



*Direzione Nuove Infrastrutture e Mobilità  
Servizio Mobilità*

**Affidamento del servizio per il rilascio e la gestione delle  
autorizzazioni per l'accesso alla Zona a Traffico Limitato  
del Comune di Firenze**

**Relazione di valutazione dell'affidamento in house**

(ai sensi dell'art. 192 c. 2 del D.Lgs. 50/2016)

**Il Dirigente**

**Dott. Ing. Alessandro Ceoloni**

**Firenze, li 24/1/2019**

1. Premessa .....	3
2. Verifica Requisiti Normativi (Art. 5 D.Lgs. 50/2016).....	3
3. L'attuale Situazione Dei Servizi In Affidamento .....	3
4. Natura Dei Servizi In Esame.....	5
5. Caratteristiche Del Servizio Ed Obblighi Dell'affidataria .....	5
6. Scelta dell'affidamento in house .....	6
6.1 Valutazione della convenienza della forma di affidamento prescelta .....	6
6.2 Analisi della convenienza economica dell'affidamento in house.....	11
7. Conclusioni .....	14

## 1. Premessa

La presente Relazione ha come oggetto l'affidamento alla società "in house providing" Servizi alla Strada Spa del servizio per il rilascio e la successiva gestione delle autorizzazioni per l'accesso dei veicoli alle Zone a Traffico Limitato presenti sul territorio del Comune di Firenze ed in particolare:

- a) rilascio delle autorizzazioni inerenti la circolazione e la sosta dei veicoli e riscossione delle relative somme in nome e per conto del Comune compresa l'attività di recupero delle somme evase;
- b) gestione del sistema telematico di controllo degli accessi alla Z.T.L., alle aree pedonali ed alle corsie riservate comprensivo della manutenzione, del rilascio di congegni elettronici e dell'inserimento ed aggiornamento dei dati necessari al suo funzionamento;
- c) supporto tecnico/amministrativo al servizio Mobilità.

Con riferimento a tale insieme di servizi, mediante il presente documento si intende adempiere a quanto previsto dall'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 (Codice degli Appalti) in merito all'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, secondo il quale le stazioni appaltanti preventivamente all'affidamento:

- effettuano la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione;
- danno conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- danno conto 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.

## 2. Verifica Requisiti Normativi (Art. 5 D.Lgs. 50/2016)

Ai sensi del comma 1 dell'art. 5 del D.Lgs. n°50/2016 si procede alla verifica dei requisiti necessari per procedere all'affidamento diretto dei servizi indicati alla società Servizi alla Strada Spa:

1. La società Servizi alla Strada è interamente di proprietà del Comune di Firenze (unico socio al 100%);
2. il Comune di Firenze (Ente aggiudicatore) esercita su Servizi alla Strada Spa una funzione di controllo pari a quella esercitata sui propri servizi "controllo analogo";
3. non vi è alcuna partecipazione privata nella stessa società in house;
4. il Comune di Firenze è iscritto nel registro delle stazioni appaltanti presso l'ANAC, conformemente alle disposizioni di cui all'art. 192 del D.Lgs 50/2016.

## 3. L'attuale Situazione Dei Servizi In Affidamento

I servizi di cui trattasi, indicati in premessa, sono attualmente gestiti dalla società Servizi alla Strada Spa (nel seguito "S.A.S."), società in house del Comune di Firenze, a suo tempo acquisita dall'Ente, secondo la relativa normativa di settore, per l'affidamento di diversi servizi, fra cui quelli in esame.

Per chiarire con la dovuta precisione natura e ruolo della società, è stata effettuata una dettagliata ricostruzione dell'evoluzione dell'assetto societario e dell'affidamento in oggetto; essa abbraccia un arco temporale di riferimento molto esteso, nel corso del quale la materia dei servizi pubblici è stata interessata da interventi normativi e giurisprudenziali ripetuti e profondamente innovativi, sia con riferimento alle classificazioni e definizioni dei diversi servizi, sia con riferimento alle modalità di individuazione del soggetto gestore.

Servizi alla Strada Spa è società interamente partecipata dall'Amministrazione comunale che svolge attualmente una pluralità di servizi principalmente rivolti alla viabilità e mobilità cittadina.

La Società, per gli intendimenti espressi dall'Amministrazione al momento dell'acquisizione del 100% della proprietà, per le previsioni del suo Statuto e per le regole poste dal contratto generale di servizio con il Comune dal 2007 e dai disciplinari attuativi dello stesso conclusi con i diversi uffici comunali competenti all'affidamento delle singole attività, è Società che risponde ai requisiti dell' "in house providing" e statutariamente opera per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività del Comune di Firenze, suo unico socio.

Nell'esposizione che segue si procederà ad illustrare, secondo un ordine cronologico, l'evoluzione della società S.A.S. e dell'affidamento dei servizi in oggetto.

Il 4 dicembre 2000 venne istituita la società S.A.S. Spa, di cui il Comune deteneva il 51% del capitale sociale. La Società divenne operativa dal 5 marzo 2001, a seguito della stipula di apposito contratto di servizio (Rep. 58188).

