

RELAZIONE INFORMATIVA E ISTRUTTORIA
(ART. 192, COMMA 2 DEL D. LGS 18 APRILE 2016, N 50)
PER AFFIDAMENTO UNICO AD AREA BLU SPA DEI SERVIZI DI
GESTIONE E DI SUPPORTO PER LA SICUREZZA STRADALE E LE INFRAZIONI AL CODICE
DELLA STRADA,
AL CANONE PATRIMONIALE DI CONCESSIONE, AUTORIZZAZIONE O ESPOSIZIONE
PUBBLICITARIA, ALLA RISCOSSIONE COATTIVA DEI CREDITI DELL'ENTE
E AL PRONTO INTERVENTO E RIPRISTINO DELLA SICUREZZA STRADALE E DELLA
VIABILITÀ ALTERATA A SEGUITO DI SINISTRO STRADALE SULLE STRADE DI
COMPETENZA

1. PREMESSA. L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI: UN FENOMENO CONTROVERSO

Ordinamenti (comunitari e nazionali), ANAC, giurisprudenza e dottrina sono impegnate da oltre un ventennio - tramite un procedimento ermeneutico focalizzato sulla motivazione - nel tentativo di stabilizzare il fenomeno dell'affidamento *in house*, con indirizzi non normativi ma di carattere restrittivo che non facilitano l'attuazione da parte degli operatori pubblici.

La possibilità di internalizzare il servizio sottraendolo al mercato ha iniziato negli anni 90 a sollevare i primi problemi interpretativi, soprattutto nel rapporto con la disciplina dei contratti.

È per risolvere questi dubbi che la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha iniziato a pronunciarsi¹ affermando che – in via generale – l'affidatario deve sempre essere “terzo” rispetto all'ente aggiudicante, salvo il caso in cui – nel contempo – l'ente locale eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi. Tale soggetto giuridico deve realizzare, inoltre, la parte più rilevante (80%) della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Questo orientamento ha assicurato all'*in house* un'ascesa, come modello alternativo all'esternalizzazione, protrattosi per oltre un decennio. Dopo un periodo di assestamento, un florilegio di sentenze TAR mutevoli ha riavviato nel 2019 la parabola discendente.

Autorità, giurisprudenza e commentatori hanno – non infondatamente – qualificato “l'abuso di affidamenti” come pratica conservativa tesa a mantenere la commessa pubblica nella potestà dell'Ente dettata da scopi di esclusiva opportunità politica ma, come osservato con senso ragionevole della sfumatura, *<...la scelta in house può certamente essere una scelta anche politica, purché giustificata e volta a garantire il raggiungimento di certi obiettivi di interesse pubblico>*².

In ragione di quanto sinteticamente richiamato la Città metropolitana si è riferita – nella ricognizione dati e del

¹ Corte di Giustizia CE 18/11/1999 causa C – 107/98 Teckal Srl vs Comune di Viano

² Anselmi – Smerchinich – De Martino “Società in house – L'affidamento nella pratica” pag. 57 - Maggioli 2022

mercato, nei confronti informativi, nella conoscenza degli scenari istituzionali e territoriali simili, nell'analisi degli affidamenti pregressi - nell'individuazione del modello adeguato e nella successiva e conseguente scelta dell'affidatario – a quanto testualmente espresso dall'art. 192 c. 2 D. Lgs 50/2016.

Pur considerato il quadro critico in cui di una disciplina la “<spesso contraddittoria ...>³ <.... non sempre lineare, ma con tendenziali e progressive puntualizzazioni che, nei fatti, hanno circoscritto il ricorso all'affidamento diretto...>⁴, un'<ondivaga discontinuità> fatta di <...“ripensamenti” e oscillazioni ... che ... possono iscriversi nell'inevitabile “moto” del pendolo legislativo e giurisprudenziale tra i due opposti della compressione e della promozione dell'intervento pubblico in economia ...”⁵ con una produzione giurisprudenziale che non consente di opzionare/selezionare “precedenti assoluti” validi in ogni caso, va sottolineato come tale tipologia di affidamento non possa essere considerata “aprioristicamente e ontologicamente inferiore o deteriore”⁶ ma come una scelta forse secondaria, perciò da “giustificare” in modo articolato e approfondito.

Il Cons. di Stato (sez. IV, 12/03/2021 n. 2102) nel far riferimento all'in spiega che <...la corretta applicazione della citata disposizione non richiede “un confronto concorrenziale preliminare tra i due modelli di gestione del servizio” dall'altro lato, che la motivazione sottesa all'opzione internalizzante può assumere un carattere unitario, siccome idonea a dar conto, ad un tempo, delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività >. L'obbligo motivazionale inerente alla dimostrazione del fallimento del mercato (formula lievemente esorbitante e un po' melodrammatica) deve essere assolto avendo riguardo alle prevedibili mancanze in ordine agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche cui la società in house invece supplirebbe. La giurisprudenza ha pure rilevato come la relativa decisione dell'amministrazione, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi di macroscopico travisamento dei fatti o di illogicità manifesta" ed ancora "A ciò aggiungasi la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda che "nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva"⁷.

Pertanto nessun pregiudizio può essere avanzato nella scelta dell'affidamento in house quando motivato secondo le previsioni di legge.

³ (da G. Ruberto “La disciplina degli affidamenti in house nel D. Lgs. n. 50/2016, tra potestà legislativa statale e limiti imposti dall'ordinamento dell'Unione Europea” in Federalismi.it 24 febbraio 2021)

⁴ così H. Bonura e M. Villani in <Ancora sull'eccezionalità del ricorso all'in house: una possibile rilettura alla luce della giurisprudenza più recente> in rivistacorteconti.it 3/2020

⁵ ancora Bonura – Villani, op. ult. cit.

⁶ Anselmi – Smerchinich - De Martino “Società in house - L'affidamento nella pratica” Maggioli 2022

⁷ Cfr. Cons. Stato sez. V sent. 22/01/2015 n. 257; Cons. Stato sez. V 18/07/2017 n. 3554; Tar Liguria sez. II sent. 8/02/2016 n. 120; Tar Lombardia sez. II sent. 17/05/2016 n. 690; Tar Lombardia sez. I Brescia sent. 12/07/2018 n. 269

2. I SERVIZI RICHIESTI

Gli ambiti di riferimento delle attività settoriali sono riconducibili ai seguenti:

- Servizi per la gestione del sistema di controllo per la sicurezza stradale e per il rilievo delle infrazioni al Codice della Strada (nel seguito, per brevità, “Autovelox”);
- Servizio di supporto all’accertamento e alla riscossione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche, Canone sui cartelli e altri mezzi pubblicitari anni precedenti al 2021. Servizio alla riscossione coattiva dei crediti di spettanza della Città metropolitana di Bologna, (nel seguito, per brevità, rispettivamente “CUP/COSAP/CIMP/SRC” e “CMBO”);
- Servizio di Pronto intervento e ripristino della sicurezza stradale e della viabilità alterata a seguito di sinistro stradale sulle strade di competenza (“Pronto intervento”).

Le tecnologie Autovelox, di rilevazione digitale, in postazione fissa e mobile, del mancato rispetto dei limiti di velocità stradale, siano esse rivolte all’ambito urbano, periurbano ed extraurbano, hanno assunto una valenza crescente nel settore della regolazione dell’autotrasporto e della mobilità motorizzata privata, essendo in grado di orientare gli automobilisti verso comportamenti virtuosi, favorevoli a un’accresciuta sicurezza della circolazione stradale.

Analoga rilevanza, di natura sia economica per l’Ente titolare (CM) sia regolatoria per i connessi aspetti di utilizzo e valorizzazione delle superficie pubbliche e, nuovamente, seppur con ridotta enfasi, di sicurezza della circolazione stradale e pedonale, assumono i servizi relativi alla CUP/SRC/COSAP/CIMP, per la gestione dell’accertamento e della conseguente riscossione nonché il servizio relativo alla riscossione coattiva dei crediti di spettanza della CMBO così come descritti in precedenza.

Non dissimilmente, sicurezza e regolarità della circolazione stradale nonché integrità e tutela ambientale sono legati alla capacità del soggetto referente di ripristinare con integralità, con tempestività e con il minimo disagio possibile, la piena funzionalità delle arterie stradali messe in forse dall’inevitabilità, in senso assoluto, dell’incidentalità.

A decorrere dal 2007 e dal 2011 tali servizi sono stati affidati in house ad Area Blu S.p.A.. Con delibera del Consiglio metropolitano n. 59/2016 le diverse strutture competenti per materia dell’Ente hanno ritenuto di continuare ad affidare i servizi ad Area Blu S.p.A., attualizzando i contenuti dei predetti affidamenti anche per il quinquennio 2017-2021, tenuto conto dei riscontri pienamente positivi del modello organizzativo adottato e degli articolati e integrati servizi messi a disposizione da Area Blu S.p.A. medesima, assolutamente compatibili con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa. Si dà atto che l’attività amministrativa è stata interessata dal rinnovo del mandato del Sindaco metropolitano, a seguito delle elezioni del Consiglio metropolitano del 28 novembre u.s..

Tale processo istituzionale ha reso inevitabilmente necessario un prolungamento dell'attività istruttoria relativa al rinnovo dei disciplinari e si è pertanto ritenuto di convergere verso una proroga - di non oltre sei mesi. Si rileva che i disciplinari vigenti giungono pertanto a scadenza il 30 giugno 2022 e occorre effettuare, prima della eventuale sottoscrizione di nuovi disciplinari con la Società, le valutazioni rese necessarie dal rispetto delle disposizioni di legge vigenti.

3. L'OBIETTIVO DELL'ENTE

La riduzione dei costi e della complessità gestionale dei servizi (articolati in oltre 50 tipologie di attività), oltreché la necessità che siano fortemente personalizzati sulle esigenze della Città metropolitana rispondono alla volontà dell'Ente di esercitare pienamente, senza compressioni, il principio di autorganizzazione (e autodeterminazione) e di valorizzare le risorse professionali del territorio.

L'Amministrazione valuta strategico e organizzativamente razionale un affidamento inteso come compendio organico di attività e connessi servizi strumentali, accessori e collegati. In tale scenario procedere per gare multiple, in affidamento concorrenziale, significherebbe affrontare prolungati periodi di transizione da un soggetto aziendale unico ad una pluralità di soggetti con la realistica conseguenza di possibili disservizi e vulnus alla continuità dell'azione e la necessità di adeguare l'Amministrazione ai propri mutevoli fornitori.

Tale complesso non costituisce un insieme unitario ma un insieme integrato in cui la stessa società in house (oltreché l'affidamento) risulta centro attuatore delle attività e strumento di integrazione dei servizi discendenti delle politiche di circolazione, viabilità e sicurezza stradale.

4. LA RELAZIONE: CONTENUTI E METODOLOGIA

La presente Relazione ha la finalità di adempiere all'obbligo informativo, rendendo trasparente il processo di scelta del gestore, motivandolo ai sensi dell'art 192, comma 2 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il quale prevede che "ai fini dell'affidamento in house del 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 legislatore, dunque, ha stabilito che, per tutti quei servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, la PA deve, ove quest'ultima non voglia ricorrere al mercato, assolvere, prima dell'affidamento ad una società partecipata *in house*, alcuni adempimenti. Si dà pertanto atto che la citata Relazione, redatta ai sensi dell'art 192, comma 2, del citato D.Lgs 50/2016, ha carattere informativa e istruttorio con il fine di adempiere al disposto

normativo ed è da considerare quale atto propedeutico all'affidamento dei servizi di cui trattasi. Difatti questo impone che la scelta di non ricorrere ad una gara pubblica, nonostante venga rimessa ad una valutazione discrezionale, debba essere adeguatamente motivata sia per quello che riguarda la sussistenza dei classici requisiti dell' *in house* alla luce dell'evoluzione interpretativa che hanno subito nel tempo, sia sotto il profilo delle ragioni che giustificano – avendo riguardo «agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche» – la convenienza economica del modello gestionale prescelto. La convenienza della scelta non deve quindi essere legata necessariamente all'aspetto economico ma anche ad altri aspetti in grado di offrire, però, chiari ed inequivocabili benefici alla collettività, più appropriati per un'Amministrazione. Va infatti evidenziato come il criterio di economicità non costituisca un "parametro autosufficiente" (Cons. di Stato n. 6062 del 27/08/2021) ma concorra al pari degli altri (accorpati nella macrovoce "benefici per la collettività"); conseguentemente la carenza/inesistenza di uno di essi non può vulnerare (o far decadere) la scelta complessiva. La congruità economica quindi va collocata in un contesto più largo in cui si analizza la sostenibilità economico-finanziaria verificata tramite l'applicazione anche di indici valoriali (e non di sola redditività).

In questo modo è stato positivizzato quel canone, già affermato dalla giurisprudenza prima dell'entrata in vigore del codice vigente, di congruità della giustificazione che però – in ragione della natura tecnico-discrezionale della scelta effettuata dall'amministrazione – incontra un limite invalicabile nell'ordinario sindacato di legittimità svolto dal giudice amministrativo⁸, salvo che questa non si presenti «manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità od arbitrarietà, ovvero sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti»⁹, come già rilevato nell'introduzione.

A riguardo inoltre lo stesso Consiglio di Stato (in sede consultiva) ha riconosciuto come il siffatto onere di "motivazione rafforzata" circa le ragioni sottese alla scelta di un affidamento *in house* impone che questo sia supportato da ragioni di convenienza – nei termini del rapporto tra costi di gestione e benefici per la collettività – e, al contempo, consente un penetrante controllo giurisdizionale «anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche»¹⁰. Seguendo questa linea interpretativa i giudici di Palazzo Spada sono arrivati a concludere, in modo condivisibile, che ogniquale volta una amministrazione decida – per garantire determinati beni o servizi – di non dar luogo ad una procedura concorrenziale sia tenuta a motivare, mettendo in luce «le ragioni che conducono ad un'eventuale limitazione del ricorso al mercato» indicando così

⁸ Difatti il vigente Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104) riconosce alla giurisdizione di legittimità, rispetto a quella estesa al merito, una minore ampiezza di poteri decisorio; sul punto si veda A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 170ss.

⁹ Per una prima applicazione del principio in seguito all'entrata in vigore del nuovo codice si veda T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. III, sentenza 3 ottobre 2016, n. 1781; in senso analogo cfr. Cons. Stato, Sez. V, sentenza 12 maggio 2016, n. 1900 e 10 settembre 2014, n. 4599. Sul punto si rinvia a R. Marletta, *L'affidamento in house anche alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.italiappalti.it, 15 ottobre 2016, si veda altresì R. De Nictolis, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 05/2016.

¹⁰ Cons. Stato, Comm. Spec., parere 1 aprile 2016, n. 855.

i motivi per cui questo non viene ritenuto vantaggioso¹¹.

In particolare la Relazione quindi argomenta: la compatibilità dell'affidamento in house; la rispondenza dell'offerta ai prioritari benefici per la collettività territoriale; l'idoneità di Area Blu S.p.A. quale affidataria delle attività e prestazioni richieste/espresse.

I dati dei disciplinari in essere e l'obiettivo postulato dall'Amministrazione sono stati verificati con i benchmark di settore (ove esistenti) o richiedendo e acquisendo informazioni e dati dai siti istituzionali del territorio o dalle piattaforme pubbliche e prendendo atto dall'esito delle richieste indirizzate alle Province dell'Emilia-Romagna (Comandi di Polizia) e dei documenti di aggiudicazione dei servizi effettuate da talune Amministrazioni. Tali dati hanno carattere meramente orientativo, cioè di base, per definire il posizionamento delle aspettative dell'Ente rispetto al mercato e rispetto alla stessa Area Blu S.p.A..

Pertanto ai fini dell'affidamento in oggetto, necessita procedere a verificare:

- a) la natura di ente in house della società Area Blu S.p.A.;
- b) le ragioni dell'affidamento alla società in house e del mancato ricorso al mercato, evidenziando i 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;
- c) la congruità economica dell'offerta ricevuta, avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione, previa analisi dell'andamento dei precedenti affidamenti, definizione delle eventuali nuove prestazioni e delle attività necessarie nonché le verifiche di mercato sulla realizzazione dei servizi richiesti e dei documenti di benchmark.

5. IL CONTESTO ATTUALE E L'ESPERIENZA IN CORSO

La società Area Blu S.p.A. costituita nel 2004 in società in house providing di proprietà del Comune di Imola e del Con. Ami (consorzio di comuni a totale capitale pubblico) ai quali si sono aggiunti nel 2006 il comune di Dozza e quello di Castel S. Pietro Terme, nel 2007 la Provincia di Bologna, nel 2010 la Provincia di Forlì – Cesena, nel 2013 il Nuovo Circondario Imolese, nel 2017 il Comune di Medicina e nel 2019 il Comune di Mordano ed è in fase di perfezionamento l'ingresso di Castel Guelfo.

La Provincia di Bologna (ora Città metropolitana) ha aderito alla società con atto del Consiglio Provinciale n. 22 del 24 aprile 2007. Nell'ultima revisione periodica delle società partecipate, ai sensi dell'art 20 del D.Lgs. 175/2016 "*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*", approvata con delibera del Consiglio

¹¹ Cons. Stato, Comm. Spec., parere 3 maggio 2016, n. 1075; v. E. de Carlo, Affidamenti in house dei servizi pubblici: lo stato dell'arte, in www.italiappalti.it, 19 luglio 2016.

metropolitano n. 51 del 22 dicembre 2021, è stato confermato il mantenimento della partecipazione in Area Blu S.p.A. in continuità con i precedenti provvedimenti di razionalizzazione, pur essi approvati dal Consiglio metropolitano e pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale dell'Ente. Le attività della società rientrano nelle previsioni di cui all'art. 4, comma 2, lette d) del D.Lgs. 175/2016 e succ. mod. e int. "autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento.

La Città metropolitana di Bologna, a seguito della fusione per incorporazione di Beni Comuni in Area Blu S.p.A. il cui perfezionamento è avvenuto in data 01/04/2017 detiene una quota di capitale pari a € 172.436,88, corrispondente al 2,43% del capitale sociale attualmente fissato in € 7.097.440,68.

La compagine sociale è la seguente:

AREA BLU S.P.A.		
SOCI	Quota di capitale detenuta in €	Quota di partecip. in %
CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA	172.436,88	2,43
COMUNE DI IMOLA	6.460.696,68	91,03
CON.AMI	193.133,64	2,72
COMUNE DI CASTEL SAN PIETRO TERME	103.463,16	1,46
COMUNE DI MEDICINA	69.995,40	0,99
NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE	48.287,28	0,68
COMUNE DI DOZZA	34.489,44	0,49
COMUNE DI MORDANO	14.938,20	0,21
TOTALI	7.097.440,68	100,00

La compagine sociale al 31/12/2021 è rimasta invariata rispetto al 31/12/2020.

Area Blu S.p.A. si occupa di attività strumentali e funzionali agli Enti soci nell'ambito della gestione, riqualificazione, progettazione e realizzazione di opere pubbliche, edifici e immobili, infrastrutture e aree pubbliche, dei servizi connessi alla gestione della mobilità, delle linee viarie, della sicurezza stradale e della sosta. È lo strumento operativo a cui gli Enti soci hanno affidato la realizzazione e/o la gestione di servizi sui quali, per le loro finalità pubbliche, hanno ritenuto indispensabile mantenere un controllo diretto "analogo a quello esercitato sui propri servizi". La Città metropolitana ha affidato ad Area Blu S.p.A. i seguenti servizi:

- 1) gestione del sistema di controllo per la sicurezza stradale e per il rilievo delle infrazioni al Codice della Strada;
- 2) accertamento e riscossione del canone occupazione spazi ed aree pubbliche cosap, del canone sui cartelli e altri mezzi pubblicitari e della riscossione coattiva dei crediti di spettanza della Città metropolitana di Bologna;

- 3) pronto intervento e ripristino della sicurezza stradale e della viabilità alterata a seguito di sinistro stradale sulle strade di competenza.

