



RELAZIONE A SUPPORTO DELL'ANALISI DI CONGRUITÀ DEL
SERVIZIO DI MANUTENZIONE E DI RIQUALIFICAZIONE DEL
PATRIMONIO COMUNALE AI SENSI DELL'ART. 192, COMMA 2,
DEL D.LGS. 50/2016



Comune di
San Martino
Buon Albergo

- Relazione in merito agli esiti delle analisi svolte -

Sommario

Premesse e obiettivi e limiti del mandato	1
Quadro normativo di riferimento.....	2
Contesto di riferimento e oggetto dell'analisi.....	4
Metodologia di analisi e campione di riferimento	4
Esiti dell'attività di analisi.....	5
Conclusioni	6

Premesse e obiettivi e limiti del mandato

Il presente documento costituisce il report dell'attività di analisi e valutazione commissionata dal Comune di San Martino Buonalbergo (di seguito anche "Comune" o "Committente"), finalizzata a determinare la congruità, rispetto al mercato, in virtù di quanto disposto dall'Articolo 192, comma 2 del D. Lgs. 50/2016, dell'offerta economica della società Archimede Servizi S.r.l., interamente partecipata dal Comune medesimo. L'obiettivo del presente documento è quello di riportare l'esito delle attività di analisi di benchmark effettuate, finalizzate alla suddetta valutazione, rispetto al mandato ricevuto e al materiale oggetto di analisi fornito.

In particolare, il presente è finalizzato a comparare la valorizzazione delle attività offerte nel contratto di servizio stipulato con il Comune di San Martino Buon Albergo per la quale è stata richiesta l'analisi della congruità economica.

Il raffronto è stato effettuato rispetto a valori di mercato individuati tramite procedure di gara ritenute comparabili e costituenti il campione comparativo di riferimento denominato nel presente documento "Campione Paragon".

Nel proseguo della relazione, dopo una breve sezione di inquadramento normativo, si descriverà la metodologia utilizzata per svolgere le analisi nonché il campione selezionato per le valutazioni e gli esiti della comparazione svolta.

La presente relazione e l'attività assegnata alla scrivente società non entra inoltre in alcun modo nell'analisi di conformità di Archimede agli altri requisiti richiesti per l'affidamento in house providing previsti dal Codice dei Contratti pubblici ed in particolare dal comma 1 dell'Articolo 5 del medesimo decreto, nonché nell'analisi di compliance di Archimede rispetto al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica D. Lgs. 175/2016 non essendo tali analisi oggetto del nostro mandato.

La composizione del campione selezionato è meglio descritta nei successivi capitoli. È tuttavia opportuno indicare nelle premesse del documento che lo stesso è stato composto sulle base delle informazioni pubbliche disponibili e pertanto può considerarsi un utile strumento di confronto senza tuttavia poter assicurare l'assenza in assoluto sul mercato di competitors che in determinati affidamenti abbiano offerto valori inferiori a quelli individuati.

Inoltre, come evidenziato nel corso della riunione tenutasi con i referenti comunali in data 13 Ottobre, la specificità e la peculiarità dei servizi affidati ad Archimede, tipici di qualsiasi rapporto in house e derivanti dalla flessibilità di tale forma di affidamento, ha reso necessaria l'individuazione di affidamenti "similari" o "analoghi" e non perfettamente coincidenti, in termini prestazionali, a quelli di Archimede, tuttavia il forte differenziale economico della proposta di AQP rispetto ai valori medi di mercato costituisce elemento di confidenza, in termini metodologici, anche a "copertura" di eventuali disallineamenti di perimetro di affidamento.