Successivamente il Comune, con deliberazione n.1079/117 del 19 dicembre 2005, stabilì di acquisire la totale partecipazione del socio privato minoritario di S.A.S., della quale divenne titolare con atto notarile del 28 dicembre 2005. L'assemblea della Società, il 26 gennaio 2006, approvò quindi un nuovo statuto, conseguente al mutamento della compagine sociale, prevedendo tra l'altro modifiche ed integrazioni all'oggetto sociale.

Con deliberazione n.2006/C/00088 il Consiglio comunale ha, tra l'altro, affidato a S.A.S. le attività di cui trattasi a decorrere dal 1° gennaio 2007. Con deliberazione n.2006/G/00927 la Giunta comunale ha poi regolato l'affidamento a SAS delle attività in parola approvando l'atto integrativo al contratto generale di servizio stipulato il 5.03.2001 (Rep 58188).

Con deliberazione n. 2007/G/00100 del 28 febbraio 2007 la Giunta comunale approvò lo schema del nuovo Contratto generale di servizio, poi stipulato il 6 marzo 2007 (Rep. 61361).

Con deliberazione n. 2008/G/00886 la Giunta comunale ha approvato un atto integrativo, per le attività in argomento, al contratto generale di servizio stipulato il 6 marzo 2007 (Rep. 61361).

Con deliberazione n. 2009/G/00205 la Giunta comunale ha approvato un nuovo atto integrativo in sostituzione di quello sopra indicato approvato con deliberazione n. 2008/G/00886.

Con deliberazione 2012/C/00036 "SaS S.p.A. Modifiche dello Statuto e indirizzi per la riorganizzazione delle attività" il Consiglio Comunale ha individuato fra i servizi strumentali per i quali doveva essere verificato e programmato l'affidamento alla società, anche i servizi di cui trattasi per la gestione delle autorizzazioni all'accesso delle ZTL e la gestione degli apparati di controllo automatico presenti sui varchi di accesso.

Si evidenzia che con delibera di giunta 2017/G/00068 del 07/03/2018 l'Amministrazione ha proceduto all'approvazione del nuovo Contratto Generale di Servizi con la Società (poi sottoscritto in data 27/03/2017) nel quale fra i servizi erogati (art.4) si legge: D) attività di rilascio contrassegni di competenza dell'A.C. inerenti la circolazione e la sosta dei veicoli previsti da leggi, regolamenti e/o disciplinari (a titolo esemplificativo contrassegni per invalidi, ZTL bus, ZTL, aree pedonali etc.), riscossione delle relative somme di denaro in nome e per conto del Comune di Firenze ed attività informative all'utenza e di front-office correlate; E) servizio di controllo telematico accessi, ivi comprese le attività di gestione e manutenzione dei sistemi telematici, rilascio dei congegni elettronici e di inserimento e aggiornamento dati necessari al funzionamento del sistema informatico per l'accesso alle zone protette dai sistemi telematici in questione;K) attività di supporto tecnico/amministrativo connesso alla mobilità; N) gestione e controllo dei punti di accesso uscita dalle aree pedonali.

Con deliberazione n. 2017/C/00051 del 2.10.2017 il Consiglio comunale ha modificato i propri precedenti indirizzi formulati con la citata deliberazione 2012/C/00036, per la sosta a pagamento in sede stradale, fermo restando, invece, quanto previsto per il rilascio dei contrassegni di competenza dell'A.C. che

continueranno ad essere rilasciati dalla società in nome e per conto del Comune di Firenze agendo la stessa, per tale attività, in qualità di agente contabile.

#### **4. Natura Dei Servizi In Esame**

Preliminarmente occorre analizzare la natura dei servizi in esame, verificando se essi possono essere integrati come servizi strumentali all'operato della A.C., o in alternativa costituiscano servizi pubblici locali di rilevanza economica.

I servizi oggetto della presente relazione sono evidentemente servizi strumentali che la Società eroga all'Amministrazione Comunale, in quanto servizi strettamente legati ad attività proprie dell'ente quali il rilascio e la gestione di tutte le autorizzazioni e la permessistica per accedere con un veicolo alle zone a traffico limitato, aree pedonali e corsie preferenziali istituite sul territorio comunale. In particolare si tratta di servizi strettamente connessi a poteri e facoltà, anche di carattere autoritativo, proprie dell'Ente ai sensi del Codice della Strada, D.Lgs. 285/1992.

Quanto sopra può essere riscontrato nel provvedimento deliberativo del Consiglio Comunale n. 36 del 9/7/2012, con il quale l'Amministrazione, nell'ambito di una ricognizione e valutazione delle modalità di svolgimento di alcuni importanti servizi strumentali alle proprie funzioni e con l'obiettivo di indirizzare un processo di riorganizzazione gestionale di alcune attività, ha appunto qualificato la società S.A.S. quale soggetto che, operando unicamente per il Comune, *svolge (...) prestazioni di produzione di attività in funzione di compiti e attività dell'Ente di tipo dunque di quelli cosiddetti "strumentali"*. In particolare, con il provvedimento citato sono state adottate modifiche statutarie per una migliore connotazione del carattere della Società quale mezzo, appunto, di autoproduzione dei servizi strumentali all'Amministrazione, e sono stati approvati indirizzi sull'organizzazione e gestione dei servizi affidati a S.A.S. Spa.

Le considerazioni circa la natura strumentale dei servizi affidati sono rafforzate anche dalle modalità di determinazione del corrispettivo che si intendono prevedere nell'affidamento.