I servizi affidati sono regolati da disciplinari di affidamento di incarichi. Il controllo sui contratti di servizio e sulla qualità dei servizi erogati è esercitato dalle strutture competenti per materia che hanno sottoscritto i relativi contratti, tutti con scadenza in data 31/12/2021, e che a seguito di riflessioni e valutazioni tra le Direzioni tecniche/amministrative interessate, previo confronto con l'organo politico, si è ritenuto di convergere verso una proroga - di non oltre sei mesi, per addivenire ad una definizione di contenuti contrattuali in linea con le esigenze di questa Amministrazione e compatibili con la gestione della Società, come risulta dalle relative determinazioni dirigenziali di proroga.

6. LE RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE

La Città metropolitana si trova oggi, a fronte della scadenza della proroga degli affidamenti in essere con Area Blu S.p.A., a definire l'iter procedimentale che porterà all'individuazione della forma di gestione ritenuta ottimale, in coerenza con le disposizioni normative vigenti, per garantire un costante miglioramento del livello dei servizi strumentali in virtù di una necessaria pianificazione a medio termine (proporzionale alle scadenze di mandato) delle attività che incidono sullo sviluppo dei servizi medesimi. Un corretto ed innovativo esercizio dei servizi in coerenza con l'evoluzione, anche tecnologica, dei medesimi e con le opportune strategie di sviluppo e dell'efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione, rappresenta un elemento fondante delle politiche dell'Ente dei prossimi anni. Stante la natura dell'attività svolta finora dalla società qualificabile, ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 175/2016 (TUSP) come "autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti. o allo svolgimento delle loro funzioni ...". devono escludersi le analisi previste per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 34 comma 20 e ss. del D.L. 179/2011) nonché quelle per i servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete (art. 3 bis del D.L. 138/ 2011).

Non trattandosi di nuova società ovvero di acquisto di partecipazioni da terzi non troverebbero applicazione in questa sede le disposizioni contenute nell'art. 5 del citato D.Lgs 175/2016, tuttavia va tenuto presente che le medesime analisi possono ricondursi a quelle qui riportate.

Sulla base di quanto illustrato nel presente documento è possibile ipotizzare, in via generale, per la gestione dei predetti servizi tre possibili scenari, che di seguito vengono descritti: 1) Assegnazione dell'affidamento dei servizi alla società Area Blu S.p.A. società totalmente partecipata dall'Ente e sottoposta a controllo analogo (affidamento in-house); 2) Affidamento a terzi, in possesso dei requisiti di legge, dell'attività di sviluppo ed esercizio dei servizi (individuazione, a mezzo procedura ad evidenza pubblica - in appalto o in concessione e nelle altre forme previste dal codice degli appalti); 3) Re-internalizzazione dei servizi finora affidati ad Area Blu S.p.A., in capo ai dirigenti dei Settori competenti che hanno sottoscritto finora i relativi affidamenti (gestione diretta o reinternalizzazione). L'opzione quindi tra il sistema dell'affidamento "in house", dell'affidamento dei servizi a soggetti terzi tramite

procedura di gara o quello della reinternalizzazione “deve essere preceduto dalla comparazione degli obiettivi pubblici che si intendono perseguire e delle modalità realizzative avuto riguardo a tempi necessari, risorse umane e finanziarie da impiegare, livello qualitativo delle prestazioni in base ai principi di economicità e massimizzazione dell'utilità per l'Amministrazione.

Le opzioni disponibili sono analizzate di seguito, ipotizzando il ricorso a ciascuna forma di gestione in modo integrato ed esclusivo in quanto sarebbe oltremodo disorganico, dispersivo ed incoerente, oltre che diseconomico, frazionare in modo verticale i servizi descritti nel presente documento (la suddivisione dei servizi metterebbe a rischio la gestione nel suo complesso generando difficoltà tecniche sproporzionate e non ne sarebbe assicurata la lineare funzionalità.

AFFIDAMENTO A TERZI (EVIDENZA PUBBLICA) Lo scenario che viene preso in considerazione in questo paragrafo prevedrebbe l'affidamento di tutti o parte dei servizi attualmente affidati ad Area Blu S.p.A. ad un nuovo operatore da selezionare attraverso una procedura ad evidenza pubblica, esterno all'ente e non legato a questo da nessun rapporto di natura societaria. In tale ipotesi, andrebbero individuati puntualmente i servizi da porre a gara, e la precisa coniugazione delle attività che il concorrente dovrebbe impegnarsi a svolgere con l'impiego di proprie risorse. Il passaggio delle attività da Area Blu S.p.A. ad un eventuale nuovo aggiudicatario rappresenterebbe una fase estremamente delicata che andrebbe gestita con molta attenzione e inevitabilmente potrebbe generare, in fase di prima applicazione, alcune criticità, nei confronti dell'Ente e dei suoi uffici e potrebbe avere ricadute anche sulle prestazioni offerte a supporto di cittadini/utenti.

L'analisi di questo scenario deve necessariamente prendere in considerazione alcuni particolari elementi a cui prestare molta attenzione da cui derivano diverse considerazioni e riflessioni, che di seguito vengono sinteticamente riportate. Il modello del ricorso al mercato, del quale sono individuati quali punti di forza: l'assunzione di responsabilità per l'esecuzione del servizio/i in via esclusiva in capo all'operatore privato e la competizione sul prezzo in sede di gara, cui però si contrappone: l'assenza delle sinergie tipiche dell' in house providing derivanti dall'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'amministrazione, che non consentono in particolare all'ente pubblico affidante di mantenere una direzione strategica e un controllo stringente sulla gestione e sui servizi affidati, e al contempo non permettono una flessibilità delle condizioni di erogazione dei servizi medesimi a possibili ed imprevedibili cambiamenti delle esigenze dell'Ente, poco standardizzabili, in quanto le medesime condizioni sono cristallizzate nell'offerta contrattuale; ciò si traduce in una minore possibilità di un efficientamento delle procedure e di una maggiore efficacia delle stesse. A ciò si aggiungono eventuali rischi di contenzioso post- aggiudicazione tra le due parti e la previsione nel quadro economico di considerare anche il profitto dell'imprenditore, che per sua natura è assente in una società pubblica. La nuova forma di gestione qui esaminata implicherebbe altresì la dismissione della partecipazione in Area Blu S.p.A. con tutto le conseguenze del caso. Tale soluzione gestionale non risulta pertanto essere maggiormente apprezzabile rispetto a quella attualmente adottata, sotto i profili dell'economicità, dell'efficienza e della qualità dei servizi.

GESTIONE DIRETTA (RE-INTERNALIZZAZIONE), l'ipotesi della gestione diretta del servizio prevede, in sintesi, la riacquisizione da parte dell'Ente della piena titolarità delle attività legate alla gestione e conduzione dei predetti servizi che le dovrebbe esercitare con proprie risorse umane e finanziarie. Si premette che l'Ente non dispone né del know how, né delle attrezzature necessarie e non ha in dotazione personale sufficiente e professionalità adeguate per svolgere tali servizi e che la vigente normativa in materia di contenimento delle spese di personale, che è strettamente collegati a principi di sostenibilità finanziaria, non consente assunzioni in materia adeguata per un'internalizzazione dei servizi.

7. LA NATURA DI ENTE IN HOUSE DI AREA BLU S.P.A

Si richiamano i presupposti legittimanti l'affidamento in house che sono esplicitati principalmente agli artt. 5 e 192 del D.Lgs 50/2016 nonché agli artt 4 e 16 e del D.Lgs 175/2016.

L'art. 4, comma 2, lett. d) del D.Lgs. 175/2016 secondo il quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività di autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

- l'art. 16, comma 1, del D.Lgs. 175/2016 secondo il quale le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo;
- l'art. 5 del D.lgs. 50/2016 (Codice degli appalti), che, recependo gli orientamenti e la disciplina comunitaria, esclude dall'applicazione delle regole sugli affidamenti in appalto o in concessione di lavori, servizi e forniture, quelli effettuati in favore dei c.d. "organismi in house", consentendo l'affidamento diretto senza gara, ponendo però le seguenti condizioni legittimanti:

1. l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un il c.d. "controllo analogo" sull'organismo in house aggiudicatario (quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti). Il requisito del controllo analogo riveste un ruolo fondamentale nell'ambito dell'affidamento *in house*, in quanto è il meccanismo che permette agli enti affidanti di orientare le scelte della società affidataria, verificandone dall'interno la corretta gestione. Il controllo analogo consiste in una forma di eterodirezione della società, tale per cui i poteri di governance non appartengono agli organi amministrativi, ma al socio pubblico

controllante che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni.

Ciò significa, in altre parole, che l'Amministrazione affidante esercita sull'affidatario un controllo equivalente a quello che eserciterebbe nei confronti di un proprio organo, come se stesse eseguendo un'attività interna alla P.A..

L'obiettivo è creare un metodo che renda il controllo analogo effettivamente esercitabile da tutti gli enti affidanti. Un modello insomma che non attribuisca solo poteri propositivi, eventuali o di controllo degli indirizzi, ma che sia un grado di consentire agli enti affidanti di incidere in modo vincolante sulle scelte della società in *house*.

2. Oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata devono essere svolte in favore dell'amministrazione aggiudicatrice controllante. Si precisa che in relazione al requisito dell'attività prevalente, si attesta che il 93,60% del fatturato di Area Blu S.p.A. deriva dallo svolgimento di attività ad essa affidate dalle amministrazioni socie;
 3. Nella persona giuridica controllata non può esservi alcuna partecipazione privata salvo i casi previsti dalla legge;
- L'art. 192 comma 1 del D.Lgs. 50/2016 che contiene la disciplina del regime speciale degli affidamenti in house, e in particolare il primo comma prevede l'iscrizione, in apposito elenco, istituito presso l'ANAC delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5.

Occorre verificare se Area Blu S.p.A. corrisponde ai requisiti previsti dalle predette disposizioni normative.

Si premettere che con l'Assemblea straordinaria di Area Blu S.p.A. del 27/12/2016, anche in attuazione della delibera di Consiglio metropolitano n. 60 del 14/12/2016, è stato adeguato lo statuto alle disposizioni del già citato D.Lgs 175/2016.

Area Blu S.p.A., quale società a totale partecipazione pubblica, è proiezione organizzativa degli enti locali soci per lo svolgimento comune, in maniera unitaria e coordinata, di attività strumentali e funzionali agli stessi ed a loro forme consortili. La società è espressione della collaborazione di pubbliche amministrazioni, portatrici di interessi omogenei, mediante la quale essi provvedono in forma unitaria ed integrata agli interventi di loro competenza relativi alla realizzazione, riqualificazione, progettazione, gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare degli enti soci, all'organizzazione, gestione e realizzazione di sistemi per il controllo del traffico, della mobilità, della sicurezza e della sosta e della qualità e sicurezza urbana.

Gli enti pubblici soci esercitano sulla società i poteri di:

- direttiva e controllo, analogo a quello esercitato sui propri servizi, circa le modalità e condizioni di erogazione dei servizi da parte della società nonché circa la gestione della società stessa;
- elaborazione e modifica degli schemi tipo di contratto di servizio e relativi disciplinari;

- approvazione di unitari piani strategico-politici e finanziari della gestione societaria, del piano industriale e degli altri documenti di tipo programmatico;
- controllo sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità, disponendo a riguardo altresì di poteri di supervisione, coordinamento, ispettivi e di informazione;
- controllo sugli equilibri economici e finanziari della società e dei conti annuali e infrannuali della Società (con obbligatoria rendicontazione contabile periodica da parte di quest'ultima);
- esprimersi sulla nomina e revoca degli organi sociali e del direttore generale;
- approvazione del bilancio d'esercizio;
- modifiche Statuto e adozione regolamenti societari per la gestione, il funzionamento ed il controllo interno;
- qualunque operazione su partecipazione a società, se previste dall'ordinamento, e modifiche ai loro statuti.

L'esercizio di questi poteri rafforzati in capo all'Assemblea dei soci si è realizzato, nell'anno 2021, con n. 2 delibere relative all'approvazione di disciplinari di affidamento e n. 9 delibere riguardanti procedure di affidamento contratti per importi superiori al 15% del patrimonio netto, oltre all'approvazione del budget economico e finanziario e dei relativi aggiornamenti, del piano assunzionale e dei piani per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

L'esercizio coordinato dei poteri di indirizzo e di controllo degli enti locali soci sulla Società, ed il funzionamento degli ulteriori strumenti finalizzati a garantire la piena attuazione di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, è disciplinato da una convenzione di diritto pubblico stipulata ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000.

L'esercizio coordinato dei poteri di indirizzo e di controllo degli enti locali soci sulla Società, ed il funzionamento degli ulteriori strumenti finalizzati a garantire la piena attuazione di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, è disciplinato da una convenzione di diritto pubblico stipulata ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000.

In particolare, l'art. 4 della convenzione prevede la costituzione del Coordinamento dei Soci, composto dai rappresentanti legali o loro delegati degli enti soci, al fine di disciplinare la collaborazione tra gli enti soci stessi per l'esercizio in comune di un controllo sulla Società analogo a quello esercitato sui propri servizi (si osserva che in caso di una molteplicità di aggiudicatari dei singoli o gruppi di servizi il controllo non risulterebbe facilitato, rispetto ad un controllo concentrato, e la dispersione fra più soggetti potrebbe indebolire deterrenza ed efficacia). Il Coordinamento dei Soci opera quale sede di informazione, consultazione e discussione tra la Società e i Soci, nonché quale sede di controllo dei Soci sulla Società circa la gestione delle attività svolte e circa l'andamento generale dell'amministrazione.

Inoltre, il Coordinamento dei Soci stabilisce i programmi della produzione di beni e servizi, redige appositi progetti di produzione di beni e servizi oggetto della programmazione degli enti locali soci, verifica lo stato di

attuazione degli obiettivi fissati tramite la relazione sul generale andamento della gestione e sulla sua prevedibile evoluzione trasmesso ogni anno dal Consiglio di Amministrazione.

Al fine di consentire l'espletamento delle funzioni descritte, il bilancio e i piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari di breve e lungo periodo della Società, nonché gli atti di competenza dell'Assemblea, possono essere deliberati in via definitiva dai competenti organi della Società solo previo parere favorevole del Coordinamento dei Soci.

L'Assemblea ordinaria, determina annualmente gli indirizzi e gli obiettivi dell'azione societaria, nel rispetto di quanto stabilito dal Coordinamento dei Soci. In particolare, l'Assemblea ordinaria: approva il bilancio e la destinazione degli utili; nomina l'Amministratore unico o il Presidente del Consiglio di Amministrazione e gli altri amministratori, i sindaci e il Presidente del Collegio Sindacale, e il soggetto al quale è demandato il controllo contabile, ai sensi della vigente normativa; determina il compenso degli amministratori e dei sindaci nel rispetto delle norme specificamente applicabili alle società di autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti pubblici soci rispondente al modello in house providing; delibera sulla responsabilità degli amministratori e dei sindaci; approva l'eventuale regolamento dei lavori assembleari; delibera sugli altri oggetti attribuiti dalla legge alla sua competenza. L'Assemblea ordinaria delibera inoltre in merito alle autorizzazioni e al compimento dei seguenti atti degli amministratori: approvazione dei budget pluriennali ed annuali, dei piani di investimento e di quelli di assunzione del personale, proposti dall'organo amministrativo; interventi di importo superiore a € 250.000,00 relativi alle dotazioni patrimoniali; esecuzione di ogni operazione societaria che importi un impegno finanziario per la Società superiore al 15% del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato; sulla acquisizione, sulla cessione e sulla dismissione di rami d'azienda per l'esercizio dei servizi affidati dagli enti locali; sulle acquisizioni e sulle cessioni di partecipazioni, qualora previste dall'ordinamento; prestazioni di garanzie, fidejussioni e concessioni di prestiti superiori ad € 50.000,00 nonché la concessione di diritti reali di garanzia su beni immobili; assunzione di attività e servizi ricompresi nello scopo sociale e la dismissione di attività o di servizi già esercitati; emissione di prestiti obbligazionari.

La Società è attualmente amministrata da un Consiglio di Amministrazione formato da tre componenti, eletti dall'Assemblea in conformità alla volontà degli enti locali soci manifestata in sede di Coordinamento dei Soci. Al Consiglio di Amministrazione spetta la gestione dell'impresa.

Alla chiusura di ogni esercizio, il Consiglio di Amministrazione approva una relazione sul generale andamento della gestione e sulla sua prevedibile evoluzione evidenziando lo stato di attuazione degli obiettivi rispetto alla programmazione approvata dai Soci. I componenti del Consiglio di Amministrazione sono nominati dai soci secondo i seguenti diritti di designazione: un componente, con funzioni di Presidente, è designato dal Socio Comune di Imola, il secondo componente dal Socio Comune di Imola previo consenso degli altri Soci e il terzo dal Socio Città Metropolitana di Bologna.

Il controllo contabile e la vigilanza sull'osservanza della legge e dello Statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sulla adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato dalla Società e sul suo concreto funzionamento è affidata ad un Collegio Sindacale composto da tre Sindaci effettivi e due supplenti, nominati dall'Assemblea ordinaria in conformità alla volontà degli enti locali soci manifestata in sede di Coordinamento dei Soci.

Si dà atto che ANAC, con delibera n. 746 del 5 settembre 2018, ha approvato l'iscrizione di Area Blu S.p.A. nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti di cui all'art.192, comma 1, del D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50, già richiamato.

• **OBBLIGHI D.LGS 175/206 (TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA)**

Relativamente agli obblighi che il D.Lgs. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) impone alle società partecipate, si segnala che:

- ai sensi dell'art. 6 c. 2 Area Blu S.p.A. ha predisposto un programma di valutazione del rischio aziendale;
- ai sensi dell'art. 11 c. 4, nella scelta degli amministratori, Area Blu S.p.A. rispetta il principio dell'equilibrio di genere;
- lo statuto di Area Blu S.p.A. è adeguato a quanto previsto dall'art. 11 c. 9;
- ai sensi dell'art. 16 c. 3, lo statuto di Area Blu S.p.A. prevede che oltre l'ottanta per cento del suo fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci;
- ai sensi dell'art. 16 c. 7 Area Blu S.p.A. applica, nell'acquisizione di lavori, beni e servizi, la disciplina prevista dal d.lgs. 50/2016, ed ha approvato un "Regolamento contratti lavori, servizi, forniture", il cui ultimo aggiornamento è stato approvato dal Consiglio di amministrazione del 05/08/2019;
- ai sensi dell'art. 19 c. 2, Area Blu S.p.A. ha adottato un "Regolamento per il reclutamento del personale e per il conferimento di incarichi", contenente provvedimenti riguardanti i criteri e le modalità per il reclutamento del personale, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, e dei principi di cui all'art 35 c. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Per quanto riguarda la normativa in tema di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione e di trasparenza, l'Assemblea dei soci ha nominato come Responsabile Anticorruzione e Trasparenza la Dott.ssa Mariangela Frascari. Ad aprile 2022 è stato approvato il Piano Anticorruzione 2022-2024 parte integrante del MOG 231/2001.

Per quanto sopra rilevato è accertato che Area Blu S.p.A. possiede tutti i requisiti richiesti dalle disposizioni normative per essere riconosciuta una società in house.