La documentazione analizzata da Paragon per la predisposizione del presente documento risulta essere la seguente:

- Schema del Contratto di servizio tra il Comune di San Martino Buon Albergo e la Società Archimede Servizi S.r.l.;
- Specifiche tecniche e prestazionali relative ai servizi del contratto quali illuminazione pubblica, manutenzione immobili, impianti sportivi, gestione parchi, cimiteri e votiva ed altri servizi tecnici;

- Elenco dettagliato delle reti e punti luce della pubblica illuminazione, immobili istituzionali, impianti sportivi, parchi comunali ed elenco cimiteri con indicazione della superficie degli immobili;
- Indicazione relative ai consumi di energia elettrica e gas;
- Preventivi relativi ai servizi di manutenzione del Parco Urbano, Parco Olimpia, Parco Young Casette, Parco Bixio e Parco del Campagnol e del servizio di installazione pre-insegne;
- Preventivo per l'acquisto di materiali inerenti al servizio di front-office;
- Indicazione del costo orario del personale per le attività di front-office, custodia e guardiania degli impianti sportivi;
- Documento di riepilogo sugli accordi impianti fotovoltaici e contratto di sublocazione di un capannone con il Comune di San Martino Buon Albergo.

Nell'ambito del mandato ricevuto Paragon non ha effettuato alcuna attività di validazione o revisione dei dati contabili utilizzati.

Come evidenziato nel corso dell'incontro in videoconferenza del 13 Ottobre 2020, la presente relazione è funzionale all'espressione della valutazione di congruità ex Art. 192 comma 2 del D. Lgs. 50/2016, tuttavia ove il Comune valutasse che uno o più servizi oggetto di affidamento rientrassero all'interno del perimetro dei c.d. servizi pubblici locali interessati dalla relazione ex Art. 34 comma 20 del DL 179/2012, la scrivente società si esprime in termini affermativi rispetto alla possibilità di usare la presente relazione anche a tale scopo, ovviamente limitatamente alle valutazioni sulle compensazioni erogate dall'Ente e sulla loro congruità e non rispetto a quanto altro indicato da tale normativa.

Anche in virtù della limitazione del perimetro di analisi assegnato, la scrivente società si assume la responsabilità delle valutazioni emesse e di quanto illustrato nel presente documento, mentre non assume alcuna responsabilità in merito alle scelte adottate sulla base del presente documento, in particolare nessuna responsabilità per eventuali danni subiti a seguito di decisioni prese o non prese, azioni intraprese o non intraprese sulla base dei contenuti della presente relazione.

Quadro normativo di riferimento

Nel pieno rispetto dei dettami del D. Lgs. 50/2016, il Comune di San Martino Buon Albergo si è attivata per avviare la procedura di valutazione di congruità economica della offerta della società Archimede Servizi S.r.l., come richiesto dall'articolo 192 al comma 2, il quale 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 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"*. In tal senso, il Codice dei Contratti pubblici impone alle amministrazioni una verifica dei dati economici proposti dai potenziali gestori in house di servizi disponibili sul mercato per verificarne la congruità economica rispetto a servizi e prestazioni disponibili sul mercato.

Tale impostazione nasce e si sviluppa a seguito di un percorso di frammentari e successivi interventi normativi volti a regolare l'affidamento c.d. in house providing, a partire dall'Art. 23bis del DL 112/2008 poi abrogato

con referendum costituzionale. Tali interventi successivi in materia sono stati spesso connessi all'evolversi della giurisprudenza, nazionale e comunitaria sull'istituto dell'in house providing, che in assenza di un disposto normativo chiaro ha ricostruito limiti e confini dell'affidamento in house. Con le direttive del 2014 in materia di appalti e concessioni (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) i tre criteri "base" per l'affidamento in house sono stati codificati e definiti, per poi essere trasposti a livello nazionale nell'Art. 5 del D. Lgs. 50/2016.

In aggiunta alla disciplina comunitaria, il legislatore nazionale ha introdotto nell'ordinamento nazionale un'ulteriore previsione che nel percorso riformatore intrapreso nel 2016 avrebbe dovuto trovare completamento con il D. Lgs. 175/2016, il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e con il decreto legislativo mai entrato in vigore in materia di regolazione dei servizi di interesse generale.