Tale modalità di remunerazione risulta determinante al fine della qualificazione delle attività in esame quali servizi strumentali alla luce della sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 9/9/2011 n. 5068, sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa ai Comuni: *"Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale [...], né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale [...], ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia CE ha ribadito che si è in presenza di una concessione di servizi allorquando le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta [un'attività resa al Comune]"*.

Nel caso in esame la mancanza, da un lato, del rischio per la società e, dall'altro, della possibilità per essa di sfruttare economicamente il servizio per ottenere un utile economico, determina la qualificazione del servizio affidato quale una attività resa al Comune.

#### **5. Caratteristiche Del Servizio Ed Obblighi Dell'affidataria**

Nel dettaglio la Società svolge le seguenti attività:

- a. Rilascio ai cittadini interessati di tutte le autorizzazioni previste per l'accesso di un veicolo alle Zone a Traffico Limitato (Centro Storico e Bus Turistici), alle Aree Pedonali e alle Corsie Preferenziali, oltre che riscossione, in qualità di agente contabile, delle relative somme di denaro nei casi di autorizzazioni onerose, così come previsto dalle varie discipline approvate dall'Amministrazione Comunale;
- b. Attività di recupero delle somme evase attraverso la gestione integrata del procedimento amministrativo necessario che dovrà essere conforme al Regolamento Comunale e alla normativa in materia;
- c. Gestione del sistema telematico di controllo degli accessi e di tutti gli apparati similari (dissuasori mobili ecc.) attraverso il monitoraggio, la manutenzione e tutte gli interventi di adeguamento tecnologico e aggiornamento per mantenere il sistema in perfetta efficienza;
- d. Distribuzione ai cittadini dei vari congegni elettronici previsti in abbinamento delle autorizzazioni per l'accesso dei veicoli alle zone protette: apparati di bordo, localizzatori, telecomandi ecc.;
- e. Servizi di supporto anche a carattere informativo per i cittadini inerenti il rilascio e la gestione delle autorizzazioni per l'accesso alle zone a traffico limitato o comunque ad accesso condizionato: contact center, numero verde, help desk, check point, servizi allo sportello ecc.;
- f. Supporto tecnico amministrativo al Servizio Mobilità finalizzato al rilascio di ordinanze per la regolazione della circolazione veicolare ai sensi del Codice della Strada;
- g. Supporto tecnico amministrativo al Servizio Mobilità con attività varie (studi preliminari, progettazione e direzione lavori) connesse alla gestione della mobilità sul territorio comunale.

Tutte le attività dovranno essere svolte conformemente a quanto previsto in dettaglio nell'allegato 1 alla presente denominato "Disciplinare tecnico attuativo".

## **6. Scelta dell'affidamento in house**

### **6.1 Valutazione della convenienza della forma di affidamento prescelta**

Come ampiamente descritto nell'analisi del quadro normativo di riferimento, le opzioni possibili per l'affidamento del servizio in oggetto, sono le seguenti:

- gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi;
- affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura c.d. "a doppio oggetto");
- affidamento diretto a società in house.

Rispetto a tali alternative, si ritiene che la scelta di affidamento secondo il modello dell'in house providing alla Società S.A.S. Spa risulti la più conveniente per l'ente affidante oltre che per la collettività amministrata, in esito alle considerazioni di seguito riportate.

Prima di analizzare nel dettaglio le motivazioni a supporto della scelta di affidamento in house dei servizi occorre precisare che, a differenza delle Aziende private, le Aziende pubbliche non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto ma, tenuto comunque conto della centralità dell'equilibrio economico e dell'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, devono raggiungere una pluralità di scopi, tra i quali rientra anche la massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti ed il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Per le Aziende pubbliche pertanto il concetto di economicità è legato non solo al raggiungimento di determinati risultati economici, ma anche al prevalere dell'utilità sociale, che deriva dal soddisfacimento dei bisogni della collettività, rispetto al sacrificio connesso al sostenimento dei relativi costi.

Di conseguenza, oltre all'analisi degli aspetti meramente contabili dell'affidamento in house rispetto a quello sul mercato, andranno tenute presenti altre dimensioni dell'analisi, che concorrono ad aumentare l'utilità sociale del servizio, attraverso un più efficace modalità di soddisfacimento dei bisogni collettivi ai quali l'affidamento intende rispondere.

Di seguito si elencano le motivazioni principali che concorrono a massimizzare la convenienza dell'affidamento in house:

#### 1. Trasparenza nei rapporti con i soggetti coinvolti

Come è stato accennato le Aziende pubbliche per loro natura non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto ma anche alla massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti ed il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Questo presupposto risulta di centrale importanza nel momento in cui l'Amministrazione decide di affidare ad un soggetto terzo il rilascio delle autorizzazioni per l'accesso di veicoli a zone limitate. E' evidente che tale attività, rivolta a soggetti privati, risulterà più trasparente e priva di rischi se effettuata da un soggetto pubblico la cui cultura organizzativa volge al rispetto della proprietà pubblica.

#### 2. Ricorso allo *jus variandi*

Le attività affidate sono strettamente connesse all'evoluzione delle politiche di gestione della mobilità sul territorio comunale, nel contesto delle scelte operate negli appositi strumenti pianificatori (Piano Urbano del Traffico, Delibere di Consiglio Comunale e Giunta Comunale), richiedendo perciò quando necessario, il ricorso allo *jus variandi*.