• **MODELLO DI BUSINESS**

La mission di Area Blu S.p.A. è articolata su 4 aree strategiche di affari (ASA), a cui corrispondono vari settori

di intervento:

➤ **Servizi Tecnici**

- Project Management (RUP), progettazione e direzione lavori delle opere inserite nel piano triennale degli investimenti degli Enti Soci;
- gestione globale del patrimonio infrastrutturale degli Enti Soci: edilizia istituzionale e residenziale, Infrastrutture viarie, Illuminazione pubblica, verde urbano e giochi
Mobilità e Sicurezza

➤ **Gestione della sosta regolata (a raso, in struttura)**

- Supporto tecnologico ed amministrativo nella gestione delle sanzioni da codice della strada;
- gestione di impianti di videosorveglianza per la sicurezza urbana;

➤ **Gestione del Patrimonio**

- Valorizzazione del patrimonio immobiliare (supporto nella redazione del piano delle alienazioni, supporto nell'attività di dismissione e valorizzazione di aree sotto-utilizzate);
- gestione delle locazioni attive e passive (attività di asset management);
- gestione tecnico-amministrativa di altre entrate extra-tributarie per gli Enti Soci (ad es. Cosap, scavi ecc.).

➤ **Servizi cimiteriali**

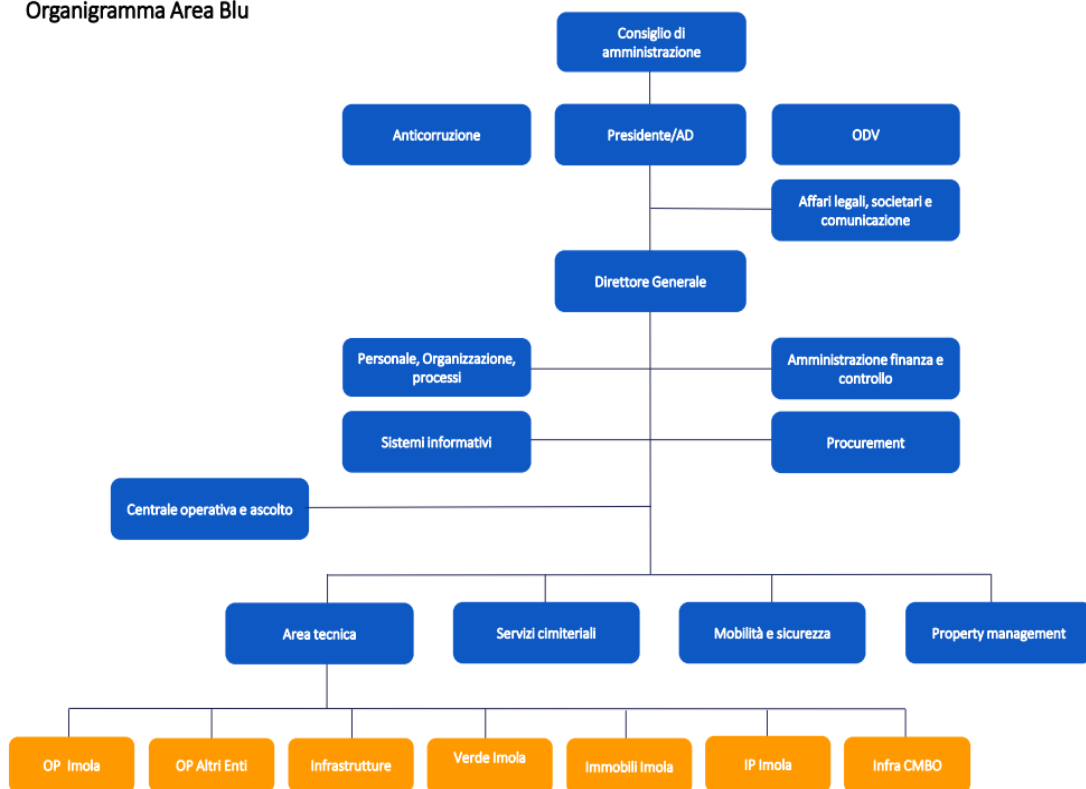
- Gestione delle operazioni caratteristiche dei quartieri cimiteriali;
- relazioni con l'utenza;
- valorizzazione del patrimonio immobiliare.

• **ASSETTO ORGANIZZATIVO**

Nel 2021 l'assetto organizzativo della società è rimasto inalterato dal punto di vista della sua strutturazione, imperniato sulle seguenti tipologie di unità/aree: – Aree Strategiche di Affari (ASA): sottoinsieme coincidente con un business specifico; – Aree di Staff (ADS): unità a supporto delle ASA; Unità Operative Speciali (UOS): rappresentano declinazioni operative (e/o di budget) di alcune ASA in riferimento a particolari commesse di notevole importanza strategica per l'azienda (disciplinari con Enti soci).

• ORGANIGRAMMA

Organigramma Area Blu



• PERSONALE

La situazione del personale occupato alla data del 31/12/2021 è la seguente:

Organico	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019
Dirigenti	1	0	2
Quadri	6	5	5
Impiegati	63	60	65
Operai	19	22	23
Altri	7	8	7
Totale	96	95	102



Con riferimento agli indirizzi sul contenimento delle spese di funzionamento relativi al 2021, ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs. 175/2016, contenuti nella delibera del Consiglio comunale di Imola n. 54 del 17/12/2020, si rileva che sono stati rispettati gli indirizzi in questione come risulta dallo schema sotto riportato. Si precisa che l'incidenza dei costi di funzionamento in relazione al valore della produzione, calcolato come indicato nella delibera del Comune di Imola, è pari al 21,94% e pertanto inferiore alla media del triennio 2017/2019 (pari al 27,62%). L'incidenza delle spese di personale in relazione al valore di produzione, calcolato come indicato sempre sulla delibera del Comune di Imola, è pari a 18,35% e pertanto inferiore alla media del triennio 2017/2019 (pari al 22,38%).

	2017	2018	2019	2020	2021
B6	14.009,35 €	12.273,63 €	6.617,94 €	5.136,00 €	21.156,64 €
B7	839.312,84 €	734.728,21 €	877.155,06 €	672.912,09 €	576.589,20 €
B8	184.240,46 €	206.753,94 €	194.276,55 €	171.621,05 €	174.965,44 €
B9	5.061.047,22 €	4.787.680,00 €	4.620.837,95 €	4.210.943,53 €	4.374.452,00 €
B14	109.639,46 €	90.942,02 €	111.875,21 €	86.997,72 €	83.141,69 €
TOTALE COSTI DI FUNZIONAMENTO	6.208.249,33 €	5.832.377,80 €	5.810.762,71 €	5.147.610,39 €	5.230.304,97 €
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE	22.908.827,00 €	20.739.244,00 €	21.027.339,00 €	23.644.122,00 €	23.840.927,00 €
INCIDENZA COSTI DI FUNZIONAMENTO SU VALORE DELLA PRODUZIONE	27,10%	28,12%	27,63%	21,77%	21,94%
INCIDENZA COSTI PERSONALE SU VALORE DELLA PRODUZIONE	22,09%	23,09%	21,98%	17,81%	18,35%

• RISULTATI DI BILANCIO

Conto economico riclassificato a margine di contribuzione								
Dati economici	2021	inc%	2020	inc%	2019	inc%	2018	inc%
Ricavi totali/V. Produzione	23.871.887	100%	23.644.122	100%	21.027.339	100,00%	20.739.244	100%
Ricavi gestione caratteristica	16.160.305	68,35%	16.027.289	67,79%	17.399.000	82,74%	18.018.000	86,88%
Ricavi opere Pubbliche	7.508.884	31,76%	7.392.053	31,26%	3.340.824	15,89%	2.539.391	12,24%
Altri ricavi e proventi	202.698	0,86%	224.780	0,95%	287.515	1,37%	181.853	0,88%
Costi Operativi	20.247.104	84,82%	19.580.956	82,82%	16.303.679	77,54%	16.400.905	79,08%
Costo del personale operativo	3.540.043	14,97%	3.541.049	14,98%	3.192.696	15,18%	3.236.897	15,61%
Costi operativi gestione caratteristica	9.706.169	41,05%	9.274.616	39,23%	10.105.378	48,06%	10.089.463	48,65%
Costi operativi Opere Pubbliche	7.000.892	29,61%	6.765.291	28,61%	3.005.605	14,29%	3.074.545	14,82%
Margine di contribuzione	3.624.783	15,18%	4.063.166	17,18%	4.723.660	22,46%	4.338.339	20,92%
Costo del personale Staff	834.410	3,53%	669.894	2,83%	1.460.781	6,95%	1.550.782	
Costi generali/Costi IT	1.366.566	5,78%	1.166.431	4,93%	1.285.069	6,11%	1.023.321	
Mol/Ebitda	1.423.807	5,96%	2.226.841	9,42%	1.977.810	9,41%	1.764.236	8,51%
Amm.ti materiali ed immateriali	567.718	2,40%	643.567	2,72%	926.865	4,41%	1.038.496	5,01%
Accantonamenti e Svalutazione crediti	363.851	1,54%	402.118	1,70%	438.967	2,09%	271.106	1,31%
Oneri finanziari	30.234	0,13%	130.831	0,55%	139.285	0,66%	159.017	0,77%
Risultato operativo/Ebit	462.004	1,94%	1.050.325	4,44%	472.693	2,25%	295.617	1,43%
Gestione accessoria								
Risultato lordo ante imposte	462.004	1,94%	1.050.325	4,44%	472.693	2,25%	295.617	1,43%
Imposte d'esercizio	217.892	0,92%	488.546	2,07%	257.472	1,22%	296.790	1,43%
Imposte anticipate	0	0,00%	66.546	0,28%	-51.863	-0,25%	-128.926	
Risultato netto	244.112	1,02%	495.233	2,09%	267.084	1,27%	127.753	0,62%

Attivo (k/€)	31/12/2017		31/12/2018		31/12/2019		31/12/2020		31/12/2021	
ATTIVO FISSO (Immobilizzazioni)	9.779	49,93%	8.935	51,63%	8.037	48,21%	7.494	35,90%	7.035	28,47%
Immobilizzazioni										
Immateriali	3.094	15,80%	2.629	15,19%	2.229	13,37%	2.002	9,59%	1.835	7,42%
Immobilizzazioni Materiali	6.655	33,98%	6.279	36,28%	5.808	34,84%	5.492	26,31%	5.200	21,04%
Immobilizzazioni Finanziarie	30	0,15%	27	0,16%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
ATTIVO CORRENTE	9.807	50,07%	8.371	48,37%	8.633	51,79%	13.381	64,10%	17.678	71,53%
Rimanenze finali	261	1,33%	310	1,79%	968	5,81%	3.041	14,57%	7.119	28,81%
Credit	8.637	44,10%	5.918	34,20%	6.350	38,09%	8.848	42,39%	8.636	34,94%
Disponibilità liquide	437	2,23%	1.995	11,53%	1.221	7,32%	1.399	6,70%	1.844	7,46%
Altro Attivo Circolante (ratei e risconti)	472	2,41%	148	0,86%	94	0,56%	93	0,45%	79	0,32%
CAPITALE INVESTITO	19.586	100,00%	17.306	100,00%	16.670	100,00%	20.875	100,00%	24.712	100,00%

Passivo (k/€)	31/12/2017		31/12/2018		31/12/2019		31/12/2020		31/12/2021	
MEZZI PROPRI (Patrimonio netto)	7.149	36,50%	7.277	42,05%	7.544	45,25%	8.036	38,50%	8.283	33,52%
di cui Capitale Sociale	7.097	36,24%	7.097	41,01%	7.097	42,57%	7.097	34,00%	7.097	28,72%
di cui Altre Riserve	52	0,26%	180	1,04%	447	2,68%	939	4,50%	1.186	4,80%
PASSIVITA' A M/L TERMINE	1.317	6,72%	1.210	6,99%	1.144	6,86%	1.143	5,48%	1.094	4,43%
Fondi per rischi	316	1,61%	466	2,69%	628	3,77%	533	2,55%	454	1,84%
Fondo TFR	236	1,20%	287	1,66%	297	1,78%	336	1,61%	367	1,48%
Debiti verso banche	533	2,72%	220	1,27%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Altre debiti a M/L termine	232	1,18%	237	1,37%	219	1,31%	274	1,31%	273	1,10%
PASSIVITA' CORRENTE	11.120	56,78%	8.820	50,96%	7.982	47,88%	11.696	56,03%	15.335	62,06%
Fondi per oneri	0	0,00%	245	1,42%	82	0,49%	488	2,34%	792	3,20%
Debiti verso banche	1.019	5,20%	542	3,13%	220	1,32%	0	0,00%	0	0,00%
Debiti verso fornitori	7.782	39,73%	6.064	35,04%	6.078	36,46%	6.904	33,07%	5.959	24,11%
Acconti da clienti	172	0,88%	9	0,05%	13	0,08%	2.745	13,15%	6.308	25,53%
Altri debiti a breve	2.148	10,97%	1.960	11,33%	1.589	9,53%	1.559	7,47%	2.277	9,21%
CAPITALE DI FINANZIAMENTO	19.586	100,00%	17.306	100,00%	16.670	100,00%	20.875	100,00%	24.712	100,00%

In tali prospetti sono riportati i principali dati patrimoniali di Area Blu S.p.A. relativi all'esercizio 2021 e il confronto con le precedenti annualità.

• PRINCIPALI INDICATORI SOCIETARI

Indicatori di Liquidità/Solvibilità	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
POSIZIONE FINANZIARIA NETTA	-1.233	-1.001	-1.399	-1.844
Margine di disponibilità (CCN) (Attivo circolante-passività correnti)	-448	651	1.685	2.342
Quoziente di disponibilità (Attivo circolante/passività correnti)	0,95	1,08	1,14	1,15
Margine di tesoreria (liq.Imm.+liq.Diff.-pass.Corr.)	-759	-317	1.490	2.157
Quoziente di tesoreria (2) (liq.Imm.+liq.Diff.)/pass.Corr.	0,91	0,96	1,13	1,14

Indicatori di Redditività/Marginalità	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Redditività patrimonio netto ROE = U.N. / C.P.	1,76%	3,54%	6,11%	2,95%
Redditività capitale investito ROI = R.O. / C.I.	2,64%	2,83%	5,03%	1,87%
Redditività vendite ROS = R.O. / R.V.	2,21%	2,24%	4,44%	1,94%

Indicatori crisi di impresa	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Patrimonio Netto > 0	7.277.070	7.544.151	8.039.382	8.283.495
Oneri Finanziari/Ricavi	0,77%	0,66%	0,55%	0,13%
Patrimonio Netto /Debiti totali	42,05%	45,24%	34,00%	33,52%
Attività a breve/Passività a breve	94,92%	108,16%	114,41%	115,28%
Cash flow / Totale attivo	7,12%	6,00%	6,70%	7,46%
Indebitamento tributario e prev./Totale attivo	3,05%	2,61%	2,40%	1,29%

L'indice di tesoreria è stato conteggiato considerando nella parte di liquidità il valore dei L.I.C. (Lavori In Corso), in quanto strettamente correlati al valore degli anticipi per lavori

I principali indicatori patrimoniali e finanziari, così come quelli economici hanno evidenziato negli anni una situazione sempre positiva, in termini di risultato di esercizio ed esprimono una buona situazione aziendale, mostrando indici in costante miglioramento nel periodo considerato. Nonostante le difficoltà dovute alla nota pandemia, nel 2021 è stato raggiunto un risultato economico in utile, il quinto consecutivo dopo la fusione della prima Area Blu S.p.A. con Beni Comuni, avvenuta il 01/04/2017, consolidando così ulteriormente la solidità economica e patrimoniale della società e aumentandone il valore per gli azionisti.

8. AFFIDAMENTO ALLA SOCIETA IN HOUSE: PLUS DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO

Lo scenario più vicino alla situazione in essere prevede il mantenimento dell'affidamento del servizio in capo ad Area Blu S.p.A. (la durata statutaria della società è prevista al 31 dicembre 2050 e potrà essere prorogata con deliberazione dell'Assemblea straordinaria dei soci). Questa ipotesi non presenta gravi implicazioni organizzative e andrebbe ad assicurare un asset strategico per le politiche territoriali della Città metropolitana, oltre che la

stabilità nella gestione della società e dei servizi in corso. È opportuno ricordare che alcune attività sono state affidate ad Area Blu S.p.A. dal momento dell'adesione dell'Ente, avvenuta con delibera di Consiglio Provinciale (ora Città Metropolitana) n. 22 del 24 aprile 2007. Infatti è da allora, che ad Area Blu S.p.A. sono stati affidati in primis la costruzione e la gestione del sistema di controllo fisso sulle strade di competenza, delle infrazioni ai limiti di velocità ed agli incroci semaforizzati in attuazione del progetto sicurezza stradale e via via si è provveduto ad effettuare ulteriori affidamenti a tutt'oggi in essere. Nel corso degli anni si è via via specializzata sempre più nello svolgimento delle attività affidate, riuscendo a produrre servizi di indiscusso valore per gli Enti e indirettamente per la cittadinanza. La riproposizione di questo modello consentirebbe quindi il prosieguo di un percorso virtuoso per la gestione delle specifiche esigenze che emergono e vengono rappresentate di volta in volta dalle strutture dell'Ente che hanno competenza sui servizi affidati. L'attuale modello di partnership garantirebbe anche attività specifiche di personalizzazione alle puntuali esigenze manifestate dalla Città metropolitana. L'affidamento in house alla società in questione consente di mettere a valore il patrimonio esperienziale, e professionale già maturato, facilitando e fluidificando la gestione delle attività da parte di personale con competenze specialistiche (non da assumere, formare e avviare come nel ricorso alle internalizzazioni) in grado di unire la preparazione tecnica la conoscenza dei processi dell'Ente e delle norme che ne determinano il funzionamento. Tali *skills*, e più in generale, la conoscenza della realtà locale e le relazioni strutturate con gli uffici dell'Ente sono indubbiamente un asset da sviluppare ulteriormente e non da ricostruire e avviare ex novo come nei casi dell'internalizzazione ed esternalizzazione delle attività. Tali capacità sono alla base dell'efficacia e della rapidità dell'azione amministrativa dell'Ente, come peraltro richiesto dal particolare periodo che abbiamo affrontato e stiamo affrontando (emergenza sanitaria). Un altro punto di forza dell'adozione del modello è rappresentato dal servizio di supporto e assistenza ai cittadini attraverso l'attivazione di uno sportello per il ricevimento e il servizio di call center sia con riferimento alle infrazioni al C.d.S. sia con riferimento al servizio di supporto all'accertamento e alla riscossione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e della riscossione coattiva mentre nel servizio di ripristino viabilità stradale si rilevano le comunicazioni al proprietario in caso di rimozione della cartellonistica pubblicitaria abusiva o di potatura e/o rimozione di piatte in proprietà private; tali supporti ai cittadini si sono sempre dimostrati di altissima qualità se si pensa al livello di risposta in termini di velocità, completezza e linguaggio, nonché di competenza e immediata comprensione delle problematiche che si presentano nei diversi servizi, che sempre più sono alla base dell'utilità percepita ed effettiva dell'azione amministrativa dell'Ente. Le relazioni con l'utenza sono indubbiamente degli elementi da valorizzare ed utilizzare per mantenere una efficiente gestione del sistema.