Con riferimento all'Articolo del Codice dei contratti pubblici qui di interesse, l'Art. 192 comma 2, il medesimo è predisposto non nell'ottica di rendere aprioristicamente più complesso l'affidamento in house providing, quanto quale norma coerente con la normativa comunitaria e nazionale in materia di tutela della finanzia pubblica, tutela della concorrenza e in materia di aiuti di stato. Una lettura in tal senso dell'articolato del Codice permette anche di meglio fondare la metodologia di analisi necessaria e conseguente.

In particolare, si ritiene opportuna una lettura di tale disposizione alla luce della c.d. "Sentenza Altmark" con la quale la Corte di Giustizia Europea nel 2009 ha delineato gli step logici e procedurali per verificare, nel settore dei servizi di interesse economico generale, se una compensazione costituisca o meno aiuto di stato ai sensi del TFUE. Tale sentenza è stata poi ripresa e utilizzata dalla Commissione Europea nel 2011 per la predisposizione di quello che ad oggi viene denominato il c.d. "Pacchetto SIEG" cioè un insieme di atti regolatori (una Comunicazione un regolamento, una decisione e una disciplina) atti a definire le regole di esenzione in materia di aiuti di stato nei Servizi di interesse economico generale.

La sentenza Altmark e il pacchetto SIEG prevedono in particolare che le compensazioni erogate da un Ente pubblico (siano esse dirette o esenzioni dal pagamento di imposte o canoni non richiesti o altre forme di agevolazione economica) risultano conformi alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato ove:

- in primo luogo, l'impresa beneficiaria sia stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi siano stati definiti in modo chiaro;
- in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- in terzo luogo, la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;
- in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione sia stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata [...] al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

Contesto di riferimento e oggetto dell'analisi

Archimede Servizi S.r.l. è una società interamente partecipata dal Comune di San Martino Buon Albergo, che nei confronti dello stesso si occupa di fornire servizi strumentali e manutentivi del patrimonio mobiliare e immobiliare in parte riconducibili ai servizi pubblici locali secondo la configurazione "in house providing".

Con riferimento all'oggetto dell'analisi di congruità, la valutazione è stata effettuata sull'entità dei servizi offerti nel Contratto di Servizio in via di definizione con il Comune di San Martino Buon Albergo relativo alle attività di manutenzione e di riqualificazione del patrimonio comunale a partire dal 1.1.2021 fino al 31.12.2030 per un valore annuo dello stesso, comunicatoci dalla medesima Archimede Servizi, di 1.664.653,72 €. Archimede Servizi ha fornito un prospetto di accompagnamento nel quale ha evidenziato la suddivisione di tale corrispettivo nei singoli servizi a cui contratto si riferisce. Di seguito si riporta tale suddivisione:

SERVIZI OFFERTI	€
Immobili e impianti sportivi	801.019,20 €
Pubblica illuminazione	365.690,11 €
Parchi	156.550,00 €
Cimiteri	57.177,00 €
Lampade votive	19.611,47 €
Altri servizi	264.605,94 €
TOTALE	1.664.653,72 €

Tabella 1 - Valore del contratto per tipologia di servizio - Fonte: valori contratti condivisi da Archimede servizi.

Ai fini dell'analisi commissionata alla scrivente società, si è effettuata una valutazione in primis, dei servizi "principali" in termini di valorizzazione ed in particolare:

- servizio di manutenzione e gestione degli immobili istituzionali e degli impianti sportivi;
- servizio di manutenzione e gestione operativa dei parchi comunali;
- servizio di manutenzione e gestione degli impianti di pubblica illuminazione;
- servizio di manutenzione e gestione dei cimiteri comunali;
- servizio di manutenzione e gestione dell'illuminazione votiva.

Come meglio evidenziato nelle conclusioni della presente relazione, già tali prime analisi hanno permesso di affermare la congruità del contratto nel suo complesso, come meglio spiegato in seguito.