Pertanto l'Amministrazione Comunale ha necessità di riservarsi la facoltà di ritornare sulle proprie scelte ed effettuarne altre, *melius re perpensa*, anche in assenza di mutamenti della situazione oggettiva. La modifica delle scelte può essere inoltre indotta dalle mutate esigenze della cittadinanza, dalla dinamica evolutiva o involutiva della mobilità cittadina in generale, da una diversa visione delle politiche di gestione dei permessi e delle autorizzazioni per l'accesso alle zone protette. Queste complesse dinamiche possono dare luogo a molteplici variazioni che hanno effetto sulle attività dell'affidatario e sulla economicità del servizio; ne sono esempi l'ampliamento o la variazione delle zone protette, la modifica delle regole di accesso in base a nuove politiche di gestione della mobilità, il numero delle autorizzazioni da rilasciare o la gestione di situazioni in transitorio per la messa a regime di nuovi metodi per il controllo degli accessi ecc.

Tale facoltà di variazione delle scelte deve avere caratteristiche di unilateralità, deve cioè essere attribuita all'Amministrazione quale solo soggetto attivo, ed essere esercitata nei confronti di un soggetto passivo nei limiti delle tutele che la legge riconosce a quest'ultimo. E' evidente che l'esercizio di una siffatta facoltà da parte della Amministrazione Comunale risulta facilmente percorribile, senza dare luogo a complessi contraddittori o a contenziosi, solo nel caso in cui fra i due soggetti coinvolti esista un rapporto di subordinazione gerarchica tipico dell'in house.

L'affidamento *in house* risponde quindi in primo luogo ad una necessità di tipo organizzativo, configurandosi come rapporto interorganico, ancillare alla programmazione comunale, e non già come rapporto contrattuale intersoggettivo.

#### 3. Flessibilità rispetto alle interazioni con i cittadini-utenti

Sempre sotto il profilo organizzativo legato al modello di regolamentazione adottato si evidenzia come l'attività di rilascio delle autorizzazioni, per la sua estensione e complessità, coinvolge in modo diretto un numero molto elevato di cittadini-utenti con cui è necessario un costante confronto anche per evidenziare casi particolari o esigenze specifiche che possono essere affrontate attraverso provvedimenti specifici

(deroghe) o portare a modifiche strutturali del contesto normativo, al fine di pervenire soluzioni equilibrate che non vanifichino le finalità del controllo degli accessi, pur nella salvaguardia degli interessi coinvolti. Tale processo partecipativo vede coinvolti non solo l'A.C. ma anche il soggetto a cui è preposto il rilascio delle autorizzazioni che si trova coinvolto direttamente nel rapporto con i cittadini.

Un simile modello gestionale, partecipato e flessibile, risulterebbe probabilmente di difficile applicabilità con il coinvolgimento di un soggetto terzo privato titolare della gestione, che sarebbe portatore di un proprio specifico interesse volto alla massimizzazione dell'utile di gestione che, in molti casi, potrebbe risultare in opposizione agli interessi espressi dagli stakeholders.

#### 4. Semplicità ed efficienza dei processi decisionali

Dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo. In tale contesto l'Amministrazione, che è la sola responsabile delle scelte agli occhi della collettività amministrata, conserva maggiore autonomia decisionale e può garantire tempi di risoluzione delle problematiche più immediati e certi rispetto ad un modello in cui risultasse necessario un confronto negoziale con un terzo soggetto gestore.

Tale assetto appare certamente preferibile, dal punto di vista della *governance*, al ben più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito della società mista con socio operatore (dove il principale appaltatore, soggetto privato, condivide il governo della società mista con la parte pubblica, in un sempre delicato equilibrio tra esercizio del controllo e soggezione al controllo dell'appaltatore stesso), e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società in house ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

#### 5. Riduzione dei costi di agenzia

I costi di agenzia, che concorrono con il costo di produzione dei servizi a formare il costo complessivo del servizio per l'A.C., fanno capo direttamente all'ente affidatario ed includono i costi per la ricerca e la selezione dell'impresa, per la raccolta delle informazioni, per l'attività di controllo, per l'enforcement del contratto, per eventuali contenziosi e per la copertura dai rischi.

In caso di affidamento *in house* a S.A.S. Spa i costi di agenzia per l'Ente rimarrebbero invariati rispetto alla situazione attuale, mentre in caso di affidamento ad operatore di mercato con procedura ad evidenza pubblica essi subirebbero un sensibile incremento. In particolare, occorre considerare i costi per la selezione dell'impresa (in termini di ore uomo necessarie per la predisposizione degli elaborati di gara e la gestione della procedura di affidamento, oltre a quelli per la commissione giudicatrice) ed i costi del personale interno alla A.C. che dovrebbe essere impiegato per costituire una struttura dedicata al controllo di esecuzione del contratto.