L'identica natura che connota l'Amministrazione e il fornitore del servizio, costituisce un valore aggiunto con una produzione/erogazione di servizi non filtrata da interessi economici particolari o speculativi. Inoltre si ritiene questo modello apprezzabile per altri vantaggi e caratteristiche. In particolare assicura:

1. la predisposizione dei servizi "a misura";
2. il coordinamento tecnico- operativo in tempo reale (con miglioramento dei tempi di intervento e conseguente

miglioramento dell'efficacia);

3. la relazione dinamica affidante-affidatario (non statica come quando disciplinata da un rigido schema contrattuale);
4. la cultura amministrativa condivisa (la “sensibilità al servizio” è un’attitudine che non si può negoziare con un soggetto privato legittimamente motivato da uno scopo di lucro). La sensibilità degli operatori in house, che è parte integrante dell’Amministrazione pubblica, trascende il mero approccio commerciale alla qualità del servizio per collocarsi in una dimensione che attiene alla natura stessa ed intrinseca della pubblica amministrazione e della tutela dell’interesse collettivo quale radice fondamentale dell’azione amministrativa;
5. gestione pragmatica delle urgenze (picco dei periodi con scadenze di adempimenti) delle varianti e delle variabili tale modalità si oppone alla “cristallizzazione delle condizioni contrattuali”);
6. la disponibilità di professionalità specialistiche, anche in condivisione con altri soci pubblici, senza la necessità di dover procedere con propri piani assunzionali peraltro sottoposti a forti limitazioni;
7. lo svolgimento di attività ulteriori rispetto alla mera prestazione di servizi;
8. il monitoraggio delle diverse fasi procedurali ad incremento dell’efficienza diffusa dei servizi;
9. le conoscenze specialistiche (expertise) rafforzate da un’esperienza matura sul campo;
10. il controllo analogo per assicurare l’organicità del servizio nel tempo
11. la gestione dei servizi strumentali ad un unico soggetto in rapporto di organicità intrinseca, sottoposto a controllo analogo, che consente all’Ente risparmi sui costi indiretti derivanti dai tempi necessari per espletare le procedure di gara per i diversi servizi, tenuto conto dei rischi di contenzioso;
12. l’affidamento in house providing consente all’ente pubblico affidante di mantenere una direzione strategica e un controllo stringente sui risultati della gestione e sui servizi affidati;
13. l’ente ha la possibilità di decidere, sotto il profilo organizzativo e delle responsabilità, le attività di indirizzo e controllo, valutando tempo per tempo i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi pianificati;
14. consente all’Ente di disporre di una struttura estremamente flessibile, rispetto alle previsioni contrattuali di affidamento a terzi che sono insite nel rapporto organico tipico dell’ in house, che mitiga necessità impreviste ed eventi straordinari, adattando ogniqualvolta sia necessario le condizioni di erogazione dei servizi ai cambiamenti dell’esigenze degli Enti, a cui si aggiunge la possibilità per l’azionista di disporre l’attuazione di attività aggiuntive ove queste siano ritenute necessarie per il perseguimento degli obiettivi previsti dagli atti programmatici dell’amministrazione e la possibilità per l’azionista di rimodulare le attività anche disponendo la riduzione delle stesse in caso di valutazioni strategiche che impongano una decisione in tal senso;
15. la società in house, la quale per la natura di ente strumentale dell'amministrazione partecipante, opera per non già per fini di lucro, avvalendosi della neutralità sotto questo profilo della forma societaria, ma per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima amministrazione;
16. l’attività della società in-house è sottoposta a normative del tutto analoghe a quelle delle amministrazioni pubbliche controllanti: (si pensi ad esempio al contenimento delle spese di funzionamento - ivi incluse quelle

per il personale - all'assoggettamento alla disciplina del codice dei contratti, alla disciplina sulla trasparenza e l'anticorruzione);

17. la possibilità di rapportarsi d'altri soggetti pubblici in una dimensione di appartenenza e condivisione consente indubbiamente una elevazione del sistema amministrativo di relazione tra soggetti pubblici coinvolti ed accorcia le distanze tra la domanda e la risposta;
18. si individuano quali punti elettivi del programma industriale l'attenzione per il sociale, il dialogo con gli utenti, la comunicazione informativa continua;
19. l'individuazione di un referente di contratto che segua l'operatività quotidiana del servizio destinato a gestire la relazione stabile tecnica e operativa di scambio con tutti gli enti del territorio in uno spirito di cooperazione tra le parti;
20. il coinvolgimento attivo dell'utenza (indagine sul gradimento dei servizi con monitoraggi periodici una volta l'anno);
21. l'effetto rete: la gestione unitaria su area vasta consente l'utilizzo condiviso di risorse e la realizzazione di economie di scala;
22. la valutazione in itinere delle prestazioni e delle funzionalità dei servizi mediante monitoraggi e supervisioni.

La società a partecipazione pubblica, come Area Blu S.p.A., risulta altresì essere in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta e conveniente esecuzione dei servizi, permettendo agli enti locali soci di ottenere alcuni vantaggi non ottenibili attraverso una gestione tramite gara in particolare:

- a) la possibilità per il socio Città metropolitana, nella veste di socio affidante con rapporto esclusivo in seno agli organi societari, di imporsi nelle scelte della società affidataria con conseguente adeguamento del servizio ad eventuali mutamenti anche del contesto territoriale senza che sia necessario procedere a modifiche contrattuali, e controllo costante di tutte le fasi esecutive, della sua preparazione e della sua rendicontazione;
- b) l'affidamento di molteplici attività/servizi legati fra loro ad un'unica società, permette di realizzare economie di scopo e di scala, sfruttando le integrazioni operative e gestionali esistenti fra gli stessi, comportando un altro livello di completamento con le strutture interne dell'Ente e tra gli stessi settori tecnici e amministrativi dell'Ente medesimo in relazione alle diverse implicazioni connaturate al rapporto di immedesimazione organica;
- c) "sartorializzazione dei servizi": l'approccio ai servizi è personalizzato ed è adeguato alle specifiche esigenze dell'Ente; tale caratteristica di indubbio valore rappresenta pertanto un unicum difficilmente comparabile con altri servizi gestiti da terzi che devono pedissequamente osservare le previsioni contrattuali;
- d) l'affidamento dei medesimi servizi da parte di enti soci territorialmente prossimi permette di integrare le operazioni on site sugli apparecchi oltre che di integrare i software applicativi dei diversi enti (cooperazione applicativa);
- e) il tendenziale azzeramento del contenzioso a favore della composizione bonaria (in prima istanza) di eventuali controversie nell'applicazione di un contratto di servizio complesso;

- f) i servizi affidati a Area Blu S.p.A. comportano un alto livello di integrazione con le strutture interne degli enti, oltre che un elevato grado di variabilità e rapidità di intervento per iniziative o attività non prevedibili ma eventualmente necessarie per il perseguimento degli obiettivi relativi agli atti programmatori dell'Ente;
- g) la conservazione degli introiti nella sfera gestionale dell'Amministrazione pubblica e nella disponibilità della collettività territoriale: la remunerazione del gestore di servizi pubblici locali o strumentali, ai sensi della normativa nazionale e comunitaria vigente, deve ricomprendere anche un margine di utile ragionevole per lo stesso, permettendo di mantenere tale quota di remunerazione, eccedente i costi del servizio, nell'ambito del «gruppo» e di reimpiegarla per i servizi ai cittadini;
- h) Area Blu S.p.A. ha predisposto la Relazione sul Governo societario collocata nell'ambito della Relazione sulla gestione al Bilancio al 31/12/2021 e precedenti, contenente il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale ex art 6, comma 2 e 4 del D.Lgs 175/2016. I risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, co. 2 e anche art. 14, co. 2, 3, 4, 5 del decreto in questione inducono l'organo amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società, sia allo stato attuale, da escludere, come peraltro emerge dai principali indicatori societari previamente rilevati;
- i) la disponibilità continuativa di una struttura amministrativa di controllo dell'attuazione degli affidamenti attraverso le 4 aree strategiche di affari (ASA), a cui corrispondono vari settori di intervento inerenti la mission della società previamente indicati.

È indubbio che in presenza di una partecipazione dell'Ente ad una società quale Area Blu S.p.A., l'eventuale scelta di altre forme gestionali comporterebbe la necessità di dismettere la partecipazione con tutte le conseguenze del caso.

Inoltre si dà atto che le società in house, a totale partecipazione pubblica, sono oggi ampiamente considerate e riconosciute sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza quali *longa manus* dell'Amministrazione affidante (trattasi di delegazione inter-organica), soggetti strumentali a servizio degli Enti soci e di cui costituiscono una promanazione senza alcun rapporto di terzietà, con possibilità per i soci di affidare direttamente i servizi come se fosse eseguito in proprio senza ricorrere all'espletamento dell'iter di gara di cui al Dlgs 50/2016 "Codice degli Appalti pubblici". Uno dei punti del modello in house che merita particolare attenzione è sicuramente il controllo analogo che garantisce che le azioni compiute da una società in house rispecchino la volontà degli Enti pubblici che le hanno determinate. Il controllo analogo instaura dunque tra la città metropolitana e la società Area Blu S.p.A. un particolare rapporto giuridico, che consente all'Ente pubblico un controllo e una inerenza sui servizi certamente più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo. Attraverso il controllo analogo, l'Ente è in grado di ottenere il raggiungimento di buon livelli di efficacia ed efficienza nella gestione della società in house. L'Ente ha il dovere di assegnare gli obiettivi strategici e una volta che essi sono stati affidati, ha il conseguente obbligo di monitorarli, al fine della loro verifica e delle eventuali azioni correttive, in relazione agli eventuali squilibri di natura economico-finanziaria riscontrati. Ciò consente di snellire le procedure di

affidamento e di avere un interlocutore rapido ed efficace per l'espletamento dei servizi, la realizzazione di lavori e delle forniture necessarie allo svolgimento dell'attività amministrativa.

9. OFFERTA DI AREA BLU S.P.A.

Area Blu S.p.A. si impegna in una cornice di sostenibilità economico-finanziaria, nell'ambito di un programma di miglioramento dei servizi svolti per la Città Metropolitana di Bologna, che preveda un ampliamento dei servizi e di contestuale razionalizzazione dei costi a:

- potenziare il sistema di comunicazione ed informazione con l'utenza (incrementando gli orari di accesso/contatto dei servizi informativi telefonici e front office);
- effettuare il monitoraggio dei costi ai fini di eventuali e progressive riduzioni;
- migliorare i livelli quali-quantitativi dei servizi erogati, degli strumenti e delle strutture;
- ottimizzare le manutenzioni; aumentare la produttività lavoro;
- sviluppare un piano di evoluzione dei dispositivi e dei programmi;
- individuare un referente unico di contratto (e di contatto) che segua l'operatività quotidiana dei servizi monitorandola, instaurando uno scambio sistematico tempestivo;
- affiancare gli uffici nelle attività di ausilio.

Considerati i citati aspetti, Area Blu S.p.A. propone i seguenti corrispettivi:

- per il servizio di supporto alla gestione del sistema di controllo per la sicurezza stradale e per il rilievo delle infrazioni un corrispettivo a sanzione spedita pari a € 17,75+iva per ogni primo verbale spedito; il servizio comprende l'attività di manutenzione degli apparati per il rilevamento della velocità, l'attività di stampa, postalizzazione, rendicontazione, inserimento dati, gestione documentale, l'attività di supporto in ambito sicurezza stradale. Il corrispettivo vede una riduzione del 20,76% rispetto al corrispettivo del precedente contratto pari a € 22,40+iva;
- per il servizio di supporto all'accertamento e riscossione del canone patrimoniale, autorizzazione o esposizione pubblicitaria un corrispettivo pari all'8% dell'importo riscosso oltre iva; a differenza del precedente contratto, le spese postali per le spedizioni ordinarie (emissioni e riemissioni) saranno a carico di Area Blu S.p.A.;
- per il servizio di supporto alla riscossione coattiva un corrispettivo pari al 5% dell'importo riscosso oltre iva oltre all'aggio richiesto dalle agenzie/società di riscossione;
- per il servizio di pronto intervento e ripristino della sicurezza stradale e della viabilità post incidente, Area Blu S.p.A. propone di mettere a disposizione per interventi straordinari, per perdite di carico, per rimozione di cartellonistica abusiva, per interventi di potatura e per urgenti interventi di messa in sicurezza € 60.000,00 all'anno per la durata del contratto fino a € 700.000,00 di incassato dai soggetti che hanno causato i danni di cui all'oggetto, oltre al 3% della eventuale somma eccedente fino ad un importo di € 1.500.000,00 di incassato oltre al quale Area Blu S.p.A. mette a disposizione il 4% della somma eccedente. Complessivamente si rileva

un aumento della quota fissa del 20% e una riduzione del 30% della soglia economica al di sopra della quale il volume degli interventi viene incrementato di un ulteriore 3%.

Unita all'offerta è stata prevista una tabella, allegata sub 1) alla presente Relazione, in cui vengono evidenziati in forma riassuntiva e sintetica i corrispettivi dei diversi servizi e le differenze rispetto al precedente disciplinare. Si precisa che al fine di comparare gli importi, i costi sono stati calcolati prendendo a riferimento i dati del 2021.

10. I BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ

L'analisi in questo caso è prettamente qualitativa e tendenzialmente emula le analisi di customer satisfaction che periodicamente si eseguono per valutare l'apprezzamento degli utenti di servizi pubblici locali in termini di accesso universale e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio.

Nel caso di servizi svolti da Area Blu S.p.A. per affidamento diretto dell'Ente si tratta di soddisfare le esigenze o bisogni degli Enti soci e solo indirettamente dei cittadini in relazione alle attività strumentali affidate e quindi i benefici alla collettività si misurano in base al minor disagio che i servizi di cui trattasi comportano. Tuttavia, come è stato già evidenziato, nell'ambito delle attività e servizi affidati, con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alle infrazioni codice della strada e riscossione del canone patrimoniale dell'occupazione del suolo pubblico e dell'esposizione pubblicitaria nonché riscossione coattiva viene svolta un'attività di assistenza e supporto ai cittadini/utenti attraverso l'attività di call center e di sportello, attività di interesse fondamentale per le esigenze dell'Ente. Trattasi di peculiarità necessarie e decisive per una giusta informazione delle attività che devono essere correttamente gestite, anche al fine di evitare eventuali contenziosi. I benefici per la collettività risiedono essenzialmente nella continuazione di un rapporto con l'utenza che è stato valorizzato e potenziato, incrementando gli orari di accesso/contatto dei servizi informativi telefonici e front office e che assicura un efficace controllo dell'evasione, garantendo affidabilità e flussi di cassa positivi delle entrate tributarie.

Inoltre, la possibilità di adattare le condizioni di erogazione del servizio alle mutate esigenze dell'amministrazione pubblica, comporta anche un beneficio per la collettività derivante dalla capacità di assicurare l'adattamento del servizio alle continue e mutevoli esigenze del contesto territoriale, che invece il mercato avrebbe imposto in ragione del vincolo di cristallizzazione dell'offerta. Ancora, nella prospettiva così delineata, lo strumento dell'affidamento "in house" può costituire un prezioso strumento a disposizione delle pubbliche amministrazioni nel momento in cui si ravvisi la necessità di adeguare velocemente le modalità e le condizioni di erogazione di un servizio alle mutate esigenze di interesse pubblico che possono manifestarsi e modificarsi in maniera anche estremamente repentina sotto la spinta degli stravolgimenti causati, non solo a livello strettamente sanitario, ma anche economico, sociale, occupazionale, es. dalla pandemia e recentemente anche dal conflitto Russia-Ucraina.

Con particolare riferimento al servizio sicurezza stradale e infrazioni al Codice della strada l'obiettivo è quello di ottimizzare l'azione di controllo sulla rete stradale oltre a quello di mettere in campo doverose azioni informative-educative a beneficio della collettività, con sviluppo dell'Osservatorio sull'incidentalità e la revisione del Piano

di Sicurezza Stradale.

11. OBIETTIVI PLURIMI DI UNIVERSALITÀ E SOCIALITÀ, EFFICIENZA, ECONOMICITÀ E QUALITÀ DEL SERVIZIO

Gli obiettivi di universalità e socialità secondo l'ANAC sono riferiti ai soli affidamenti di servizi pubblici di interesse economico generale (assicurando l'uguaglianza di trattamento nei confronti di tutti i cittadini utenti ubicati in uno specifico territorio, l'imparzialità nell'accessibilità alle prestazioni e la continuità di erogazione dei servizi pubblici); gli obiettivi anzidetti sono infatti difficilmente individuabili negli affidamenti di servizi strumentali che non sono rivolti direttamente alla collettività.

Si osserva che la natura di ente strumentale di Area Blu S.p.A., cioè rivolto principalmente alla pubblica amministrazione stessa, senza i benefici diretti (per la collettività) insiti nel c.d. SERV. UNIVERSALE, opera non già per fini di lucro, avvalendosi della neutralità sotto questo profilo della forma societaria, ma per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima amministrazione. Essendo una *longa manus* dell'Amministrazioni socie, Area Blu S.p.A. deve assicurare comunque sia l'uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti eventualmente e potenzialmente interessati /coinvolti dallo svolgimento delle attività relative ai servizi in discussione, sia l'imparzialità in termine di accessibilità fisica ed economica alle prestazioni eventualmente erogate nei loro confronti, garantendo altresì la continuità dell'erogazione del servizio; ciò è sicuramente verificabile attraverso i poteri di controllo insiti nel rapporto Ente socio-società in house.

L'efficacia del servizio svolto dalla società in house è valutata con riferimento agli specifici obiettivi di intervento della società e con riguardo alla previsione di azioni di controllo volte ad accertare, attraverso verifiche e monitoraggi, il raggiungimento delle finalità perseguite mentre l'efficienza del servizio è valutata sulla base del confronto tra le risorse disponibili e i risultati attesi e pertanto, in relazione a ciò, come è stato previamente esplicitato, la flessibilità delle condizioni di erogazione dei servizi affidati ad Area Blu S.p.A. e la prontezza di adeguamento a possibili ed imprevedibili cambiamenti derivanti da esigenze dell'Ente, poco standardizzabili e multidisciplinari, si traduce in una maggiore possibilità di un efficientamento delle procedure e di una maggiore efficacia delle stesse. A ciò si aggiunge che l'efficienza può essere altresì misurata attraverso il raggiungimento degli obiettivi che le società a controllo pubblico ricevono dal socio pubblica amministrazione - in particolare in attuazione dell'art. 147 quater del TUEL o in relazione all'art. 19, comma 5, del D. Lgs 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" - in ordine al contenimento delle spese di funzionamento o con il raggiungimento di parametri economici previsti ai sensi dell'art 20, comma 2 del medesimo Testo Unico. Fermo restando che il controllo sulle società facilita il controllo sui servizi si richiama l'esercizio di tre diverse modalità temporali di controllo, che sono considerate cumulative: a) un «**controlloex ante**», esercitabile, ad esempio, attraverso: la previsione, nel documento di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice, degli obiettivi da perseguire con l'*in house providing*, anche mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi; la

preventiva approvazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dei documenti di programmazione, delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria, degli atti fondamentali della gestione quali, la relazione programmatica, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo, il piano industriale, il piano economico-finanziario, il piano occupazionale, gli acquisti, le alienazioni patrimoniali, e gli impegni di spesa di importi superiori ad un determinato limite; b) un «**controllo contestuale**», esercitabile, ad esempio, attraverso: la richiesta di relazioni periodiche sull'andamento della gestione; la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazioni delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario; la previsione della possibilità di fornire indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria dell'organismo *in house*; la previsione di controlli ispettivi; il potere di modifica degli schemi-tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza; c) un «**controllo ex post**», esercitabile, per esempio, in fase di approvazione del rendiconto, dando atto dei risultati raggiunti dall'organismo *in house* e del conseguimento degli obiettivi prefissati e fornendo indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva. Si precisa altresì che gli enti soci di Area Blu S.p.A., anche in considerazione della normativa vigente in tema di controllo sull'operato delle società dagli stessi controllata, hanno ritenuto necessario prevedere un sistema di scambio periodico di dati e informazioni fra la società e i soci medesimi. A tal fine l'organismo "Coordinamento dei soci di Area Blu", sede di informazione, consultazione, discussione e controllo della gestione delle attività svolte dalla società, ha deliberato l'approvazione di un documento di rendicontazione periodica al fine di garantire un idoneo sistema informativo fra la società stessa e gli enti soci. Area Blu S.p.A., pertanto, predispone report per rispondere all'esigenza degli enti soci di eseguire un monitoraggio periodico sull'andamento della società, di rilevare i rapporti finanziari tra la stessa e l'ente proprietario, la situazione gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

L'economicità della gestione, non dissociabile dalla *mission* dell'ente locale né dal programma di mandato è verificata attraverso la previsione di forme di gestione del servizio che consentano la stabilità e lo sviluppo di un equilibrio durevole ed evolutivo, oltre che il raggiungimento di economie di scala e a tal fine si rileva che l'affidamento di molteplici attività/servizi legati fra loro ad un'unica società, come Area Blu S.p.A., permette di sfruttare le integrazioni operative esistenti fra gli stessi. L'affidamento dei medesimi servizi da parte di enti territorialmente prossimi permette di integrare le operazioni on site sugli apparecchi oltre che di integrare i software applicativi dei diversi enti (cooperazione applicativa), giungendo ad un ottimale impiego delle risorse pubbliche attraverso l'utilizzo condiviso di risorse tra i diversi enti dello stesso ambito territoriale, la centralizzazione dei servizi generali, l'ottimizzazione logistica e strutturale (per arrivare ad una strategia unitaria di gestione dei servizi alternativa ad una gestione frammentata). A ciò si aggiunge che la società nell'ultimo quinquennio ha prodotto utili che benché non distribuiti sono stati investiti nelle attività caratteristiche della società.