Metodologia di analisi e campione di riferimento

La metodologia utilizzata ai fini dell'analisi di congruità ha previsto la suddivisione del valore totale del contratto in sei categorie di servizi omogenei per caratteristiche e tipologia di servizio offerto quali:

- patrimonio e impianti sportivi;
- pubblica illuminazione;
- parchi comunali;
- cimiteri comunali;
- illuminazione votiva;

- altri servizi.

Per ogni categoria è stato individuato un indicatore caratteristico del servizio oggetto del contratto utilizzato per il confronto rispetto alla valutazione degli stessi sul mercato.

In particolare, per i servizi di manutenzione degli immobili istituzionali, degli impianti sportivi, dei cimiteri comunali e dei parchi comunali l'indicatore unitario utilizzato è stato individuato nel costo del servizio per mq di superficie (€/mq).

Invece, per la manutenzione e la gestione degli impianti di pubblica illuminazione e dell'illuminazione votiva è stato utilizzato un indicatore unitario in coerenza con il numero di impianti utilizzati per il servizio di illuminazione (€/N), per il primo, pari al costo per corpo illuminante e, per il secondo, pari al costo per lampada votiva.

Pertanto, il campione di riferimento utilizzato ai fini del confronto con i servizi di Archimede è stato individuato ricercando informazioni disponibili sul mercato provenienti da bandi di gara il cui oggetto è costituito da attività similari per tipologia di servizio svolti nei confronti di Enti pubblici che indicheremo come "Campione Paragon".

Esiti dell'attività di analisi

Alla luce delle considerazioni in merito alla metodologia ed ai parametri di confronto utilizzati, di seguito riportiamo il risultato delle analisi distinte per categoria di servizio:

IMMOBILI E IMPIANTI SPORTIVI		€/mq
ARCHIMEDE		3,81 €
MEDIA CAMPIONE PARAGON		4,77 €
MIN CAMPIONE PARAGON		3,85 €
MAX CAMPIONE PARAGON		5,70 €
ILLUMINAZIONE PUBBLICA		€/N.
ARCHIMEDE		118,46 €
MEDIA CAMPIONE PARAGON		157,28 €
MIN CAMPIONE PARAGON		71,70 €
MAX CAMPIONE PARAGON		189,82 €
PARCHI		€/mq
ARCHIMEDE		1,53 €
MEDIA CAMPIONE PARAGON		3,03 €
MIN CAMPIONE PARAGON		0,95 €
MAX CAMPIONE PARAGON		5,28 €
CIMITERI		€/mq
ARCHIMEDE		3,36 €
MEDIA CAMPIONE PARAGON		3,88 €
MIN CAMPIONE PARAGON		3,72 €
MAX CAMPIONE PARAGON		8,98 €

LAMPADE VOTIVE	€/N.
ARCHIMEDE	7,84 €
MEDIA CAMPIONE PARAGON	8,93 €
MIN CAMPIONE PARAGON	5,92 €
MAX CAMPIONE PARAGON	13,15 €

Come reso evidente dalle tabelle, il parametro unitario di Archimede per ogni servizio analizzato rientra al di sotto del valore medio da Campione Paragon, segno della congruità dei valori indicati nel contratto rispetto al mercato di riferimento.

Come indicato nelle premesse, si ritiene che tale differenziale a vantaggio della proposta di Archimede Servizi superi eventuali discrepanze di perimetro e contenga e risponda anche ad eventuali "errori statistici".

In particolare, anche nel caso in cui venisse applicato il valore unitario medio del "Campione Paragon" ai parametri determinanti dei servizi, il valore complessivo relativo solamente ai servizi analizzati (pari a 1.888.230,36 €) supererebbe notevolmente il valore indicato nel contratto da Archimede nel suo complesso (pari a 1.664.665,72 €), nonostante l'esclusione di una parte di esso.