Per quanto attiene la stima dei costi per la selezione dell'impresa, si ipotizza un impegno di circa 500 ore-uomo, pari a circa 8 settimane, per la redazione degli atti da gara e le procedure di aggiudicazione, svolte da personale interno con profilo di istruttore direttivo amministrativo titolare di P.O., oltre ad un costo forfetario di € 9.000 per il compenso della commissione giudicatrice, per un costo totale pari a:

$$25 \text{ €/h} \times 150 + 9.000 = \text{€ } 21.500$$

Per quanto riguarda invece la gestione del contratto sia sotto il profilo tecnico ed economico tale attività richiederebbe la formazione di un ufficio con competenze tecnico-amministrative, principalmente dedicato alla verifica del rispetto dei livelli di servizio stabiliti nel Disciplinare, con particolare riferimento alle attività erogate con conseguente calcolo ed applicazione di eventuali penali all'appaltatore e gestione dell'eventuale contenzioso derivato.



Per lo svolgimento delle suddette attività si stima un fabbisogno aggiuntivo di personale rispetto alla attuale configurazione degli uffici preposti alla gestione del disciplinare con SAS, pari a 6 unità di personale, con i seguenti profili:

- 3 Istruttore direttivo tecnico liv. D1
- 3 Istruttore amministrativo liv. C

per un costo complessivo stimato pari a:

$$1872/2 \times (22,39 + 17,94) \approx \text{€ } 105.000$$

dove:

- 1872/2 = ore lavorate annue convenzionali CCNL Comparto Regione ed Autonomie Locali per un 50% di tempo
- 22,39 €/h = costo orario categoria D1
- 17,94 €/h = costo orario categoria C1.

#### 6. Salvaguardia del valore dell'asset

L'economicità della scelta sulla modalità di affidamento deve essere valutata anche con riguardo alla salvaguardia del valore dell'asset dell'ente locale, sotto il quale profilo l'affidamento in house appare maggiormente tutelante per l'Ente.

In particolare, allorché la società S.A.S. affidataria, come visto, del servizio di controllo cantieri dal 2012, non venisse confermata nell'affidamento, l'immediato "ricorso al mercato" comporterebbe, la perdita per l'ente locale di parte del valore dell'asset, in contrasto con l'obbligo di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'art. 97 della Costituzione; obbligo che non riguarda la sola gestione corrente, ma anche il valore patrimoniale della stessa.

#### 7. Tutela del personale e delle competenze acquisite

Con la citata Deliberazione n. 2016/C/00064 del 19/12/2016 avente ad oggetto *Servizi alla Strada - SaS S.p.A.: Indirizzi su organizzazione e gestione dei servizi*, il Consiglio Comunale ha dato indirizzo alla Amministrazione di

- *effettuare gli approfondimenti ed analisi necessari per addivenire, entro i termini di scadenza del vigente contratto di servizio, alla ridefinizione delle attività da svolgersi da parte di S.A.S. S.p.A., secondo quanto indicato in premessa, nell'ottica dell'efficientamento ed ottimizzazione dei servizi dell'Amministrazione, e dell'integrale utilizzo del personale della SAS, a condizione che si soddisfi la sostenibilità economica della società stessa in termini di equilibrio economico-finanziario e la congruità dei relativi corrispettivi, garantendo altresì la sostenibilità degli impegni finanziari di S.A.S. S.p.A. nei confronti dell'A.C.;*

Il Consiglio Comunale ha quindi fornito un chiaro indirizzo all'integrale utilizzo del personale di S.A.S. pur nel rispetto dei vincoli imposti dalla normativa vigente in termini di sostenibilità economica e di congruità dei corrispettivi. A ciò si aggiunga che il personale di S.A.S. ha certamente acquisito una conoscenza ed una professionalità elevata nella gestione del servizio in esame, essendo esso affidato a S.A.S. da circa dodici anni.

Esaminando sotto questo aspetto l'opzione di affidamento del servizio mediante procedura di evidenza pubblica, va evidenziato come sia tuttora vigente il comma 2 del D.L. 138/2011 (Legge 14 settembre 2011, n. 148), in base al quale *"In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta"*. Questa previsione consentirebbe di effettuare un'aggiudicazione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa assegnando punteggio al parametro in esame. Ovviamente questa impostazione resterebbe sottoposta all'inevitabile alea delle decisioni dei concorrenti, i quali potrebbero puntare su altri aspetti maggiormente qualificanti della propria offerta marginalizzando l'incidenza del punteggio assegnato

alla tutela occupazionale. Pertanto sotto il profilo della tutela della continuità lavorativa, dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti dell'attuale gestore S.A.S. risulta maggiormente tutelante l'opzione dell'*in house*.

E' anche importante sottolineare che il personale dipendente della S.A.S. S.p.a. ha acquisito nel corso della pregressa gestione del servizio in esame non soltanto una dettagliata conoscenza delle caratteristiche del servizio (*know how* oggettivo), ma anche un articolato complesso di conoscenze professionali derivante sia dalla attività di formazione a cui la Società ha sottoposto il proprio personale sia dalla partecipazione attiva del personale allo sviluppo organizzativo da cui il servizio è stato interessato nel corso dell'ultimo periodo (*know how* soggettivo).

Il *know how* soggettivo acquisito dal personale S.A.S. S.p.a. risulta di importanza rilevante al fine di garantire non solo la qualità del servizio ma anche la riduzione delle situazioni di potenziale contenzioso con l'utenza, che potrebbero manifestarsi sia nella fase di rilascio delle autorizzazioni che nella fase di gestione delle stesse.