Il tutto assicurando celerità e plastica adattabilità alle esigenze dell'Amministrazione. In ordine agli obiettivi di ottimale impiego delle risorse pubbliche la CM si è dotata di un piano di razionalizzazione delle partecipazioni

societarie.

La qualità del servizio è valutata con riferimento alla tipologia, alle modalità e ai tempi di svolgimento da prevedere nel contratto di affidamento, anche mediante attività di monitoraggio e controllo da svolgere in itinere e a posteriori sull'effettivo rispetto delle prescrizioni contrattuali in fase esecutiva. Come evidenziato il controllo sui contratti di servizio e sulla qualità dei servizi erogati è esercitato dalle strutture competenti per materia che hanno sottoscritto i relativi contratti e gli enti soci di Area Blu S.p.A., anche in considerazione della normativa vigente in tema di controllo sull'operato delle società dagli stessi controllate, hanno ritenuto necessario prevedere un sistema di scambio periodico di dati e informazioni fra la società e i soci medesimi anche con l'invio di dati industriali del servizio che a volte sono positivamente ben al di sopra degli standard previsti dai disciplinari, con particolare riferimento all'affidamento relativo alla sicurezza stradale e infrazioni al Codice della Strada. Area Blu S.p.A., pertanto, al fine di corrispondere all'esigenza degli enti soci, esegue un monitoraggio periodico sull'andamento della società. L'obiettivo è quello di fornire agli enti soci, attraverso l'utilizzo di indicatori di efficacia, uno strumento di controllo e di misura della qualità dei servizi affidati e del rispetto degli standard previsti nei disciplinari di affidamento.

Si osserva inoltre che, conformemente a quanto previsto dall'accordo integrativo - sottoscritto in data 10 maggio 2019, prorogato sino alla data del 31 dicembre 2021 e/o fino a nuova sottoscrizione - per l'erogazione del Premio di risultato di competenza 2021 ai dipendenti, Area Blu S.p.A. ha monitorato la percezione della qualità del servizio resa agli Enti Soci, diffondendo un questionario che esprimesse una valutazione numerica per ciascun servizio considerato nel campione di valutazione. In funzione dei questionari ricevuti - ha provveduto a dare seguito alle previsioni di cui all'accordo integrativo. Si aggiunge che il personale di Area Blu S.p.A. ha acquisito nel corso degli anni un'esperienza e una professionalità che sarebbe difficile trovare nell'immediato in un altro soggetto gestore.

12. LA CONGRUITÀ ECONOMICA DELLE OFFERTE: VALUTAZIONI E CONFRONTI

In questo scenario – organizzativamente non razionale - risulta difficile ricondurre ad un quadro unico dati frammentati e disorganici che considerati isolatamente, come proposti dalle singole società, posso risultare fuorvianti.

Pertanto indirizzare la soluzione gestionale organizzativa verso l'affidamento in house non è sottrarre i servizi al confronto ma dare rilevanza anche a quei fattori “sociali”, pari-ordinati a quelli di “mercato” e richiamati dall'art. 192 c. 2 D Lgs 50/2016, che giustificano la prevalenza e la preferenza rispetto al dato numerico.

Ha confortato questa impostazione lo stesso Consiglio di Stato con due sentenze, l'ultima più articolata di quella che l'ha preceduta.

La prima (sezione IV del 15/07/2021 n. 5351) osserva che pur nella totale libertà di scelta dei fattori e degli indicatori da comparare questi devono essere tali da permettere *“un’analisi economica approfondita basata su dei dati oggettivi e non elusiva del disposto normativo delle ragioni della preferenza dell’affidamento in house rispetto al ricorso all’evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio”*.

Più articolatamente la stessa Sezione precisa: *“la norma in esame (art. 192 cit.) configura come dato evincere dal suo tenore testuale e secondo l’interpretazione che ne ha fatto la giurisprudenza amministrativa, una duplice condizione cui è subordinata la legittimità del ricorso al modello di gestione in house dei servizi pubblici: (A) la dimostrazione del c.d. “fallimento del mercato”, ovvero garanti della incapacità del mercato di offrire il servizio de quo alle medesime condizioni qualitative, economiche e di accessibilità, dal gestore oggetto del “controllo analogo”; (B) la sussistenza di specifici “benefici per la collettività” derivati dall’affidamento diretto del servizio in house...La stessa giurisprudenza ha, inoltre, precisato che “trattandosi di valutazione unitaria complessa, in quanto finalizzata a sintetizzare entro un quadro unificante (rappresentato dai vantaggi insiti nell’affidamento in house rispetto a quelli derivati dal meccanismo concorrenziale) dati molteplici e variegati (secondo lo spettro valoriale di anzi richiamato) il sindacato del giudice amministrativo non potrà che svolgersi secondo le coordinate tipiche del potere discrezionale, rifuggendo quindi da un’analisi di tipo atomistico e parcellizzato della decisione amministrativa portata alla sua cognizione, ma orientandolo verso una valutazione di complessiva logicità e ragionevolezza del provvedimento impugnato La congruità dell’attività istruttoria posta in essere dall’Amministrazione deve essere valutata caso per caso; ciò implica, e così si entra nel vivo della questione controversa, che non potrebbe escludersi la legittima possibilità per l’Amministrazione di procedere secondo modalità che non si traducono nell’effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo.”*

I servizi di Area Blu, oggettivamente non paiono comparabili con quelli standardizzati forniti dal mercato. Tali servizi sono customizzati per CM, quindi progettati, strutturati e adattati in forte coesione tra CM e Società. In quest’ottica pare riduttivo considerare Area Blu un fornitore di servizi in quanto la sua essenza e azione è prettamente funzionale all’Ente e commisurata ai suoi obiettivi di processo e di risultato.

Area Blu costituisce una struttura di competenze interdisciplinari con esperienza ultradecennale in grado di assicurare:

- consulenza nella progettazione dei servizi;
- assistenza tecnologica;
- supporto operativo;
- monitoraggio su servizi e strumenti;
- specialismi tecnici e professionali;

- cultura relazionale e amministrativa (in ragione della ripetuta interazione con attori pubblici qualificati e privati) privilegiando gli strumenti, i contatti, il back e il front office, la verifica della soddisfazione del cliente.

La congruità economica misura la capacità del modello prescelto tra quelli ammissibili che soddisfi la convenienza, non in senso assoluto, ma nella considerazione di tutti gli elementi valutati. Si è già evidenziato come il criterio di economicità non costituisca un “parametro autosufficiente” (Cons. di Stato n. 6062 del 27/08/2021) ma concorra al pari degli altri (accorpati nella macrovoce “benefici per la collettività”). conseguentemente la carenza/inesistenza di uno di essi non può vulnerare (o far decadere) la scelta complessiva. La convenienza non va intesa esclusivamente in termini economici ma anche qualitativi, più appropriati per un’Amministrazione. La congruità economica quindi va collocata in un contesto più largo in cui si analizza la sostenibilità economico-finanziaria verificata tramite l’applicazione anche di indici valoriali (e non di sola redditività). L’art. 192 c. 2 del D. Lgs 50/2016 non offre criteri di dettaglio ma si limita a riportare il giudizio di congruità all’oggetto e al valore della prestazione esplicitando in tal modo che non si tratta di una valutazione prettamente ed esclusivamente sull’elemento prezzo ma estesa anche agli altri assetti qualitativi e valoriali del servizio.

Il concetto di congruità è utilizzato anche come concetto di sostenibilità finanziaria, vale a dire di serietà e realizzabilità dell’offerta. Tale concetto così inteso è rinvenibile anche nell’art. 5 del T.U.S.P. che si occupa del giudizio di convenienza economica e sostenibilità finanziaria il quale prevede *“1.l’atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica anche nei casi di cui all’art. 17, o di acquisto o di partecipazione, anche indirette da parte di Amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali cui all’art. 4, evidenziando, altresì le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa.”*

L’art. 5 del T.U.S.P. e l’art. 192 si prestano dunque ad una lettura coordinata in sede di valutazione della congruità dell’offerta. Le valutazioni di congruità richieste dall’art. 192 sembra volere confermare il giudizio di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria effettuato nella fase di costituzione o mantenimento (art. 20 T.U.S.P.) della società e di scelta della gestione tramite in house.

L’offerta economica dell’organismo in house per essere congrua deve essere dunque conveniente e sostenibile.

Ai fini della valutazione della convenienza economica l’Ente affidante individua l’oggetto del servizio, le sue caratteristiche e tutto ciò che incide sul suo valore considerando gli obiettivi che la PA si è prefissata (qualità, immediatezza operativa, expertise, retribuzioni eque, penetrante controllo nel corso dell’espletamento delle attività diverse ed ulteriore rispetto a quello contrattuale, rispetto prescrizioni imposte dalla legge agli Enti privati

in controllo pubblico dell'esercizio della propria attività , ecc...).

L'offerta può dirsi sostenibile (e quindi seria ed affidabile) quando è idonea a coprire i costi di produzione del servizio oggetto di affidamento.

L'offerta economica dell' *in house* non deve dunque essere semplicemente quella "più bassa", cioè quella che determina un risparmio dei costi, ma deve essere quella che in base ad un giudizio di valutazione complessiva che metta insieme qualità, costi e benefici risulti adeguata al raggiungimento degli obiettivi della P.A. e di importo in linea con il valore di mercato del servizio, ma nel contempo, di importo almeno uguale ai costi di produzione sostenuti dall'*in house* stessa.

13. L'ISTRUTTORIA SULLA CONGRUITA' ECONOMICA

La valutazione sulla congruità economica dell'offerta dell'organismo *in house* è effettuata con riferimento all'oggetto e al valore della prestazione, prendendo in considerazione, oltre il servizio, la modalità di svolgimento e le risultanze di esperienze pregresse in termini di efficienza ed efficacia. Essa presuppone l'acquisizione di informazioni sul contesto concreto e attuale al momento dell'affidamento e, ove possibile, offerti nel medesimo ambito territoriale, sia da soggetti privati che da altri organismi *in house*, e sui prezzi medi ricavabili per le medesime prestazioni o per prestazioni analoghe, intendendosi per tali le prestazioni simili e comparabili rispetto a quelle oggetto dell'affidamento.

Inoltre, come elemento di riferimento per la valutazione sulla congruità economica si sono effettuati benchmark, che pur nella loro eterogeneità, consentono di confrontare, ove possibile, i dati rilevati.

Al fine di rendere la valutazione chiara e controllabile, si sono esplicitati nella motivazione i dati di dettaglio utilizzati, fornite tutte le informazioni utili a rendere il raffronto tra le varie alternative presenti sul mercato.

L'attività di benchmarking tecnico-economico-amministrativo, in ambito "AutoveloX", "CUP/SRC/COSAP/CIMP" e Pronto intervento, si è avviata attraverso la ricerca di documentazione disponibile sul web e, ove del caso e nella misura del possibile, l'attivazione di contatti diretti con gli interessati, con riguardo agli aspetti seguenti:

- schemi e algoritmi di definizione della compensazione delle prestazioni contrattuali e rispettivi livelli economici o percentuali (corrispettivo unitario per primo verbale spedito e rimborso spese accessorie dei servizi erogati per AutoveloX, provvigione/aggio % sugli importi incassati e rimborso spese accessorie per CUP/SRC/COSAP/CIMP, recupero crediti verso terzi e rimborsi spese a prezzi concordati da parte CM per il Pronto intervento);
- (tipologie e descrizione orientativa e sintetica dei) servizi oggetto di affidamento in forma complementare e accessoria ai servizi principali di AutoveloX, CUP/SRC/COSAP/CIMP e Pronto intervento;
- (tipologie, descrizione, riferimenti quali-quantitativi degli) standard di qualità e livello di servizio presi a

riferimento per le diverse tipologie di prestazioni in affidamento (Autovelox, CUP/SRC/COSAP/CIMP e Pronto intervento);

- (attività e modulistica di) reporting e monitoraggio, per finalità di rendicontazione e informativa sulle attività svolte, sui risultati conseguiti, sugli andamenti registrati, ecc., per tipologia di prestazione / servizio (Autovelox, CUP/SRC/COSAP/CIMP e Pronto intervento);
- altri aspetti di possibile interesse e riferimento in relazione alla revisione e miglioria dei disciplinari di affidamento dei servizi.

Si rileva sin da ora che i servizi da affidare sono disponibili ma solo in forma parcellizzata, né unitaria, né organica sul mercato in regime di libera concorrenza, come si rileva anche da una ricognizione del portale del MePA e delle convenzioni attive presso i soggetti aggregatori (Consip, Intercent-ER).

14. I BENCHMARKING SETTORIALI

14.1 SERVIZIO DI GESTIONE E SUPPORTO PER LA SICUREZZA STRADALE E LE INFRAZIONI AL CODICE DELLA STRADA.

Da una panoramica ricognitiva sulle piattaforme di offerta pubblica, sui siti istituzionali delle Amministrazioni locali, nei colloqui con i Responsabili di altri Enti Locali impegnati in affidamenti in house si evince l'unicità della configurazione del servizio complesso e articolato richiesto dalla Città metropolitana (al netto della distinzione fra affidamento di servizi pubblici essenziali e servizi strumentali che registra una scarsissima presenza di questi ultimi).

Tale peculiarità si evidenzia già visionando l'indagine condotta da Open Civitas (in collaborazione con Sose e Open Polis e pubblicata nel novembre 2021) relativamente ai livelli di spesa rispetto ai servizi offerti. Dai dati raccolti traspare, non opinabilmente, una ricchezza e articolazione di servizi superiore alla media.

La prima evidenza plastica emerge dal tentativo di confronto con i Comandi di Polizia locale delle province emiliano-romagnole. Il 13 maggio veniva richiesto ai Comandanti delle Province di Ferrara, Piacenza, Rimini, Parma, Forlì-Cesena, Ravenna, Modena e Reggio Emilia - certamente omogenei come bacino territoriale, caratteristiche del traffico e dell'utenza - di fornire informazioni circa 33+9 servizi di cui si sarebbe dovuto far carico il futuro fornitore di servizi (tramite gara o affidamento diretto).

Il Comando di Rimini rispondeva il 16 maggio di non svolgere, nel territorio Riminese, alcun tipo di servizio autovelox, né altri tipi di controllo della velocità né direttamente, né mediante affidamento a terzi.

Analogamente si esprimevano i Comandi dei territori modenese, parmense e reggiano.

Il Comando di Piacenza (16 maggio) dichiarava, come scelta dell'Amministrazione, l'internalizzazione del servizio con riguardo ad alcune prestazioni.

Il Comando della Provincia di Ferrara dichiarava che l'Amministrazione si avvale di autovelox di cui è proprietaria ma sono affidati in gestione a società privata mentre utilizza per la postalizzazione un contratto di gara Intercent-ER.

Per quanto concerne Forlì-Cesena, rispondendo per 16 delle 42 attività valutate dalla Città metropolitana, il Comando evidenzia l'utilizzo o il ricorso a "forniture parziali e miste" (es. stampa e invio verbali per l'Italia a Sapidata, stampa e invio verbali per l'estero Safety 21), verifica notifica e sanzioni accessorie (Intercent-ER lotto 2), anticipo spese postali (Poste Italiane), alla conservazione dei data-base (Project A) e per le restanti prestazioni provvedendo in proprio.

Per quanto attiene la Provincia di Ravenna, quest'ultima ha aderito alla convenzione Intercent-ER per il data entry e la stampa, convenzione che però non ricomprende l'attività di data entry di atti provenienti da dispositivi automatici come ad esempio gli autovelox, mentre per la postalizzazione degli atti, nella determina (che è datata 2019) hanno indicato dei costi di € 12,00 per verbale. Anche in questo caso non vengono conteggiate e previste attività che Area Blu S.p.A. assicura (lavorazione transiti postazioni velox, call center, gestione targhe estere, fornitura di personale presso la nostra sede, supporto legale, ecc...).

Il Comune di Bologna, con l'ultima delibera di giunta ha fissato in € 13,00 le spese complessive per l'accertamento e notifica postale dei verbali (€ 1,06 convenzione Intercent-ER x data entry e stampa + € 3,72 spese procedimento + € 8,22 spese postali, tutti importi comprensivi di IVA) e in € 4,78 in caso di invio dell'atto tramite PEC (€ 0,82 data entry + € 0,18 visura INI-PEC + € 3,78 per spese di procedimento). Bologna a differenza della CM utilizza il proprio personale per la lavorazione delle immagini e per l'inserimento dei verbali (attività non ricompresa nella convenzione Intercent-ER), non dispone di un call center, non ha una gestione delle targhe estere e neppure un supporto legale esterno.

Pur ritenendo più rappresentativa l'esperienza ricavabile dei Comandi di Polizia delle Province dell'Emilia-Romagna, si riscontrano modalità gestionali ugualmente non paragonabili a quanto richiesto. Il raffronto non consente sovrapposizioni o enucleazione significativa dei dati e dei valori.

Inquadramento del contesto d'intervento

L'erogazione dei servizi di AV s'inquadra, di norma, in un contesto più ampio dal punto di vista delle prestazioni erogate, per quanto tutte legate all'attività base, che sono rintracciabili e riconducibili ai seguenti distinti ambiti di affidamento:

- a) apparati di rilevamento, di norma oggetto di noleggio - con o senza opzione di riscatto a fine contratto - e corredati dalla prestazione delle attività di manutenzione, ordinaria e straordinaria, di taratura periodica (annuale) e di altre afferenti;
- b) servizi accessori o complementari, afferenti alle attività di gestione dei verbali di accertamento delle violazioni, dalla loro informatizzazione alla successiva verifica dei dati di base (intestatario veicolo) e postalizzazione, inclusi servizi CAD e CAN, con riguardo alle targhe nazionali – in prevalenza – e talvolta

anche estere;

- c) assistenza tecnico-amministrativa e talvolta financo legale, di supporto all'istruzione delle pratiche di ricorso instaurate dagli utenti sanzionati;
- d) attività di supporto alla riscossione fino alle attività di recupero crediti vere e proprie.