Tale minor valorizzazione dei servizi "principali" porta la scrivente ad esprimersi, in via differenziale, rispetto ai servizi di minor importo indicati nel contratto. In particolare, come evidenziato dalla tabella sottostante, applicando il valore medio Paragon ai servizi analizzati ed effettuando una analisi di sensitivity sugli altri servizi di minor valore emerge una "tolleranza" di oltre il 100%, mentre se venisse applicato il valore massimo del campione Paragon, il livello di tolleranza sarebbe superiore al 400% del valore di base degli altri servizi.

SERVIZI	Parametri servizi	€/mq - €/N. medio Campione Paragon	(A) Valore contratto Campione Paragon	(B) Valore contratto Archimede	(A) -(B)
IMMOBILI E IMPIANTI SPORTIVI	mq 210.306	4,77 €	1.003.933,37 €	801.019,20 €	
ILLUMINAZIONE PUBBLICA	N. 3.087	157,28 €	485.517,62 €	365.690,11 €	
PARCHI	mq 102.455	3,03 €	310.566,79 €	156.550,00 €	
CIMITERI	mq 17.000	3,88 €	65.880,64 €	57.177,00 €	
LAMPADE VOTIVE	N. 2.500	8,93 €	22.331,95 €	19.611,47 €	
Valore totale dei servizi analizzati			1.888.230,36 €	1.400.047,78 €	488.182,58 €
Valore totale del contratto di servizio				1.664.653,72 €	
Valore servizi non analizzati ("Altri servizi")				264.605,94 €	

Anche con riferimento ai servizi di minor rilevanza, ed in particolare alla gestione degli sportelli per il servizio rifiuti, Paragon ha verificato che il "quantum" richiesto da Archimede è coerente con il costo orario del personale impiegato, ovviamente considerando anche i costi generali e amministrativi connessi e correlati.

Conclusioni

Richiamando le analisi riportate nelle sezioni precedenti in merito alla verifica delle condizioni di congruità rispetto al mercato di riferimento della proposta di affidamento ad Archimede Servizi S.r.l. oggetto del presente studio che evidenziano non solo che il valore del servizio risulta coerente con le condizioni di mercato, ma addirittura per alcune tipologie di attività ad un livello di costo inferiore per l'amministrazione rispetto al benchmark di riferimento, **la scrivente società esprime un suo parere e una sua valutazione positiva in merito al rispetto delle condizioni previste dall'Art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016.**

Oltre alla valutazione di congruità rispetto al mercato, tale condizione è rafforzata anche dagli ulteriori benefici alla collettività della forma di affidamento prescelta. Si ricorda infatti che tale elemento è specificatamente previsto dall'Art. 192 comma 2 del Codice dei Contratti pubblici che richiama i principi tipici dei cosiddetti

servizi pubblici locali (universalità e socialità in primis). In tal senso, è opportuno rilevare come i referenti dell'Ente abbiano evidenziato, con riferimento all'attività svolta negli anni passati da Archimede Servizi S.r.l. un "valore aggiunto e la necessità di ammortamento degli ingenti investimenti di efficientamento energetico realizzati dalla stessa durante questi ultimi anni a riscontro anche di un ottimale impegno delle risorse pubbliche"¹. Tali elementi costituiscono ulteriori aspetti rafforzativi della scelta, in quanto, ovviamente, il mancato affidamento ad Archimede Servizi S.r.l. comporterebbe la necessità di riportare il valore di tali investimenti a carico del bilancio comunale, elemento non fattibile rebus sic stantibus.

Pertanto, si ritiene che, anche alla luce della qualità percepita dai referenti comunali e riportataci, l'affidamento ad Archimede non risulti solo congruente rispetto al mercato per i suoi valori economici, ma anche per la qualità percepita dall'utenza, in questo caso rappresentata dai referenti comunali.

¹ Come da comunicazione via mail del 19/03/2021