#### 8. Eliminazione costi di start up

Per le medesime motivazioni di cui al punto precedente, la scelta dell'affidamento *in house providing* direttamente alla S.A.S. Spa certamente permette anche di evitare il sostenimento di costi di start up, in quanto la Società è già avviata e non richiede rilevanti investimenti aggiuntivi per la gestione del Servizio (si per esempio a software di gestione, formazione, scorte, ecc.) a differenza di quanto avverrebbe nel caso di affidamento del servizio a terzi. La Società è infatti ad oggi perfettamente in grado di svolgere il servizio da affidare, sia sotto il profilo del *know how* che delle attrezzature, software di gestione, forniture, spazi, ecc.

#### 9. Ottimizzazione delle spese generali societarie

Come ulteriore motivazione per il mantenimento del servizio in favore della S.A.S. Spa si consideri che, in presenza di tale affidamento, la Società ha la possibilità di ottimizzare i costi indiretti e comuni imputandoli a carico della gestione societaria complessiva di tutte le attività affidate. Qualora invece il servizio fosse esternalizzato si verificherebbe una duplicazione dei sopra citati oneri in quanto il Comune dovrebbe corrisponderli al nuovo gestore, che li inserirebbe nella determinazione dell'aggio offerto, mentre la Società S.A.S. continuerebbe a sostenere i rilevanti oneri derivanti dalle spese generali di funzionamento della Società, che sarebbero ripartiti fra le rimanenti attività assegnate, rendendole meno convenienti per l'A.C..

%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%

In esito a quanto sopra riportato, si può osservare che la soluzione dell'affidamento in house del servizio può presentare alcuni rilevanti vantaggi:

- 1) massimizzare la trasparenza nei rapporti con i soggetti coinvolti
- 2) mantenere una flessibilità del rapporto contrattuale che permetta di adeguarlo nel tempo rispetto all'evolvere delle politiche di gestione (*jus variandi*);
- 3) assicurare una capacità di adattamento del servizio alle esigenze degli stakeholders
- 4) garantire semplicità ed immediatezza dei processi decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo
- 5) minimizzare i costi di agenzia a carico della Amministrazione Comunale con particolare riferimento ai costi per l'attività di controllo e per l'*enforcement* del contratto;
- 6) tutelare il valore dell'asset, ossia della partecipazione azionaria del Comune di Firenze nella S.A.S. S.p.A in ossequio al principio di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche;
- 7) garantire la continuità lavorativa e la salvaguardia dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti della S.A.S. S.p.A. ed assicurare la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo del *know how* nella gestione delle autorizzazioni per l'accesso alla ZTL generatosi negli anni;
- 8) eliminare i costi di start up che potrebbero riverberarsi sulla A.C. in caso di nuovo affidamento sul mercato;

- 9) ottimizzare le spese generali sostenute dalla Società evitando duplicazioni di costi;

Per converso, occorre tenere conto degli attuali vincoli normativamente previsti in caso di scelta del modello in house. Tali vincoli comportano appesantimenti amministrativi e gestionali che vanno considerati ai fini della valutazione comparativa di convenienza. Si richiamano, in particolare:

1. i limiti in materia di numero massimo dei componenti dell'organo di amministrazione;
2. i limiti retributivi per i componenti dell'organo di amministrazione;
3. l'assoggettamento al patto di stabilità interno;
4. le restrizioni in ordine alla gestione del personale;
5. il bilancio consolidato con l'ente pubblico partecipante;
6. l'acquisto di beni e servizi secondo le regole del D.Lgs. 50/2016;
7. l'assoggettamento agli obblighi di pubblicità e informazione (in primis trasparenza ed anticorruzione).

Sotto il profilo della gestione operativa, si ritiene che i vincoli normativi di cui ai precedenti punti 1 e 2 non comportino di fatto limitazioni operative, mentre costituiscono un presidio utile alla limitazione dei costi societari.

I vincoli di cui ai precedenti punti 6 e 7 non comportano limitazioni sotto il profilo operativo e garantiscono anzi trasparenza, legittimità e legalità di tutte le attività svolte per l'espletamento dei servizi, oltre a consentire la partecipazione concorrenziale dei soggetti di mercato interessati (fornitori, sub-esecutori); tali vincoli possono però comportare un appesantimento procedurale del quale occorre tenere conto nella redazione del business plan della società, valutando che il personale amministrativo preposto a tali attività sia previsto in numero adeguato e dotato delle necessarie specializzazioni professionali.

I vincoli di cui ai punti 3, 4 e 5 comportano limitazioni relative ai costi ed alla dotazione di personale. Sotto questo profilo occorre osservare che la dotazione di personale della Società nell'ambito dei servizi svolti è risultata stabile negli ultimi anni ed adeguata ai servizi, per cui le eventuali necessità di innesto di nuove professionalità risulteranno comunque limitate e facilmente risolvibili anche nel quadro dei vincoli normativi esistenti.

## **6.2 Analisi della convenienza economica dell'affidamento in house**

Ai sensi dell'art. 192 comma 2 del D.Lgs. 50/2016 si procede in questa sezione alla valutazione economica del servizio affidato e alla sua convenienza economica, fatte salve le motivazioni di cui al paragrafo precedente.

Per procedere alla verifica di congruità si analizza di seguito quale sia stato il procedimento di calcolo per arrivare all'importo annuo da corrispondere alla Società, analizzando le varie attività rese.