Le suddette prestazioni, di norma, differiscono sul piano della definizione analitica delle sotto attività componenti, come identificate dalla Stazione appaltante o Ente competente, presentando in ogni caso il contratto di affidamento una struttura relativamente comune e consolidata, schematizzabile nei termini seguenti:

- durata dell'affidamento;
- oggetto e modalità di erogazione delle prestazioni (solo servizi AV, servizi AV con fornitura apparati, servizi accessori e di supporto ...);
- numero stimato dei verbali da gestire, assunto a base della stima del corrispettivo complessivo posto a base dell'appalto;
- corrispettivo di noleggio, di norma definito sulla base di canoni mensili a corpo comunque commisurati alla tipologia e alla numerosità degli apparati;
- corrispettivo dei servizi AV, complementari e sussidiari al noleggio, di norma definito in termini unitari (a verbale gestito / inviato / trattato, ...);
- corrispettivi delle diverse attività accessorie e di supporto, spesso definiti in termini di corrispettivo unitario fisso (per verbale trattato, a ricorso istruito, ...) e di provvigioni applicate aggiuntivamente sugli importi effettivamente riscossi:
 - servizio di assistenza tecnico-amministrativa, nella fase istruttoria delle procedure giudiziarie vere e proprie;
 - servizio legale e di assistenza giudiziale, ove l'affidatario sia chiamato ad intervenire in sede giudiziale, in ordine al trattamento del singolo ricorso sollevato dall'utente;
 - servizio di assistenza alla riscossione coattiva, nel procedimento dell'amministrazione finanziaria volto a esigere il pagamento dei debiti per sanzioni non spontaneamente versati dal cliente, ossia in tutto o in parte insoluti;
 - servizio di recupero stragiudiziale, sempre dei crediti insoluti, consistente nell'insieme di attività non giudiziali sempre volti a ottenere dal debitore il pagamento spontaneo del dovuto.

Le informazioni reperite in letteratura per finalità comparative (benchmarking) sono stati analizzati con la struttura dati sopra richiamata, riportando nel seguito la sintesi dei risultati ottenuti e in allegato il dettaglio delle informazioni e dati raccolti e trattati.

Inquadramento “normativo”

La consultazione della documentazione reperibile in letteratura porge la seguente interpretazione (ndr – ove, per la verità, oltre all'uso impreciso di alcuni termini, non pare essere operata una inequivoca distinzione tra corrispettivi da noleggio e da prestazioni), in ordine alla materia delle modalità di definizione dei corrispettivi dei

servizi AV e dei “canoni di noleggio” dei relativi dispositivi elettronici (da “Il Sole 24ore”, 07/10/2007):

“I Comuni possono noleggiare gli autovelox, ma devono prestare particolare attenzione alle modalità di pagamento che scelgono per questa locazione. Infatti, il noleggio di apparecchiature per rilevare infrazioni al Codice della strada è consentito, ma è meglio quantificare un costo fisso per ogni singola operazione effettuata, evitando di trasferire al noleggiatore una percentuale della sanzione dovuta dal trasgressore. Questo per evitare dubbi sulle finalità del servizio e riconoscere, per un'identica attività (ad esempio l'accertamento del superamento dei limiti di velocità) somme diverse in relazione alla diversa entità della multa da pagare.

La precisazione è giunta dall'Anci, con una nota del 5 ottobre, relativa alle modalità di utilizzo e di riconoscimento del canone di noleggio di apparecchiature utilizzate per accertare infrazioni al codice della strada. Il chiarimento si allinea a due distinti pareri espressi dal ministero dei Trasporti lo scorso 3 e 10 agosto, inviati (con note non pubbliche) al ministero dell'Interno - Dipartimento Affari Territoriali.

Dopo i Trasporti viene quindi la posizioni dell'Associazione nazionale dei Comuni. Tuttavia, le considerazioni Anci non vanno considerate assolutamente vincolanti (non trattandosi di un organo competente sulla materia), quanto piuttosto un suggerimento agli enti locali. Spetta poi al ministero dell'Interno coordinare l'espletamento dei servizi di polizia stradale, da parte di qualunque organo e chiarire le modalità di accertamento delle infrazioni e la destinazione dei proventi del Codice della strada.

Per quanto attiene il corrispettivo da riconoscere all'aggiudicatario dell'appalto, l'Anci suggerisce di quantificarlo in base al costo che dovrà essere sostenuto per ogni singola operazione effettuata: quindi, una cifra fissa per ogni violazione accertata, indipendentemente dal comma dell'articolo 142 del Codice al quale ricondurre la sanzione da applicare per il superamento del limite di velocità.

Le attività sostenute e da riconoscere al privato rientrano tra le «spese di accertamento». Per questo motivo, ritiene l'Anci, dovrebbe essere agevole «quantificare preventivamente i costi ed individuare il corrispettivo da riconoscere all'impresa appaltante». Con queste indicazioni l'associazione dei Comuni prende quindi posizione nel dibattito sulla legittimità e liceità del riconoscimento al noleggiatore delle apparecchiature di una percentuale della multa incassata o accertata.

Anci suggerisce proprie linee guida anche in relazione alle modalità di espletamento dei servizi di polizia stradale mediante l'utilizzo di apparecchiature fisse di rilevazione delle infrazioni al Codice stradale. Ricalcando gli atti del ministero dei Trasporti, l'Associazione precisa che l'accertamento di queste violazioni non può essere delegato a terzi: se così fosse i relativi verbali sarebbero nulli. Pertanto occorre sempre la «gestione diretta» da parte degli organi di polizia stradale (articolo 11 del Codice della strada) delle apparecchiature destinate al rilevamento delle infrazioni, che dovranno stabilire modalità e tempi di utilizzo dei sistemi.

I privati dovranno limitarsi a svolgere attività puramente manuali, sotto il diretto controllo degli organi di polizia stradale: ad esempio, la rimozione e sostituzione dei rullini, lo sviluppo e stampa dei fotogrammi, la masterizzazione dei dati relativi, la preparazione degli atti di notifica.

Resta fermo l'affidamento esclusivo agli organi di polizia stradale di tutte le operazioni che concorrono alla formazione dell'atto pubblico, quali la convalida dell'accertamento e la sottoscrizione del verbale, nel rispetto

delle disposizioni che tutelano la riservatezza.

Il ministero dell'Interno dovrà a questo punto impartire le direttive che saranno vincolanti anche per le polizie municipali.”

In epoca più recente è intervenuto un provvedimento del Ministero degli interni (Direttiva del 21/07/2017 – Prot. n. 5620) che in sostanza riprende, conferma e formalizza l’orientamento già espresso dall’associazione delle autonomie locali (cfr. Parte I, par. 5). Si riportano di seguito, in corsivo e virgolettati, alcuni estratti della Direttiva, pertinenti all’oggetto e alle finalità della presente Relazione.

“Proprietà, contratto di locazione finanziaria o di noleggio a canone fisso delle apparecchiature”

Nel richiamare la disposizione di cui all'art. 345, comma 4, Reg., nella quale è stabilito che le apparecchiature per il rilevamento della velocità devono essere gestite direttamente dagli 'organi preposti all'espletamento dei servizi di polizia stradale elencati dall'art. 12 C.d.S., si rammenta altresì che l'art. 61 della Legge 120/2010, prevede che ai fini dell'accertamento delle violazioni esclusivamente con l'impiego del personale dei corpi e dei servizi di polizia locale, è consentito l'uso di apparecchi acquisiti da loro in proprietà, con contratto di locazione finanziaria o di noleggio a canone fisso.

Le citate disposizioni, non imponendo una specifica natura del titolo di possesso dello strumento, lasciano intendere che le singole apparecchiature possono essere di proprietà ovvero:

- a) acquisite in locazione o in leasing da imprese che ne hanno la proprietà con contratti che possono prevedere, altresì, anche gli interventi di manutenzione;*
- b) acquisite in comodato da altre Pubbliche Amministrazioni ovvero da Enti pubblici o Enti Proprietari o Concessionari delle Strade, secondo convenzioni o accordi che possono comprendere anche le operazioni di manutenzione.*

...

Attività che possono essere affidate a privati: servizi sussidiari all'accertamento

La convalida delle immagini prodotte dall'apparecchiatura e la sottoscrizione di verbali di accertamento devono essere sempre effettuate dagli organi di polizia stradale e così pure ogni altra operazione che concorra alla formazione dei predetti atti.

Possono, invece, essere affidate a terzi o svolte sotto il diretto controllo degli organi di polizia stradale le attività puramente manuali e complementari quali, a titolo esemplificativo, la rimozione e sostituzione dei rullini, lo sviluppo degli stessi e la stampa dei fotogrammi, la masterizzazione dei dati relativi, ovvero la predisposizione degli stampati per le procedure di notifica.

Inoltre è consentito affidare a soggetti privati mere attività di servizi sussidiari alla gestione amministrativa dei procedimenti sanzionatori, nel rispetto delle disposizioni sulla riservatezza quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le seguenti:

- elaborazione informatica dei dati delle violazioni senza alcun potere decisionale in ordine alla validazione ed all'accertamento che rimane di esclusiva competenza dei soggetti di cui all'art. 12 del C.d.S.;*

- stampa dei processi verbali relativi alle violazioni accertate dai soggetti di cui al punto precedente e relativo imbustamento;
- attività di data entry relativamente ai dati attinenti le singole fasi che concorrono alla corretta gestione amministrativa del procedimento sanzionatorio (es. esiti notifiche, pagamenti, ricorsi, comunicazioni varie, ecc...);

Durante le operazioni di rilevamento, è possibile avvalersi di tecnici specializzati purché a questi ultimi non siano affidati compiti di accertamento e controllo, di specifica competenza degli operatori di polizia stradale.

...

Quantificazione del corrispettivo in caso di locazione

Il corrispettivo da elargire all'aggiudicatario del servizio di locazione dell'apparecchio, e dei relativi servizi correlati alla manutenzione, deve esprimersi attraverso un canone fisso rapportabile al costo delle apparecchiature e/o al tempo di utilizzo delle stesse, sia esso giornaliero o mensile, e non alla quantità e/o qualità delle sanzioni eventualmente accertate e/o riscosse.

...

Spese di accertamento

Le spese di accertamento devono avere un costo documentabile ed analitico poiché gravanti sul trasgressore ai sensi dell'art. 201, comma 4, del C.d.S. in aggiunta al dovuto quale sanzione amministrativa pecuniaria corrispondente alla violazione commessa. Non possono rientrare tra le spese di accertamento il costo delle attività che non concorrono direttamente alla definizione della procedura inerente l'individuazione del trasgressore ovvero alla notifica del verbale di contestazione al medesimo, diverse da quelle definite dal paragrafo 5.2. Analogamente non possono rientrare i costi connessi alla gestione amministrativa del procedimento sanzionatorio successivi alla notificazione dei verbali di contestazione (assistenza legale, recupero credito, ecc.).

Inquadramento dei servizi oggetto di affidamento

Il disciplinare della CMBO Vs Area Blu S.p.A. prevede e prevederà, in linea generale, nelle sue parti introduttive, l'affidamento dei “Servizi complementari e sussidiari alla gestione, del sistema di controllo fisso e mobile delle infrazioni ai limiti di velocità e più in generale delle infrazioni al C.d.S. sulle strade di competenza della Città Metropolitana di Bologna e delle attività correlate, fermo restando che tutte le attività che costituiscono fasi essenziali dell'accertamento non possono essere affidate a privati”.

Tali attività costituiscono, ai sensi dell'art. 1 del disciplinare, “servizi di supporto – di carattere complementare e sussidiario – alle attività di gestione delle infrazioni al C.d.S. di specifica competenza del Corpo di Polizia Provinciale attraverso la struttura del U.O. Vigilanza stradale e sanzioni.”.

I servizi oggetto di affidamento costituiscono “applicazione di quanto espresso dal parere del Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Servizio di Polizia Stradale registrato il 5/11/2013 (prot. 300/A8323/13/144/5/2013)”.

Allo scopo di poter meglio confrontare l'oggetto specifico dell'affidamento con situazioni analoghe rinvenibili in letteratura e, su tali basi, di poterne comparare i sottesi corrispettivi, i contenuti del disciplinare sono stati sintetizzati e schematizzati, con riguardo a:

- dati contrattuali di base;
- servizi e prestazioni affidati (e correlati livelli di servizio / standard di qualità);
- compenso di affidamento.

Inquadramento delle attività di benchmarking

La struttura del disciplinare CMBO e l'articolazione dei suoi principali elementi di caratterizzazione sono stati impiegati quale sistema di riferimento per la progettazione della modalità di rappresentazione dell'attività di benchmarking (schema di sintesi), che fotografa la situazione e un posizionamento meramente orientativo, cioè di base, su cui considerare la richiesta e la corrispondente offerta.

L'attività e i risultati di benchmarking sono focalizzati su nove Enti (cui si aggiunge la CMBO), in quanto esplicitano le voci principali della tipologia di servizi e di prestazioni ricorrenti negli affidamenti e sufficientemente recenti (aggiornamento effettuato a dicembre 2021).

La documentazione di riferimento è costituita, secondo i casi, dalla disponibilità web delle informazioni, dai contenuti regolatori dei disciplinari/contratti di affidamento o, alternativamente, dai dossier delle gare di appalto per l'affidamento dei servizi medesimi.

Il quadro composito tracciato non consente allineamenti comparativi ma evidenzia una volta di più una rassegna di situazioni fortemente eterogenee, rispetto la necessità di riscontrare situazioni omogenee. Uno spaccato di tali differenziazioni risalta dal confronto fra le seguenti Amministrazioni locali:

- a) Comune di Bisceglie (BAT);
- b) Comune di Ferrandina (MT);
- c) Comune di Firenze (FI);
- d) Comune di Formello (RM);
- e) Comune di Lagnasco (CN);
- f) Comune di Satriano (CZ);
- g) Comune di Schio (VI);
- h) Città Metropolitana di Torino (CMTO)
- i) Comune di Urbino (PU).

I contenuti della documentazione acquisita in relazione al Comune di Firenze, relativi alla procedura di gara per l'appalto dei servizi, non sono stati considerati nella redazione del quadro sinottico dei risultati in quanto hanno evidenziato carenze essenziali per quanto attiene alle informazioni di riferimento del benchmarking, informazioni che, essendo rese oggetto in via esclusiva dell'offerta economica dei Concorrenti, non risultavano indicate - neppure in termini di base d'asta - nel Capitolato tecnico facente parte del dossier di gara.

L'attività di benchmarking, attraverso la consueta ricognizione documentale su piattaforme web, non ha rivelato informazioni e dati che consentissero letture convergenti rispetto a realtà locali poste all'interno del territorio della regione Emilia-Romagna, che per tale ragione non figurano nel campione d'indagine relativo ai servizi AutoveloX (realtà che, per contro, è stato possibile reperire, analizzare e riportare, in un numero significativo di casistiche, relativamente alle attività d'indagine campionaria e di benchmarking per i servizi CUP/SRC/COSAP/CIMP e di Pronto Intervento, come illustrate nel seguito).

Quadro sinottico dei risultati del benchmarking

La composizione del corrispettivo unitario riconosciuto a oggi da CMBO a AB per i servizi prestati in ambito AV sono riepilogati nella tabella che segue, ove ne è presentata l'articolazione per singolo ambito di servizio (in analogia alla struttura dei corrispettivi riscontrata nel campione d'indagine) e la quantificazione unitaria per singolo verbale trattato. Si precisa che i dati inseriti nella tabella per l'analisi di benchmark sono dati derivanti dagli attuali disciplinari di Area Blu S.p.A. 2017- 30/06/2021 che, per quanto riguarda il costo unitario del servizio integrato erano stati già oggetto di una prima rinegoziazione, ottenuta da Città metropolitana nel 2021 (da € 22,40 a € 19,76) in virtù di quella flessibilità di cui si è più volte fatto riferimento.

La colonna note della tabella riporta i dati base e di riferimento delle prestazioni AB in relazione al disciplinare in essere.

Tabella 1 – Corrispettivi unitari AB per verbale trattato

Servizi	Unità	CMBO	Note
Investimenti AV	€/verbale	2,17	Dati di base: - 60 mesi durata affidamento (5 anni: 2017-2021) - 17 apparati in postazione fissa in noleggio - 40.000 verbali stimati/anno
Noleggio AV	€/verbale	7,70	
Servizi AV	€/verbale	9,79	
TOTALE	€/verbale	19,76	

L'analisi comparativa che segue attiene ai corrispettivi unitari:

- delle attività di noleggio AV: i corrispettivi, in questo caso, sono espressi non più in rapporto al numero di verbali trattati nell'anno bensì al numero di dispositivi oggetto del noleggio/fornitura e riportati su base mensile considerando l'intera durata dell'affidamento;
- dei servizi AV: i corrispettivi sono sempre espressi "a misura" ossia in termini unitari per verbale stimato o trattato, a seconda della fase della procedura di affidamento (gara Vs contratto).

I corrispettivi d'investimento relativi all'ampliamento del parco macchine, che nel caso di CMBO sono di fatto una posta "condizionata" all'effettivo utilizzo delle risorse, non sono oggetto del confronto di benchmarking, per la relativa specificità e "aleatorietà" della loro natura, che non è omogeneamente trattata e riscontrabile nei casi

di letteratura rinvenuti.

Il dato di corrispettivo esposto, infine, per il servizio legale che AB eroga a favore di CMBO (€ 76,00 a ricorso), va precisato, non corrisponde in realtà a un corrispettivo unitario aggiuntivo percepito da AB per tale attività (come invece avviene per le altre casistiche del campione) bensì quantifica il costo medio unitario sostenuto da AB per garantire il suddetto servizio in relazione ai circa n. 50 ricorsi istruiti su base annua. Il corrispettivo dei servizi AV, pertanto, è destinato a compensare AB anche per i costi legati alle attività di natura legale, attività che finisce per rappresentare un mero rischio imprenditoriale privo di controprestazione specifica.

Quanto ai risultati delle attività di benchmarking, la sintesi del confronto, con riferimento al complesso dei servizi che sono risultati quale possibile oggetto di affidamento in ambito autovelox - alcuni dei quali, va precisato, apparsi ricorrenti in un numero molto limitato di casi - è riepilogata nella tabella che segue.

Nella lettura dei dati in tabella si tenga conto di quanto segue:

- la prima colonna esprime il contenuto e le unità di misura di riferimento delle singole righe e delle singole celle delle colonne successive;
- i dati relativi ai diversi corrispettivi unitari esposti in tabella per i servizi base, complementari e accessori (noleggio, servizi AV, assistenza T.A., servizio legale, riscossione coattiva, recupero stragiudiziale), andrebbero valutati e comparativamente apprezzati prendendoli sia in se stessi sia, con le avvertenze del caso, nel loro insieme, potendo generarsi delle sinergie ed economie di scala gestionali ed economico- finanziarie nella combinazione di una molteplicità di attività affini all'interno di un unico affidamento (a questo riguardo si consideri, ad es., il caso CMTO);
- per i soli Comuni di Lagnasco e Schio, il servizio AV ricomprende anche il trattamento delle pratiche relative a targhe estere, remunerate (nel caso di Lagnasco) sulla base di un compenso ad hoc (aggio %) rapportato (nella misura del 30%) alle somme effettivamente riscosse;
- il corrispettivo unitario del Comune di Lagnasco, quale eccezione alla norma, comprende le spese di affrancatura postale e l'assistenza per la gestione del contenzioso;
- la dicitura "No" sta a indicare che il servizio/prestazione non è contemplato negli obblighi/attività posti a oggetto del disciplinare di affidamento/dossier di gara.

