

RELAZIONE RECANTE LE MOTIVAZIONI CIRCA LA MANCATA SUDDIVISIONE DELL'APPALTO IN LOTTI

La presente relazione, che è parte integrante e sostanziale della deliberazione di giunta regionale che approva gli atti di gara, ha la finalità di illustrare le motivazioni circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti, in linea con quanto richiesto dall'**articolo 2, comma 1-bis, del D.lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii.**

Tale articolo, infatti, stabilisce che *"nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti"*.

La Giunta regionale con D.G.R. n. 1355 del 20 ottobre 2015 ha stabilito - in adesione alle risultanze delle riunioni tenutesi in data 5 ottobre e 12 ottobre 2015 tra i Dirigenti generali ed i Dirigenti competenti - *"di procedere all'attivazione di una **procedura di gara unica** finalizzata all'affidamento del servizio di consulenza ed assistenza tecnica sui programmi ed interventi 2014-2020 di competenza regionale finanziati dai fondi FESR, FSE, FEASR, FEAMP e FSC e del servizio di assistenza tecnica per le attività di chiusura sui programmi operativi regionali 2007-2013 (FESR, FSE e FSC)"*.

La stazione appaltante ritiene di non dover suddividere l'appalto in lotti per le motivazioni illustrate di seguito che rendono più vantaggiosa la mancata suddivisione in lotti sia in termini economici che organizzativi.

Con riferimento ad ambiti differenti che saranno di esplicitati di seguito, la motivazione principale è rappresentata dal fatto che, a fronte di una forte integrazione tra i programmi e gli strumenti che la Regione Basilicata intende assicurare (grazie alla nuova *governance* ed alla collaborazione tra le strutture coinvolte nella programmazione ed attuazione dei programmi 2014-2020), si rende altresì necessario assicurare, anche a livello dell'assistenza tecnica, un **supporto standardizzato, integrato e fortemente coordinato alle strutture regionali ed ai beneficiari**. E si ritiene che ciò possa essere garantito, in termini di capacità e immediatezza organizzativa, mediante risorse di assistenza tecnica alle dipendenze di un solo operatore economico aggiudicatario che ne garantisca, grazie a figure responsabili ed esperte, un adeguato coordinamento e che si faccia carico della interlocuzione con le strutture regionali apicali responsabili.

1. Con l'istituzione del Dipartimento "Programmazione e Finanze" (D.G.R. n. 227 del 19/02/2014) e della "Cabina Unitaria della programmazione" (D.G.R. n. 673 del 22 maggio 2015) si è attivato un percorso finalizzato ad assicurare un forte coordinamento ed integrazione tra i fondi comunitari SIE (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) e nazionali (FSC) della programmazione regionale unitaria, pur nel rispetto del principio di demarcazione tra gli stessi. Si ritiene che **l'integrazione tra i fondi e l'omogeneità dell'azione amministrativa nei diversi programmi e strumenti della programmazione unitaria** si debba riflettere non solo nell'ambito ed a livello delle strutture regionali responsabili di detti programmi e strumenti (Direzione Generale del Dipartimento Programmazione e Finanze, Dirigenti generali dei dipartimenti coinvolti nell'attuazione, le tre Autorità di Gestione dei programmi cofinanziati dai fondi FESR, FSE e FEASR, il responsabile dell'attuazione del fondo FSC, il responsabile regionale dell'Organismo Intermedio del FEAMP), ma anche tra i gruppi di lavoro dell'assistenza tecnica. Tale finalità è tanto più percorribile laddove le risorse di assistenza tecnica siano alle

dipendenze di un medesimo operatore economico aggiudicatario che ne garantisce, mediante figure responsabili, un adeguato coordinamento sulla base delle istanze dell'Amministrazione aggiudicatrice.

Ciò è tanto più attuale nella fase di definizione del **Patto per la Basilicata** - da includere nel "Masterplan per il Mezzogiorno"¹ ed oggetto di negoziato tra la Presidenza della Giunta regionale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - che prevede una parte relativa agli «strumenti» finalizzata a definire l'interazione tra Programmi operativi nazionali (PON), Programmi operativi regionali (POR), accordi di programma e contratti di sviluppo.