Il costo complessivo del servizio ammonta ad € 3.242.266 (tutte le analisi verranno condotte al netto di IVA). Tale costo è così composto:

- |                         |             |                               |
|-------------------------|-------------|-------------------------------|
| 1. costi del personale: | € 1.848.148 | pari al 57% del costo totale; |
| 2. costi operativi:     | € 841.876   | pari al 26% del costo totale; |
| 3. costi generali:      | € 542.774   | pari al 16% del costo totale; |
| 4. ammortamenti:        | € 9.468     | pari al 1% del costo totale.  |

### **COSTI DEL PERSONALE**

L'importo totale di € 1.848.148 serve per remunerare l'attività resa da 48 dipendenti della società di cui, alcuni (29), al fine di ottimizzare i costi, sono impiegati trasversalmente anche per altre attività rese dalla società e pertanto i relativi costi vengono addebitati in quota parte.

Il personale che viene impiegato trasversalmente è il seguente:

- Responsabile Settore: viene addebitato il 40% del costo totale in quanto svolge mansioni anche per altri servizi estranei alla presente relazione;
- Responsabile Ufficio ICT (informatica): viene addebitato il 50% del costo totale in quanto svolge mansioni anche per altri servizi estranei alla presente relazione;
- 27 addetti: vengono addebitati costi per una percentuale del 95% in quanto svolgono un'attività residuale per servizi estranei alla presente relazione.

Si ritiene che tali percentuali di attribuzione dei costi siano congrue rispetto all'attività resa.

Il costo unitario del personale è stato dedotto dai contratti collettivi nazionali in corso in base alle relative qualifiche e inquadramenti che sono corrispondenti alle mansioni svolte come dedotto dalla relazione allegata, prodotta dalla stessa società.

Segue un'analisi dei servizi resi dai 48 addetti.

### **Servizi allo sportello per il rilascio di contrassegni (bus turistici e ZTL centro storico)**

Sono impiegati complessivamente 27 addetti nel seguente modo:

- Sportelli check point nord/sud: 1 responsabile + 12 addetti;
- Sportelli Parterre: 1 responsabile + 12 addetti
- Servizi di supporto e ausiliari: 1 addetto (fattorino e controllo strutture).

Presso i cosiddetti "check point" viene effettuata l'attività di rilascio contrassegni ai bus turistici interessati ad entrare all'interno della città di Firenze. Ci sono due punti di rilascio sul territorio collocati rispettivamente sul lato nord e sud della città, al fine di servire le diverse provenienze e distribuire in modo adeguato i flussi di traffico sulla rete viabile cittadina. Contrattualmente viene definito l'orario di apertura di ciascuna sede e il tempo massimo di attesa che deve essere garantito pari a 15 minuti, anche sulla scorta dei dati storici e dell'esperienza pregressa per offrire un adeguato servizio all'utenza.

Per quanto concerne invece gli sportelli presso la sede del Parterre viene effettuata l'attività di rilascio dei contrassegni e di tutte le autorizzazioni necessarie per l'accesso al centro storico "ZTL centro storico". La sede è unica e anche in questo caso orario di apertura e tempo di attesa massimo sono stati definitivi contrattualmente al fine di garantire un adeguato servizio ai cittadini utenti.

La società ha quindi dimensionato il numero di sportelli da tenere in funzione contemporaneamente nei vari orari al fine di soddisfare i requisiti prestazionali predefiniti, pervenendo ai dati esposti nella relazione allegata che è stata prodotta.

### **Attività di back office presso la sede del Parterre**

Sono impiegati complessivamente 9 addetti per lo svolgimento di tutte le attività di supporto che non prevedono relazioni dirette con il pubblico. Considerato che annualmente vengono rilasciate 51491 contrassegni per i bus turistici, 61769 autorizzazioni per l'accesso al centro storico, oltre a tutte le attività collaterali svolte si ritiene che la quantità di personale impiegato sia congruo all'attività di gestione resa.

### **Servizi ausiliari di supporto all'utenza (URP)**

Sono impiegati complessivamente 6 addetti per lo svolgimento di tutte le attività di supporto, contact center, attraverso servizio telefonico o posta elettronica.

Tale ufficio gestisce la seguente mole di lavoro (dati annuali riferiti ai servizi oggetto della presente relazione): 25281 chiamate telefoniche con richiesta di informazioni generiche, 6770 mail di informazioni, 14033 telefonate + 7986 mail + 1206 fax per le richieste di inserimento autorizzazioni in lista bianca (numero verde invalidi ecc.). Si ritiene che la quantità di personale impiegato sia congruo all'attività informativa e di supporto resa da tale unità.

### **Servizi tecnici/amministrativi di supporto al Servizio Mobilità**

Sono impiegati complessivamente 5 addetti per lo svolgimento di tutte le attività di supporto quali, in linea principale, l'istruttoria per il rilascio di ordinanze di traffico conformi al Codice della Strada per la gestione del traffico cittadino e di tutte le varie perturbazioni temporanee (cantieri, occupazioni ecc.). Inoltre gli addetti svolgono attività varie di studio, valutazione e produzione di elaborati di supporto agli uffici preposti. Delle circa 11.000 ordinanze anno prodotte complessivamente dall'ufficio si ritiene che gli addetti a tale attività offrano supporto per la produzione di almeno 3000 di queste.