L'esame comparativo dei risultati di Benchmarking permette di trarre e anticipare le statistiche indicative che seguono, riprodotte anche in tabella, in merito alle quali è rilevabile che i parametri caratteristici del Contratto CMBO si posizionano in prossimità dei dati medi del campione di mercato:

• durata media affidamenti*	mesi	52 Vs 60 CMBO
• corrispettivo unitario medio servizi AV**	€	9,86 Vs 9,79 CMBO
• media annua numero stimato verbali	n	23.500 Vs 20.000-40.000 CMBO
• canone medio noleggio per apparato	€/mese	1.602 Vs 1.509 CMBO

(*) inclusa proroga/rinnovo ed esclusa proroga tecnica per subentro;

(**) compenso per verbale trattato;

Altre ricorrenze di bench convergenti:

- | | | |
|--|---|---------------------------|
| • verbali EU | - | normalmente esclusi; |
| • spese postali | - | normalmente a rimborso; |
| • servizi accessori (assist. legale, t.a., strag., ..) | - | normalmente non compresi; |
| • reporting | - | normalmente non previsto. |

Tabella 2 – Quadro Sinottico Benchmarking AutoveloX

Servizi/Ente	Unità	CMBO BO	Bisceglie BAT	Ferrandina MT	Formello RM	Lagnasco CN	Satriano CZ	Schio VI	CMTO TO	Urbino PU	MEDIA
Strumento	descriz	Disciplinare	Capitolato	Contratto	Bando	Capitolato	Bando	Capitolato	Disciplin. gara	Capitolato	-
Anno Rif.	n.	2017	ND	2016	2020	2017	2017	2017	2018	2020	-
Durata*	mesi	60	18 + 18	60 + 60	36	12 + 12	24 + 12	24 + 24	60	24 + 24	52
Verbali IT°	n.	40.000	18.433	ND	36.000	ND	5.000	40.000	18.000	7.000	23.490
Verbali EU	si/no	Si	No	No	No	Si	No	Si (opzionale)	No	No	-
Canone noleggio'	€/cad/m	1.509	No	900	1.000	No	2.500	No	2.100	No	1.602
Servizi AV**	€/cad	9,79	8,65	15,00	4,00	17,00	7,00	4,50	17,00	5,80	9,86
Assist. TA°°	€/cad/no	8,00	No	7,00	6,00	Si	No	No	No	No	-
Servizio legale"	€/no	76,00	70,00	No	No	No	No	No	5,00	No	-
Riscoss. coatt."	€/%/no	No	33%	No	No	No	No	No	8,00 + 14%	No	-
Recupero strag."	€/%/no	No	No	No	No	No	No	No	5,00 + 8%	No	-
Reporting	€/no	No	No	No	No	No	No	No	No	No	-

(*) Durata base affidamento più possibile periodo di rinnovo/proroga, con previsione di proroga tecnica di 3-6mesi per il subentro del nuovo affidatario.

(°) Stima, sulla base dello storico, dei verbali da emettere – con riferimento a targhe nazionali - nell'arco di un anno di contratto, per la proiezione del compenso complessivo dovuto nell'arco di durata dell'affidamento.

(‘) Canone di noleggio/fornitura degli apparati rapportati al singolo mese di affidamento e al singolo dispositivo/postazione

(**) Servizi AV afferenti al processo di gestione dei verbali di accertamento delle violazioni, dall'acquisizione all'informatizzazione alla postalizzazione ecc.. (°°) Assistenza Tecnico-Amministrativa prestata presso la sede dell'Affidatario, propedeutica alle fasi legali processuali e giudiziarie vere e proprie.

(“) Compensi unitari per ricorso trattato / pratica gestita (presso GdP e/o Prefetto) e aggi (%) sulle somme effettivamente riscosse.

14.2 SERVIZIO DI SUPPORTO ALL'ACCERTAMENTO E ALLA RISCOSSIONE DEL CANONE PATRIMONIALE DI CONCESSIONE, AUTORIZZAZIONE O ESPOSIZIONE PUBBLICITARIA E SERVIZIO ALLA RISCOSSIONE COATTIVA DEI CREDITI DI SPETTANZA DELLA CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA

Inquadramento del contesto d'intervento

L'oggetto dell'affidamento, è costituito dal servizio di supporto all'accertamento e riscossione del Canone Patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (CUP), del Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche (COSAP), del Canone sui cartelli e altri mezzi pubblicitari (CIMP) relativi ad anni precedenti al 2021 e della riscossione coattiva dei crediti (SRC) di spettanza della Città Metropolitana di Bologna (CM BO).

Le prestazioni sottese agli ambiti di intervento, di norma, presentano delle differenze di dettaglio sul piano della definizione analitica delle sotto attività componenti, come identificate caso per caso dalla Stazione appaltante o Ente competente, ma caratterizzano in ogni caso il contratto di affidamento attraverso una struttura relativamente comune e consolidata, schematizzabile nei termini seguenti:

- durata dell'affidamento;
- oggetto e modalità di erogazione delle prestazioni;
- corrispettivo previsto per i servizi richiesti, di norma individuato in termini complessivi (per il complesso dei servizi affidati e non distintamente per ciascuno di essi) e di aggio percentuale sul riscosso;
- definizione del riscosso, base di riferimento dell'aggio, con riferimento alle entrate derivanti dalla sola procedura di riscossione ordinaria ovvero con riguardo all'insieme delle procedure ordinarie e coattive di riscossione.

Le informazioni reperite per finalità comparative (benchmarking) sono state analizzate riportando nel seguito la sintesi dei risultati ottenuti.

Inquadramento dei servizi oggetto di affidamento

Il disciplinare della Città metropolitana di Bologna con Area Blu S.p.A. prevede l'affidamento alla Società:

- del “Servizio di supporto all'accertamento e alla riscossione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (CUP), Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche (COSAP) anni precedenti al 2021, Canone sui cartelli e altri mezzi pubblicitari (CIMP) anni precedenti al 2021;”
- del “Servizio di supporto alla riscossione coattiva dei crediti di spettanza dell'ente (SRC).”

Rispetto al precedente disciplinare si evidenziano aspetti di sviluppo con ampliamento di alcuni servizi sia verso l'utenza (sportello al pubblico e call center) sia con riguardo in particolare ai processi di monitoraggio e gestione della riscossione coattiva oltre ad una più analitica descrizione delle sotto attività componenti l'affidamento finalizzata a meglio esplicitare ex ante gli standard quali-quantitativi di servizio attesi.

Tali riferimenti hanno costituito il filtro per la verifica dei contenuti e la selezione dei casi dell'indagine di mercato per finalità di benchmarking.

Inquadramento delle attività di benchmarking

La struttura del disciplinare della Città metropolitana di Bologna in materia di canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (CUP) e servizio di supporto alla riscossione coattiva dei crediti di spettanza dell'Ente (SRC) e l'articolazione dei suoi principali elementi di caratterizzazione sono stati impiegati, come accennato, quale sistema di riferimento per la progettazione della modalità di rappresentazione dell'attività e dei risultati di benchmarking.

La tipologia di servizio di supporto all'accertamento e alla riscossione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, e quella di supporto alla riscossione coattiva dei crediti di spettanza della Città metropolitana di Bologna, come già anticipato, risulta di difficile confrontabilità con altri affidamenti presenti ora sul mercato, in quanto le tipicità dei servizi non sono puntualmente riscontrabili. Il servizio fornito da Area Blu S.p.A. è basato sulle specifiche esigenze dell'Ente e costruito su processi organizzati e condivisi con l'Ente stesso per lo svolgimento delle attività negli ambiti sopra citati.

L'attività e i risultati di benchmarking sono focalizzati sulle otto casistiche sotto richiamate (cui si aggiunge la Città metropolitana di Bologna), in quanto soddisfacenti i principali criteri dell'indagine comparativa (tipologia di servizi e di prestazioni) e in quanto sufficientemente recenti. Il campione è formato da quattro casi di affidamento svolti a livello regionale e da altri quattro casi svolti fuori dalla regione Emilia Romagna.

La documentazione di riferimento delle analisi è costituita, secondo i casi, in base alla disponibilità web delle informazioni, dai contenuti regolatori dei disciplinari/contratti di affidamento o, alternativamente, dai dossier delle gare di appalto per l'affidamento dei servizi medesimi.

Elenco delle casistiche considerate nel Benchmarking:

- a) Gara Intercent-ER Emilia Romagna - Lotto 1;
- b) Comune di Ferrara (FE);
- c) Unione Terre d'Argine (MO);
- d) Comune di Riccione (RN);
- e) Comune di Povegliano (TV);
- f) Comune di Ponte San Nicolò (PD);
- g) Comune di Arzergrande (PD);
- h) Comune di Mede (PV).

Riguardo al campione individuato si evidenzia in particolare, a livello regionale, che la procedura aperta Intercent-ER non contempla il servizio della gestione ordinaria riferito a COSAP/CIMP/CUP e pertanto è confrontabile esclusivamente per quanto riguarda la gestione della riscossione coattiva che è stata considerata all'aggio inferiore fra quelli indicati da Intercent-ER, in quanto più aderente al servizio oggetto dell'affidamento della CM BO. Sempre all'interno della Regione sono stati presi in considerazione anche il Comune di Ferrara, che dimensionalmente è simile alla CMBO, e il Comune di Riccione che ha provveduto ad un affidamento in house anche se gli affidamenti risultano, come già evidenziato sopra, non perfettamente coincidenti rispetto a quello di CMBO, in entrambi i casi si tratta di servizi di supporto alla riscossione e non di concessione di servizio

di riscossione. Alcune differenze provengono da una diversa estensione invece degli orari estesi di ricevimento del pubblico. Al di fuori dell'ambito regionale, sono state scelte alcune procedure di affidamento di concessione/appalto di servizi che prevedono servizi più simili a quello in oggetto. Essendo Enti di piccole dimensioni, la percentuale di aggio posta a base di gara o aggiudicata evidenzia la mancanza di economie di scala; tale dato costituisce un riferimento informativo per valutare la congruità dell'aggio offerto anche in relazione all'importo a base dell'affidamento.

Quadro sinottico dei risultati del benchmarking

L'analisi comparativa dell'affidamento in oggetto con il campione d'indagine ha richiesto alcune elaborazioni interlocutorie.

I dati indicati permettono seppur in termini indicativi, di identificare un parametro economico di relativa omogeneità in ordine alla comparazione delle prestazioni/corrispettivi alla base del campione d'indagine, riconducibile a realtà dimensionali e territoriali tra loro anche relativamente distanti.

Quanto ai risultati delle attività di benchmarking, la sintesi del confronto, con riferimento al complesso dei servizi che sono risultati quale possibile oggetto di affidamento in ambito CUP/COSAP/CIMP/SRC - va precisato, che tali servizi non risultano esattamente coincidenti in quanto si differenziano per le modalità e le tipologie di servizio affidato - è riepilogata nella tabella che segue.

Da menzionare altresì la ricerca inefficace all'interno dell'Osservatorio prezzi e tariffe del Comune di Bologna così come a livello regionale.

La tabella di confronto delle informazioni sotto riprodotta è focalizzata sugli elementi di principale riferimento degli affidamenti conservando nella prima parte della stessa la dimensione regionale su cui è stata calcolata la media e nella seconda parte una dimensione extra regione ma di prossimità territoriale.

La tabella, si rammenta, è stata ricostruita facendo riferimento, secondo disponibilità sul web, alle informazioni rinvenibili sul dossier di gara (bandi, disciplinari, capitolati speciali di appalto) o sui disciplinari/Contratti di affidamento.

Nell'interpretazione dei dati in tabella si tenga conto di quanto segue:

- la prima colonna esprime il contenuto e le unità di misura di riferimento delle singole righe e delle singole celle delle colonne successive;
- i dati relativi ai corrispettivi esposti in tabella per i servizi base (COSAP/CIMP/CUP) e coattiva (SRC), andrebbero valutati e comparativamente apprezzati prendendoli sia in se stessi sia, con le avvertenze del caso, nel loro insieme, potendo generarsi delle sinergie ed economie di scala gestionali ed economico-finanziarie nella combinazione di una molteplicità di attività affini all'interno di un unico affidamento;
- la dicitura "ND" sta a indicare che il servizio/prestazione non è contemplato negli obblighi/attività posti a oggetto del disciplinare di affidamento/dossier di gara.

L'esame comparativo dei risultati di Benchmarking permette di trarre e anticipare le statistiche indicative che seguono, riprodotte anche in tabella, in merito alle quali è rilevabile che i parametri caratteristici del nuovo

affidamento (in specie aggio %), si posizionano al di sotto dei dati medi del campione di mercato e comunque non si discostano significativamente dagli stessi:

• durata media affidamenti - media RER	mesi	63,40 Vs 54 CMBO
• aggio medio sul totale riscosso ORDINARIA – media RER	%	10,50 Vs 8,0 CMBO
• aggio medio sul totale riscosso COATTIVA – media RER	%	6,60 Vs 5,0 CMBO
• numero casi RER su totale campione bench	n.	5 Vs 9 totale campione incl. CMBO

La valutazione complessiva evidenzia, tenuto conto della positiva esperienza del precedente affidamento, la congruità dell'offerta migliorativa in relazione sia agli aspetti economici - con una revisione dell'aggio offerto per la riscossione ordinaria e per la riscossione coattiva - sia agli aspetti quali-quantitativi delle prestazioni - con l'ampliamento dei servizi dello sportello al pubblico e del call center con ulteriori possibilità di miglioramento dei servizi tramite successive verifiche di adeguatezza degli stessi nonché implementazione di linee e servizi correlati per una migliore fruibilità degli stessi.

Quadro Sinottico Benchmarking

Servizi/Ente	Unità	CMBO	GARA INTERCENTER	COMUNE FERRARA	UNIONE TERRE D'ARGINE (4 comuni)	COMUNE RICCIONE	MEDIA REGIONALE	COMUNE POVEGLIANO	COMUNE PONTE SAN NICOLO'	COMUNE DI ARZERGRANDE	COMUNE MEDE
		(BO)	EMILIA ROMAGNA	(FE)	(MO)	(RN)		(TV)	(PD)	(PD)	(PV)
Strumento	descrizione	Disciplinare affidamento - IN HOUSE	Lotto 1 - affidamento - APPALTO	affidamento - APPALTO	Aggiudicazione - CONCESSIONE	Contratto affidamento - IN HOUSE		Aggiudicazione - CONCESSIONE	Avviso manifestazione di interesse	Avviso manifestazione di interesse	Aggiudicazione - CONCESSIONE
Anno Rif.	numero	2022	2020	2020	2020	2018		2022	2022	2022	2021
Durata	mesi	54	72	36	108	47	63,40	60	12	60	66
COSAP, CIMP - CUP/aggio annuo IVA esclusa	%	8%	ND	12% solo COSAP	11,99% sulle riscossioni relative ad imposta di pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni e del 5,99% riscossione di COSAP/TOSAP	13% solo COSAP e TARI giornaliera collegata	10,50	29%	25%	22%	ND
SRC/aggio annuo IVA esclusa	%	5% (escluso aggio concessionario)	Compenso di risultato 6% + Compenso per attività euro 7,88 (sul notificato)	ND	11,99% sulle riscossioni relative ad imposta di pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni e del 5,99% riscossione di COSAP/TOSAP	13% solo COSAP E PUBBLICITA'	6,60	29%	25%	22%	7,95%

14.3 SERVIZIO PRONTO INTERVENTO E RIPRISTINO DELLA SICUREZZA STRADALE E DELLA VIABILITÀ ALTERATA A SEGUITO DI SINISTRO STRADALE SULLE STRADE DI COMPETENZA

Inquadramento del contesto d'intervento

L'oggetto dell'affidamento, in questo terzo caso, è costituito dal servizio di pronto Intervento e ripristino della sicurezza stradale e della viabilità alterata a seguito di sinistro stradale sulle strade di competenza, oltre ad una serie di attività complementari (perdite di carico, rimozione della cartellonistica, potatura).

Il contratto di affidamento basa la determinazione degli obblighi delle parti a livello economico (compensi Vs rimborsi Vs prestazioni) su un meccanismo articolato quanto a soglie e "provvigioni" % e differenziato quanto a tipologie di intervento.

Propedeuticamente va notato che le casistiche d'intervento desumibili dal Disciplinare, limitandosi a quelle connesse alla sicurezza stradale, possono ricondursi convenzionalmente alle seguenti distinte tipologie (il testo virgolettato riprende nomenclatura e definizioni del Disciplinare):

- a) "Sinistro positivo: sinistro per il quale è stato individuato il veicolo o il soggetto responsabile dello stesso (danneggiante)". Tutti i costi (e danni) sostenuti sono a carico e recuperati dal soggetto responsabile del sinistro, attraverso l'azione del Concessionario Vs le compagnie assicuratrici (nel caso di RCA) o Vs il danneggiante stesso.
- b) "Sinistro negativo (NDR – stradale): sinistro stradale per il quale non è stato individuato il veicolo o il soggetto responsabile dello stesso (danneggiante)". I costi (e danni) sostenuti sono assunti in primis dal Concessionario, che ne è poi ristorato a cura di AB sulla base del listino prezzi (elaborato da CMBO e) ribassato in sede di gara dal Concessionario medesimo e al netto delle Provvigioni riconosciute dal Concessionario ad AB (che sono superiori a quelle successivamente riconosciute da AB Vs CMBO, come da Contratto). Gli interventi di messa in sicurezza sono realizzati in autonomia dal Concessionario mentre quelli di ripristino dello stato dei luoghi e degli impianti sono subordinati a un iter autorizzativo di AB Vs Concessionario e, rispettivamente e preventivamente, di CMBO Vs AB.
- c) "Sinistro negativo (NDR – evento naturale): evento di danneggiamento della sede stradale e di compromissione della sicurezza legato a fattori esogeni (ad es., smottamento), per il quale non esiste un veicolo o soggetto responsabile (danneggiante). I costi (e danni) sostenuti sono, anche in questo caso, assunti in primis dal Concessionario, che ne è poi ristorato a cura di AB sulla base del listino prezzi (elaborato da CMBO e) ribassato in sede di gara dal Concessionario medesimo e al netto delle Provvigioni riconosciute dal Concessionario ad AB (che sono superiori a quelle successivamente riconosciute da AB Vs CMBO, come da Contratto). Anche in questo caso, gli interventi di messa in sicurezza sono realizzati in autonomia dal Concessionario mentre quelli di ripristino dello stato dei luoghi e degli impianti sono subordinati a un iter autorizzativo di AB Vs Concessionario e, rispettivamente e preventivamente, di CMBO Vs AB.
- d) Interventi di natura straordinaria, che sono attivati da CMBO Vs AB, in dipendenze di circostanze appunto fuori dall'ordinaria amministrazione e regolate sulla base di accordi ad hoc, e che sono poi veicolate da AB sul Concessionario, sempre sulla base di accordi e preventivi ad hoc. Questi interventi, quanto straordinari, esulano

dalle specifiche d'intervento contrattuali di routine sopra richiamate.