2. Alcuni **strumenti della programmazione territoriale e settoriale 2014-2020** richiedono a tutti i livelli, incluso quello dell'assistenza tecnica, una forte integrazione ed interlocuzione tra fondi sia in fase di programmazione che di attuazione.

Dal punto di vista territoriale, ne sono un esempio gli **Investimenti integrati territoriali (ITI)** previsti dall'articolo 36 del Regolamento CE n. 1303/2013 che i tre programmi 2014-2020 (POR FESR, POR FSE e PSR) prevedono di attivare sulle Città di Potenza e Matera e sulle quattro aree interne (Collina Materana; Mercure-Pollino-Val Sarmiento; Vulture-Alto Bradano; Marmo-Platano). Nelle aree interne l'ITI sarà attivato mediante la definizione di strategie d'area coerentemente alle norme in materia di **strategia nazionale delle aree interne** (SNAI). Essendo tali strumenti (ITI) finanziati da più fondi (FESR, FSE e FEASR e, all'occorrenza, FSC), anche l'azione di assistenza tecnica in fase di definizione delle strategie deve essere quanto più integrata possibile.

Dal punto di vista tematico-territoriale, l'esigenza di un approccio integrato si rende necessaria nella fase attuativa allorché, come previsto nei programmi, necessita assicurare **azioni multifondo**, quali a titolo di esempio:

- la possibilità di finanziare bandi di aiuti alle imprese con risorse FESR/FSC e FSE, secondo l'esperienza recente dei Pacchetti Integrati Aziendali (Bandi PIA);
- i "Progetti unitari di rilancio" finanziabili con risorse FESR/FSC e FSE nelle aree produttive maggiormente in crisi (cfr. Asse III - Competitività del POR FESR 2014-2022).

3. L'esperienza della programmazione 2007-2013 ha fatto emergere che le Amministrazioni beneficiarie (Enti Locali ed altri organismi pubblici), nel caso di operazioni infrastrutturali, spesso confondono le fonti di finanziamento dei progetti da esse attuati (FESR, FEASR, FSC) e, a causa della mancanza di personale tecnico-amministrativo sufficiente e/o adeguato, necessitano di un maggior supporto presso le loro sedi in tutte le fasi del ciclo vitale del progetto. A tal fine, il capitolato d'oneri prevede delle azioni di supporto presso le Pubbliche amministrazioni beneficiarie (cfr. *sottolinea 1E per il POR FESR 2014-2020; sottolinea 3C per il PSR 2014-2020; sottolinea 4C per le operazioni finanziate da FSC*). A riguardo, **il supporto in loco agli Enti Locali richiede un approccio coordinato, unitario ed "interfondo"**, anche mediante gruppi di lavoro di AT con competenze su tutti i fondi FESR, FEASR ed FSC in grado da supportare gli enti a distinguere le differenti "regole" applicabili a ciascun programma/Fondo ed a gestire al meglio i progetti (differenti sistemi informativi di monitoraggio; differenze nelle modalità di gestione e rendicontazione dei progetti; differenti date di scadenza; maggiore enfasi per gli impegni giuridicamente vincolanti per i progetti FSC; maggiore enfasi per l'avanzamento della spesa per i progetti FESR e FEASR ecc.). Si ritiene che la possibilità di costruire forme di supporto alle Amministrazioni beneficiarie coordinate, unitarie ed "interfondo" sia tanto più facile allorché le risorse di assistenza tecnica siano

¹ Cfr. <http://www.governo.it/articolo/masterplan-il-mezzogiorno-linee-guida/2069>

alle dipendenze di un medesimo operatore economico aggiudicatario che ne garantisca, mediante figure responsabili, un adeguato coordinamento sulla base delle indicazioni delle Autorità di Gestione dei fondi competenti. Il tutto anche al fine di economizzare le spese per missioni presso gli Enti attuatori.