Stimando un tempo medio di 2,5 ore per ciascuna abbiamo un totale di 7500 ore/uomo all'anno. Ciascun addetto produrrà circa 1.700 ore di lavoro (160 x 11 – 60 ore per malattia medie/anno) tenuto conto delle ferie ed eventuali assenze per malattia di cui hanno diritto. Si deduce quindi una quantità di personale pari a 4,4 unità (7500/1700). Se sommiamo le attività ulteriori rese oltre a quella per la produzione di ordinanze e il fatto che il responsabile preposto deve svolgere un lavoro di coordinamento e supervisione che non è considerato nel tempo medio considerato delle 2,5 ore considerato in precedenza è possibile pervenire alla conclusione che la quantità di personale impiegato è congruo rispetto all'attività svolta.

### **COSTI OPERATIVI**

Dell'importo totale di € 841.876 una parte consistente pari ad € 542.200 sono destinati per la gestione, manutenzione, adeguamento tecnologico e innovazione del sistema per il controllo degli accessi alla ZTL/corsie riservate e aree pedonali. Per tali attività (ad esclusione delle innovazioni) la società ha in essere un rapporto contrattuale con Autostrade Tech che è l'unico soggetto che può svolgere queste operazioni sugli apparati esistenti, al fine di mantenere i requisiti di omologazione e autorizzazione del sistema di controllo elettronico imposti dal Ministero dei Trasporti ai sensi del DPR 250/99.

I costi per le innovazioni invece saranno dipendenti dalle decisioni adottate dall'amministrazione comunale in merito alle strategie da adottare per tali politiche e verranno valutati anche in relazione a quanto offre il mercato sempre in ossequio alle norme esistenti al fine di garantire la massima trasparenza, efficacia e proporzionalità dell'azione resa dalla società.

Residuano quindi € 299.676 che sono costi di varia natura necessari per il mantenimento delle sedi dove è allocato il personale di cui si è parlato in precedenza e l'erogazione dei vari servizi (utenze, noleggi, cancelleria, spese postali, pulizia, sorveglianza, ecc.).

Si ritiene quindi che i costi esposti per natura e quantità siano assolutamente proporzionati al complesso delle attività svolte e alla quantità di personale impiegato, in relazione alla mole di lavoro prodotta di cui ai punti precedenti.

### **COSTI GENERALI**

L'importo di € 542.774 viene determinato come una percentuale delle spese generali che la società deve sostenere per mantenere in essere tutte quelle funzioni di ausilio e supporto necessarie. La percentuale è calcolata ripartendo i costi generali in proporzione ai costi operativi dei vari servizi svolti.

E' importante considerare che la società affidataria, essendo pubblica, è tenuta ad adempiere a tutta una serie di obblighi normativi che sono addizionali rispetto ad un soggetto privato. Il personale impiegato per svolgere tutte le funzioni che rientrano nella voce "spese generali" ammonta a circa 40 unità. La percentuali di ripartizione è fissata nel 21% che, per il servizio esaminato, corrispondono a circa 8 unità.

## 7. Conclusioni

In conclusione, l'affidamento "in house providing" a S.A.S. Spa del servizio per il rilascio e la gestione delle autorizzazioni per l'accesso alla Zona a Traffico Limitato del Comune di Firenze risulta la scelta più conveniente rispetto alle modalità che l'attuale normativa consentirebbe di attuare, in quanto:

- consente di massimizzare la trasparenza nei rapporti con i soggetti coinvolti;
- permette di mantenere una flessibilità del rapporto contrattuale che permetta di adeguarlo nel tempo rispetto all'evolvere delle politiche di gestione (jus variandi);
- assicura una capacità di adattamento del servizio alle esigenze degli stakeholders;
- garantisce semplicità ed immediatezza dei processi decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo;
- minimizza i costi di agenzia a carico della Amministrazione Comunale con particolare riferimento ai costi per l'attività di controllo e per l'enforcement del contratto;
- tutela il valore dell'asset, ossia della partecipazione azionaria del Comune di Firenze nella S.A.S. S.p.A in ossequio al principio di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche;
- garantisce la continuità lavorativa e la salvaguardia dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti della S.A.S. S.p.A. ed assicurare la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo del know how nella gestione delle attività in parola;
- elimina i costi di start up che potrebbero riverberarsi sulla A.C. in caso di nuovo affidamento sul mercato;
- ottimizza le spese generali sostenute dalla Società evitando duplicazioni di costi;

Inoltre:

- Il servizio viene affidato ad un gestore con consolidata esperienza e affidabilità, nei confronti del quale il Comune mantiene incondizionati poteri di indirizzo, controllo e coordinamento;
- Il servizio risulta esercitata da una Società che è in grado di mantenere e migliorare il proprio equilibrio economico e finanziario, sia nel breve che nel medio/lungo periodo, e comunque per l'intera durata dell'affidamento del servizi

Inoltre l'assenza di utile di impresa a carico dell'Amministrazione e la tipologia di contratto le cui spese risultano in larga misura per il costo del personale, costo incompressibile per antonomasia, rendono la valutazione economica dell'affidamento in house non solo congrua ma conveniente per l'Amministrazione.

Tutto ciò premesso si ritiene conveniente procedere all'affidamento in house dei servizi in esame alla Società SAS Spa.

In allegato:

Proposta Prot. 749/19 presentata dalla società Servizi alla Strada Spa il 23/1/2019