Tali meccanismi, unitamente agli elementi ricorrenti dei contratti/disciplinari di affidamento, sono schematizzabili nei termini seguenti:

- nel caso di sinistri positivi, in cui è noto il danneggiante:
 - l'intervento di messa in sicurezza della circolazione stradale e, successivamente, di ripristino dei luoghi (manto stradale, ecc.) e impianti (segnaletica, ecc.) è di responsabilità del Concessionario, che opera su attivazione (call center) e in modalità autonoma (messa in sicurezza e ripristino), atteso che i costi sono interamente a carico del danneggiante;
 - della copertura dei costi/danni provocati (sinistro positivo) risponde in primis la compagnia assicuratrice (RCA dei veicoli coinvolti);
 - il Concessionario si rivale e ripaga con quanto riconosciuto dall'assicurazione (sinistri positivi);
 - CMBO, secondo quanto previsto nel Disciplinare, impegna AB a destinare un corrispettivo annuo per gli interventi straordinari previsti nel disciplinare (paragrafi 4.3 - Interventi straordinari, 4.4 - Perdite di carico, 4.5 - Rimozione della cartellonistica pubblicitaria abusive, 4.6 - Interventi di Potatura e/o rimozione di piante o per rimuovere situazioni di intralcio alla circolazione (es. frane, allagamento sede stradale, crolli manufatti ecc..) e per urgenti interventi di messa in sicurezza, pari ad € 60.000,00 (sessantamila/00) fino a € 700.000,00 (settecentomila/00) di incassato dai soggetti che hanno causato i danni, oltre al 3% della eventuale somma eccedente fino ad un importo di € 1.500.000,00 (unmilione e cinquecentomila/00) di incassato oltre al quale Area Blu S.p.A. mette a disposizione il 4% della somma eccedente;
 - AB (intermediario) ripaga le proprie attività sui sinistri positivi ponendo a carico del Concessionario, come obbligo di gara, un "canone" annuo pari a € 200.000,00 (da pagarsi in due rate semestrali di pari importo di € 100.000,00), obbligo non soggetto a rialzo in sede di formulazione dell'offerta;
- nel caso di sinistri negativi, in cui non è noto o non esiste il danneggiante:
 - l'intervento di messa in sicurezza della circolazione stradale è di responsabilità ed effettuato in autonomia dal Concessionario mentre gli interventi di ripristino dei luoghi e degli impianti è realizzato dal Concessionario solo in esito all'iter autorizzativo che è previsto e attivato, caso per caso, da AS Vs AB e, a catena, da AB Vs CMBO;
 - la copertura dei costi sostenuti dal Concessionario, fatti salvi gli interventi esclusi dall'iter del rimborso in base a un principio di franchigia facente parte degli obblighi di gara (vedi sotto), è in primis a carico di AB, che li rimborsa al Concessionario sulla base del listino prezzi ufficiale, come ribassato dal Concessionario medesimo in sede di gara, e a valere sulle risorse di propria responsabilità (importo fisso annuale di € 60.000 + 3% sulla prima eccedenza + 4% sulla seconda, come sopra illustrato);
 - il Concessionario si ripaga sulla base dei differenziali tra il prezzo di ribaltamento degli interventi, come detto calcolato in base al listino ufficiale prezzi ribassati, e il costo reale a suo carico dei lavori eseguiti;
 - la remunerazione AB per le proprie attività, in questo caso, è garantita dal fatto che un certo numero di interventi (allo stato attuale pari a 20) è eseguito dal Concessionario con costi esclusivamente a proprio

carico mentre AB, a costo zero, può computare le proprie spettanze, alle tariffe del listino prezzi, anche su questi interventi gratuiti. A tale remunerazione si aggiungono quelle, sotto illustrate, derivanti dall'esistenza di differenziali (favorevoli) tra i rispettivi obblighi di copertura (AB Vs Concessionario) e dalla possibilità d'inserire l'importo di questi interventi nel computo delle soglie su cui sono applicate le provvigioni a carico del Concessionario e di AB medesima, soglie che sono quindi più facilmente e rapidamente raggiunte;

- il Concessionario, a differenza di AB, deve riconoscere (ad AB) una sorta di sconto sul ribaltamento dei costi (a listino) degli interventi eseguiti, sconto da computarsi in ragione del 5% (a fronte dei valori del 3% e 4% vantati dal Concedente) dell'importo totale degli interventi eccedenti la soglia di € 700.000,00, soglia al cui raggiungimento come sopra accennato può essere computato anche il concorso dell'importo dei sinistri positivi. Al di sotto di tale soglia, per contro, nulla/nessuno sconto è dovuto ad AB dal Concessionario che anzi vanta il diritto a una corrispondente integrazione dei propri "rimborsi" a carico di AB;
 - gli obblighi % AB di finanziamento dei costi degli interventi scoperti "assicurativamente" (negativi) sono quindi diversi e inferiori a quelle riconosciuti ad AB dal Concessionario. La remunerazione di AB è quindi funzione del differenziale tra le rispettive responsabilità / rischi % ossia tra quelli che al raggiungimento di ogni singola soglia d'intervento deve riconoscere al Concedente e quella che, in corrispondenza della soglia unica / unificata d'intervento, AB si fa riconoscere dal Concessionario (sconto % che è soggetto al rialzo del Concessionario in sede di gara).
- anno e periodo di riferimento dell'affidamento/concessione;
 - durata contrattuale dell'affidamento/concessione;
 - matrice dei rischi, distinguendo quelli a carico della CMBO rispetto a quelli a carico del Concessionario;
 - modello di remunerazione dei servizi e dei rischi connessi.

Le informazioni reperite in letteratura per finalità comparative (benchmarking) sono state analizzate tralasciando la struttura di schematizzazione e sintesi dei dati d'indagine sopra richiamata, riportando nel seguito il riepilogo dei risultati ottenuti.

Inquadramento dei servizi oggetto di affidamento

Il disciplinare della CMBO Vs Area Blu S.p.A. prevede, nelle sue parti introduttive, l'affidamento alla Società Area Blu S.p.A. di:

- attività di ripristino dei luoghi danneggiati consistente negli interventi di riparazione, sistemazione o ricostruzione della sede stradale, pertinenze, manufatti e dispositivi di proprietà metropolitana funzionali alla circolazione stradale, una volta ottenuta l'autorizzazione dalla Città metropolitana sulla base di uno specifico progetto finalizzato a ripristinare le condizioni precedenti al danneggiamento;
- attività di supporto al Settore Strade e Sicurezza della Città metropolitana per la rimozione della cartellonistica pubblicitaria stradale abusiva, compreso il relativo stoccaggio e riconsegna;
- su specifiche disposizioni del Settore Strade e Sicurezza della Città metropolitana, l'attività di potatura e/o

rimozione di piante in proprietà private, non autorizzate, invadenti la sede stradale o pericolose per la circolazione stradale e comunque di quelle in violazione dell'art. 29 del Codice della Strada o dell'art. 26 del DPR 495/1992 nel testo vigente;

- interventi per rimuovere situazioni di intralcio alla circolazione (es. frane, allagamento sede stradale, crolli manufatti ecc.);
- l'attività per il recupero del credito acquisito nei confronti del soggetto che ha causato il danno, consistente nell'attività di indagine per conoscerne le generalità, il recapito e nella successiva attività amministrativa per la riscossione del credito maturato per i lavori effettuati e per le spese organizzative sostenute.

Tali riferimenti hanno costituito il filtro per la verifica dei contenuti e la selezione dei casi dell'indagine di mercato per finalità di benchmarking.

L'analisi comparativa del caso CMBO con il campione d'indagine ha evidenziato come a fronte di caratteristiche simili dei contratti la costruzione del corrispettivo e della remunerazione CMBO Vs AB, schematizzata nei termini di cui alla tabella che segue, sia una caratteristica esclusiva dell'affidamento ad Area Blu S.p.A.:

I dati base del Contratto e i valori medi delle prestazioni AB in relazione al disciplinare in essere nel triennio 2018-2020 sono i seguenti:

- 60 mesi durata affidamento (5 anni: 2017-2021)
- 637 interventi di ripristino
- 470 sinistri
- 2.331 € danno ripristinato

Tabella 5 – Corrispettivi a carico di AB e a favore di CMBO (cfr Disciplinare art 6. Estensione delle prestazioni e investimenti) contratto 2017 vs 2022

Servizi	Unità	CMBO 2017	CMBO 2022
Quota annua a carico	€/a	€ 50.000,00 se importo annuo incassato ≤ € 1.000.000,00	€ 60.000,00 se importo annuo incassato ≤ € 700.000,00
Quota ulteriore	%	€ 3,00 per importi da € 1.000.000,00 fino a € 1.500.000,00 €	€ 3,00 per importi da € 700.000,00 fino a € 1.500.000,00
Quota ulteriore	%	€ 4,00 per importi oltre € 1.500,00	€ 4,00 per importi oltre € 1.500,00

Inquadramento delle attività di benchmarking

La struttura del disciplinare CMBO in materia di Pronto intervento e l'articolazione dei suoi principali elementi di caratterizzazione sono stati impiegati, come accennato, quale sistema di riferimento per la progettazione della modalità di rappresentazione dell'attività e dei risultati di benchmarking (schema di sintesi).

L'attività e i risultati di benchmarking sono focalizzati sulle nove casistiche sotto richiamate (cui si aggiunge il

caso CMBO), come evinte in letteratura in quanto soddisfacenti i principali criteri dell'indagine comparativa (tipologia di servizi e di prestazioni) e in quanto risultassero sufficientemente recenti.

La documentazione di riferimento delle analisi è costituita, secondo i casi, in base alla disponibilità web delle informazioni, dai contenuti regolatori dei disciplinari/contratti di affidamento o, alternativamente, dai dossier delle gare di appalto per l'affidamento dei servizi medesimi.

Elenco delle casistiche considerate nel Benchmarking:

- a) Comune di Ivrea (TO);
- b) Provincia di Padova (PD);
- c) Comune di Piacenza (PC);
- d) Provincia di Reggio Emilia e Unione Comuni Pianura Reggiana (RE);
- e) Provincia di Treviso e Comuni della provincia (TV).
- f) Città metropolitana di Firenze;
- g) Città metropolitana di Venezia;
- h) Città metropolitana di Milano;
- i) Città metropolitana di Torino.

Quadro sinottico dei risultati del benchmarking

Il bench evidenzia, nella generalità dei casi, l'adozione di un diverso paradigma per la costruzione dell'affidamento/concessione dei servizi nelle sue componenti economiche e di rischio.

In estrema sintesi, tale diverso paradigma può essere caratterizzato nei suoi seguenti elementi fondativi:

- a) affidamento a costi e oneri zero per la SA;
- b) quale che sia la tipologia di sinistro, positivo/negativo;
- c) quale che sia l'esito del recupero dei costi/danni sofferti, con/senza identificazione danneggiante;
- d) il suddetto rischio, in definitiva, resta totalmente ed esclusivamente a carico del Concessionario.

L'analisi comparativa che segue attiene ai corrispettivi, in via principale, del servizio di Pronto intervento, nel quale sono ricomprese le diverse modalità base e complementari d'intervento, a loro volta spesso ricondotte a una schematizzazione comune.

Quanto ai risultati delle attività di benchmarking, la sintesi del confronto, con riferimento al complesso degli elementi informativi che sono emersi in ordine agli affidamenti/concessioni in ambito Pronto Intervento – anche relativamente ad alcuni servizi accessori che ricorrono, va precisato, in un numero molto limitato di casi (potatura) - è riepilogata nella tabella che segue.

La tabella di confronto delle informazioni sotto riprodotta è focalizzata sugli elementi di principale riferimento degli affidamenti e delle finalità dell'incarico.

Nell'interpretazione dei dati in tabella si tenga conto che la prima colonna esprime il contenuto e le unità di misura di riferimento delle singole righe e delle singole celle delle colonne successive.

L'esame comparativo dei risultati di Benchmarking permette di trarre e anticipare le statistiche indicative che seguono, riprodotte anche in tabella, in merito alle quali è rilevabile che i parametri caratteristici del Contratto CMBO sono risalenti a un modello di definizione del corrispettivo/remunerazione dei servizi/prestazioni non in linea con quello d'indagine mentre, quanto ai dati medi, la durata dell'affidamento/concessione e la sua articolazione principale (restano di norma esclusi gli eventi naturali non correlati alla circolazione veicolare) sono sostanzialmente in linea con i dati medi del campione di mercato:

• durata media affidamenti	m	42,9
• matrice dei rischi	-	a carico del Concessionario
• schema di remunerazione dei servizi	-	recupero via RCA
• casistiche d'intervento	-	sinistri positivi/negativi
• eventi / sinistri da cause naturali / forza maggiore	-	normalmente non contemplati

In conclusione, dall'esame comparativo dei risultati di Benchmarking si evince che il Contratto CMBO presenta parametri caratteristici che ne mettono in evidenza la convenienza rispetto ai modelli di definizione del corrispettivo/remunerazione dei servizi/prestazioni presi in esame.

Infatti, il contratto prevede che AB metta a disposizione di CMBO, per la durata del contratto, un corrispettivo annuo per gli interventi straordinari previsti nel disciplinare (paragrafi 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 - Interventi straordinari, Perdite di carico, Rimozione della cartellonistica pubblicitaria abusive, Interventi di Potatura e/o rimozione di piante o per rimuovere situazioni di intralcio alla circolazione (es. frane, allagamento sede stradale, crolli manufatti ecc..) e per urgenti interventi di messa in sicurezza, pari ad € 60.000,00 (sessantamila/00) fino a € 700.000,00 (settecentomila) di incassato dai soggetti che hanno causato i danni, oltre al 3% della eventuale somma eccedente fino ad un importo di € 1.500.000,00 (unmilione cinquecentomila/00) di incassato oltre al quale Area Blu S.p.A. mette a disposizione il 4% della somma eccedente, mentre gli altri modelli analizzati non prevedono questa possibilità.

Revisione dei corrispettivi dei servizi in affidamento della CM di Bologna

Tabella 6 – Quadro Sinottico Benchmarking Pronto Intervento

Servizi / Enti	Unità	CMBO (BO)	Ivrea (TO)	Prov. PD	Prov. PC	Prov RE e Comuni	Prov. TV e Comuni	C.M. VE	C.M. FI	C.M. MI	C.M. TO
Strumento	descriz	Disc. Affid.	Disc. Gara	Cap.to d'Oneri	Cap.to Speciale	Cap.to Speciale	Convenzione	Progetto	Disc Gara	Disc Gara	Cap.to Speciale
Anno Rif.	n.	2017	2020	>= 2016	2016	2016	>= 2016	2018	2018	2020	2019
Durata*	mesi	60	36	24	63	60	24 + 24	24 + 24	24 + 24	24	18
Modello remunerazione	descriz	Soglie incassi /interventi	Corpo/misura	Via RCA	Via RCA	Via RCA	Via RCA	Via RCA	Via RCA	Via RCA	Via RCA
Sinistri positivi	sì/no	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Sinistri negativi	sì/no	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Interventi straordinari	sì/no	S i	No	No	No	No	No	No	No	No	No

15. CONCLUSIONI ED ESITO DELLA VERIFICA EX ART. 192 D.LGS N. 50/2016

La proposta risponde alla normativa europea e nazionale in materia e soddisfa il principio della parità fra operatori. Per i servizi strumentali (cioè quelle attività di produzione, prive di assoggettamento a obblighi di pubblico servizio, destinate alle PA piuttosto che ai cittadini i quali non ricevono un vantaggio diretto ma mediato, diffuso) richiamati in atti si intende procedere mediante affidamento alla Società Area Blu S.p.A., società partecipata dalla Città metropolitana di Bologna, sulla quale l'Amministrazione esercita il controllo analogo.

Nella Relazione sono state analizzate le ragioni poste a fondamento della preferenza per il modello organizzativo-gestionale prescelto,

Le condizioni complessivamente offerte da Area Blu S.p.A. sono in linea con il mercato, con evidenti riflessi sulla collettività. Si dà atto che la scelta della soluzione organizzativa e gestionale del soggetto in house (e i “benefici per la collettività” che essa appare capace di esprimere), non trovano al momento riscontro nella capacità del mercato di offrirne una equivalente, se non maggiormente apprezzabile, sotto i profili della universalità e socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Inoltre l'incompletezza e l'inadeguatezza di quanto presente e rilevato sul mercato non è in grado di offrire una “gestione unitaria multiservizi” ma soltanto una sommatoria di “gestioni parziali o parcellizzate” per piccole aggregazioni di servizi, a differenza della gamma articolata e integrata di servizi, come quella che Area Blu S.p.A. ha messo a disposizione del suo socio Città metropolitana. Da un lato, infatti, la tipologia, l'articolazione, e la “personalizzazione” delle prestazioni non trovano rispondenza con servizi analoghi offerti sul mercato, dall'altro, l'assunzione di servizi anche connessi fino al 31/12/2026 consente alla società di offrire condizioni particolarmente favorevoli per l'Ente. Detti elementi assicurano pertanto l'economicità complessiva del servizio. Le ragioni della scelta dell' “in house providing” in favore di Area Blu S.p.A. è basata inoltre su un fattore non soltanto quantitativo come il ridimensionamento dei costi bensì anche, e nello specifico, qualitativo: di ampiezza, complessità e integrazione della prestazione, di economicità, di dimensione sociale e valore pubblico e quindi, di vantaggi per la collettività in linea con gli ultimi orientamenti della giurisprudenza.

In ragione dell'articolazione e della numerosità delle attività oggetto della presente illustrazione, si è cercato un soggetto unico a cui ricondurle, valutandosi irrazionale, sotto il profilo gestionale e organizzativo, la dispersione di queste tra una molteplicità di soggetti in grado di assolvere soltanto servizi parcellizzati.

Il modello in house, a totale partecipazione pubblica, per la gestione dei servizi valutati risulta essere senz'altro quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'amministrazione e i vantaggi che consentono di preferire l'in house sono tali da non poter essere ottenuti anche dal mercato: i servizi affidati ad Area Blu S.p.A., comportano un alto livello di integrazione con le strutture interne degli enti, oltre che un elevato grado di variabilità alla luce delle esigenze specifiche che emergono nel corso dell'affidamento (che rappresenta condizione assolutamente rilevante sotto il profilo dello standard qualitativo dei servizi), con una decisa personalizzazione dei servizi medesimi, derivante da un autentico approccio sartoriale e attraverso l'esercizio del controllo analogo, l'Ente è in grado di ottenere il raggiungimento di buoni livelli di efficacia ed efficienza nella gestione della società e dei relativi servizi affidati; la possibilità per la Città metropolitana, nella veste di socio affidante in seno agli organi

societari, di imporsi nelle scelte della società affidataria con conseguente adeguamento del servizio ad eventuali mutamenti del contesto senza che sia necessario procedere a modifiche contrattuali, e controllo costante di tutte le fasi esecutive, della sua preparazione e della sua rendicontazione; a ciò si aggiunge che l'offerta avanzata da Area Blu S.p.A. presenta profili economici migliorativi rispetto alle attuali condizioni praticate dalla medesima.

Uno dei punti di forza del modello in house che ha meritato attenzione è stato sicuramente il controllo analogo che garantisce che le azioni compiute da una società in house rispecchino la volontà degli Enti pubblici che le hanno determinate. Il controllo analogo instaura dunque tra la Città metropolitana e la società Area Blu S.p.A. un particolare rapporto giuridico, che consente all'Ente pubblico socio un controllo e una ingerenza sui servizi certamente più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo. L'Ente ha il dovere di assegnare gli obiettivi strategici alla società e una volta che essi sono stati affidati, ha il conseguente obbligo di monitorarli, al fine della loro verifica e delle eventuali azioni correttive, in relazione agli eventuali squilibri di natura economico-finanziaria riscontrati. Ciò consente di snellire le procedure di affidamento e di avere un interlocutore rapido ed efficace per l'espletamento della attività/servizi.

In base alle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti si è accertato che ricorrono tutti i presupposti dettati dal Codice dei Contratti pubblici affinché la Città metropolitana possa procedere ad affidare i servizi di cui trattasi alla società Area Blu S.p.A., dal 1/07/2022 al 31/12/2026, al fine della continuazione di un rapporto apprezzato, efficiente e rodato nel tempo e in quanto si è verificato che:

- Area Blu S.p.A. è una società in house della Città metropolitana di Bologna in cui detiene una partecipazione del 2,43% su un capitale attualmente fissato in € 7.097.441,00;
- Area Blu S.p.A. possiede le competenze tecniche e specifiche che assicurano e garantiscono la qualità dei servizi di cui trattasi, nonché le modalità attuative e di gestione in grado di assicurare il pieno conseguimento gli obiettivi in materia di politica pubblica;
- sussistono le giustificate motivazioni per non ricorrere al mercato, sulla base di una proposta avanzata da Area Blu S.p.A. congrua, articolata e integrata dei servizi offerti, della qualità dei servizi finora svolti, della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria per l'Ente e per la società (essendo in linea con l'equilibrio complessivo del bilancio di Area Blu S.p.A.), risultando tale scelta essenziale e compatibile con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e da cui derivano evidenti benefici per la collettività, anche in termini di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Allegato:

sub 1) tabella relativa all'offerta PG 32426/2022