4. In forza degli insegnamenti dei precedenti cicli di programmazione, l'attuazione dei programmi comunitari e degli strumenti della programmazione 2014-2020 comporterà un indubbio "aggravio" degli adempimenti a carico delle **strutture regionali aventi carattere "trasversale"**, non direttamente dedicate all'attuazione dei programmi, che necessitano di un supporto specialistico di AT per poter adempiere adeguatamente ai propri compiti. Per tale motivo, il capitolato d'onori prevede la Linea di attività n. 5 "*Supporto alle strutture coinvolte nelle attività trasversali afferenti il Bilancio regionale, le attività di gestione amministrativo-contabile e le attività di comunicazione e informazione connesse all'attuazione dei Programmi comunitari (FESR, FSE e FEASR) e degli strumenti attuativi FSC*". Il capitolato richiede di fornire supporto di ordine tecnico-gestionale alle Autorità di Gestione, all'Ufficio "Attuazione degli Strumenti Statali e Regionali della Politica Regionale" ed alle altre strutture regionali coinvolte nelle attività funzionali ad assicurare un adeguato legame, sia a livello di operazione che di azione, tra le attività di gestione amministrativa-contabile, le attività di monitoraggio, la gestione del Bilancio regionale, la gestione delle allocazioni previste nei piani finanziari del Programma (Ufficio Risorse finanziarie e Bilancio; Ufficio Ragioneria generale; Ufficio controllo di regolarità amministrativa; Segreteria generale della Giunta, Direzioni Generali):
- supporto nella redazione delle proposte di redazione e/o modifica degli stanziamenti del bilancio regionale in linea con i piani finanziari dei programmi comunitari (FESR, FSE e FEASR) e delle risorse allocate sugli strumenti attuativi FSC;
 - supporto alla redazione delle previsioni delle entrate e delle uscite afferenti ai programmi comunitari ed agli strumenti attuativi FSC, al monitoraggio dell'incidenza delle stesse sui vincoli concernenti il pareggio di Bilancio e il patto di stabilità interno;
 - supporto alle verifiche di regolarità amministrativa e contabile, che consentono di attestare la validità giuridico - legale e amministrativo - contabile delle deliberazioni e degli atti amministrativi di impegno e liquidazione della spesa, nonché il rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale on riguardo agli afferenti i programmi comunitari e gli strumenti attuativi FSC;
 - supporto alle Autorità di Gestione (FESR, FSE e FEASR), all'Organismo responsabile dell'Attuazione e della Programmazione (FSC), alle Direzioni Generali nelle attività di informazione e comunicazione, in particolare al fine di prestare supporto nelle seguenti attività: azioni di comunicazione, sensibilizzazione ed informazione verso i beneficiari, i potenziali beneficiari, l'opinione pubblica anche in vista della realizzazione di un sito web unico di tutti i programmi regionali 2014-2020; supporto nella redazione della strategia di comunicazione e dei Piani annuali di Comunicazione.

Il supporto alle strutture regionali aventi carattere "trasversale", con un criterio di imputazione pro-quota sui programmi/strumenti oggetto dell'appalto, può essere assicurato più facilmente da risorse di assistenza tecnica alle dipendenze di un medesimo operatore economico aggiudicatario.

5. Le attività di reporting che, grazie all'attività di rendicontazione e monitoraggio, dovranno essere effettuate sui singoli programmi e strumenti 2014-2020 mediante differenti sistemi informativi regionali e nazionali (es. SIMIP, SIRFO, SGP, SIAN, Monit) rende necessaria un'azione di coordinamento per giungere ad un **reporting congiunto dell'intera politica di**

coesione regionale in grado di fornire periodicamente dati in forma omogenea e coordinata alla Giunta ed al Consiglio regionale, al CICO, alle direzioni regionali, al grande pubblico. Si pensi, in particolare, alla "Sessione comunitaria del consiglio regionale" di cui all'articolo 6 della Legge regionale n. 31/2009 che annualmente analizza lo stato di attuazione dei programmi finanziati dai fondi dell'Unione europea.

Anche in tal caso, si ritiene che il supporto alle strutture regionali citate possa essere assicurato più facilmente da risorse umane di AT alle dipendenze di un medesimo operatore economico, sotto il coordinamento di figure responsabili in grado di far convergere le risorse di AT impegnate nelle attività di reporting verso un medesimo obiettivo e con medesimi *standard*.

6. Alla luce dell'esperienza maturata nel corso della programmazione 2007-2013, nel corso della programmazione 2014-2020 sui fondi SIE (FESR, FSE e FEASR) e sul fondo FSC si potranno registrare "**picchi di attività**" differenti connessi ad eventuali ritardi di uno o più programmi nel perseguimento di alcuni obiettivi entro date prestabilite: rispetto di una o più condizionalità ex ante; perseguimento dei target del *performance framework* utili a garantire la riserva di performance; perseguimento dei target di spesa previsti dal meccanismo dell'N+3; rispetto della scadenza per assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti ecc.

Nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria nella rendicontazione e di corretta imputazione delle spese di AT a valere sui singoli Programmi/Fondi, in presenza di una platea di assistenza tecnica alle dipendenze di un unico aggiudicatario si ritiene che si possa riorganizzare periodicamente redistribuendo anche quantitativamente le risorse di AT tra i singoli Programmi e strumenti per fronteggiare al meglio i "picchi di attività".

7. Grazie alla possibilità prevista dal Regolamento CE n. 1303/2013, la Regione Basilicata ha deciso di attribuire alle Autorità di Gestione (AdG) dei PO 2014-2020 cofinanziati dai fondi strutturali FESR e FSE anche il ruolo di **Autorità di Certificazione (AdC)** che, in passato, era attribuito ad altra struttura funzionalmente autonoma rispetto a quella dell'Autorità di Gestione. A riguardo, grazie all'assistenza tecnica prestata da un medesimo aggiudicatario, sarà possibile "razionalizzare" l'attività prevedendo un supporto congiunto e pro-quota delle risorse umane di AT a supporto delle due "aree organizzative" collocate negli Uffici dell'AdG/AdC FESR e dell'AdG/AdC FSE deputate alle attività di certificazione delle spese, di redazione delle domande di pagamento e di redazione dei Bilanci annuali.

8. Infine, laddove l'Amministrazione dovesse attivare i **servizi on demand previsti dalla liea di attività n. 6** (Fornitura di contributi tecnici di particolare specializzazione e di natura straordinaria), di alcuni di essi se ne potrebbero avvalere congiuntamente, con notevoli economie di scala, più strutture regionali che operano nell'ambito di strumenti e programmi differenti. Si pensi, in particolare, ai seguenti supporti specialistici comuni ai diversi programmi/fondi (FESR, FSE, FEASR, FSC):

- assistenza tecnica finalizzata ad adeguare e potenziare le competenze degli uffici impegnati nella gestione dei Programmi ed a promuovere il rafforzamento della "capacity building" al fine di conseguire elevati livelli di semplificazione e di efficienza amministrativa;
- formazione al personale dell'Amministrazione coinvolto nelle fasi di programmazione, gestione, sorveglianza, monitoraggio, controllo e certificazione dei Programmi.
- interventi formativi rivolti agli uffici e al personale maggiormente coinvolto nell'attuazione dei programmi operativi sulla normativa relativa agli appalti pubblici e agli aiuti di stato;

- formazione agli Enti pubblici beneficiari delle risorse dei programmi comunitari (FES/FEASR) e nazionali (FSC) nelle materie afferenti gli appalti pubblici, la gestione, attuazione e rendicontazione dei progetti;
- supporto nella redazione ed aggiornamento annuale del Programma di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che investe l'intera amministrazione e, in particolare, le aree afferenti al FESR ed al FSE;
- supporto all'aggiornamento e monitoraggio della "Strategia di smart specialisation" (S3) ed all'attuazione ed implementazione degli interventi attuati nell'ambito della strategia, le cui aree di specializzazione intelligente investono tutti i fondi (FESR, FSE, FEASR, FSC);
- supporto nella redazione di documenti programmatici che possono afferire a più fondi, con particolare riguardo alle seguenti materie: Ricerca, Sviluppo e Innovazione; Agenda Digitale; Competitività delle imprese; Energia; Agenda urbana e sviluppo urbano sostenibile; Pianificazione turistica e Valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale; valorizzazione e tutela della biodiversità e delle aree naturali (Rete Natura 2000); Ciclo integrato dei rifiuti e bonifiche; Idrico; Viabilità e Trasporti; Inclusione sociale; Istruzione; Difesa del suolo e rischio idrogeologico; Occupazione, formazione e mercato del lavoro;
- Supporto in materia di aiuti di stato e appalti pubblici;
- Supporto in materia di normativa ambientale e procedure autorizzative (VAS, VIA, VINCA
- Supporto in materia di ingegneria finanziaria e strumenti di finanzia innovativa;
- Supporto in materia di organizzazione, funzionamento e normativa afferente agli Enti Locali.