

AS1096 - COMUNE DI L'AQUILA – ATTIVITÀ DELLA SOCIETÀ SERVIZIO ELABORAZIONE DATI - SED S.P.A.

Roma, 10 ottobre 2013

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Comune di L'Aquila

Con riferimento alla richiesta pervenuta in data 7 giugno 2013, integrata, a seguito di richiesta di informazioni, in data 14 agosto 2013, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in seguito anche AGCM o Autorità), nella sua riunione del 2 ottobre 2013, ha preso atto delle informazioni complessivamente fornite dall'ente richiedente per la valutazione del caso e, sulla base delle medesime, esprime le seguenti considerazioni.

Le amministrazioni possono derogare all'obbligo di alienare le partecipazioni detenute ovvero sciogliere le società indicate all'art. 4, comma 1 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato.

In tal caso, la stessa norma prevede che l'amministrazione predisponga un'analisi del mercato e trasmetta una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità per l'acquisizione del parere vincolante sull'applicabilità della deroga nel caso di specie.

Ritenuta l'opportunità di definire le modalità applicative del richiamato articolo 4, comma 3, allo scopo di rendere edotte le amministrazioni interessate circa le procedure da seguire ai fini del rilascio del parere vincolante previsto, l'Autorità ha adottato in data 16 gennaio 2013¹ una Comunicazione sulla materia, corredata dal relativo formulario.

In particolare, la Comunicazione chiarisce che, rivestendo le ipotesi di deroga previste dal comma 3 dello stesso art. 4 carattere eccezionale, esse devono formare oggetto di adeguata istruttoria e relativa motivazione da parte delle amministrazioni. In tal senso, la relazione prevista dalla norma dovrà essere fondata su un'adeguata analisi di mercato, che illustri le caratteristiche e la struttura dei mercati interessati e degli operatori presenti, evidenzi l'esistenza di *benchmark* di costo per l'acquisizione dei beni e/o servizi nonché l'eventuale presenza di manifestazioni di interesse alla fornitura provenienti dal mercato, al fine di dimostrare, mediante adeguati e oggettivi elementi informativi, l'impossibilità di ottenere, mediante un ricorso al mercato, condizioni complessivamente più vantaggiose per la prestazione dei servizi offerti all'amministrazione dalla società interessata.

Per quanto concerne i servizi di IT svolti dalla società Servizio Elaborazione Dati - SED S.p.A. (in seguito "SED"), appare ragionevole ritenere che gli oneri informativi richiesti ai fini di cui all'art. 4, comma 3, del D.L. n. 95/12, siano stati soddisfatti in considerazione del numero e delle caratteristiche dei contratti confrontati. I corrispettivi della convenzione SED² sono stati, infatti, confrontati con quelli: *i*) della convenzione stipulata da Intercenter - ER (centrale di committenza regionale dell'Emilia Romagna) e Engineering Ingegneria Informatica S.p.A.; *ii*) contenuti, nello studio condotto nel 2009 da Assinter Italia su dati Netics 2008 relativamente alle tariffe medie per l'ICT nella PA locale e in particolare sulla comparazione fra le tariffe medie delle società *in house* e il mercato privato; *iii*) relativi, infine, alla convenzione "Reti locali 4" stipulata da CONSIP e Telecom Italia S.p.A. per l'assistenza e manutenzione delle reti on-site presso l'amministrazione³. Nel merito, gli elementi forniti appaiono idonei a dimostrare l'impossibilità di un utile

¹ Modificata con delibera n. 24512 del 3 settembre 2013.

² Secondo corrispettivi basati su un tariffario di dettaglio, differente a seconda delle figure proposte per le diverse attività (*seniority* e competenze). In particolare, nei contratti di servizio sono dettagliati i costi giornalieri per ciascuna figura professionale proposta e necessaria ad eseguire gli oneri contrattuali, al netto IVA, comprensivi anche delle spese generali. Il Comune ha fornito una tabella esplicativa nella quale sono riportati i valori previsti nella convenzione.

³ Tale convenzione prevede tre tariffe annue basate sul livello di qualità del servizio richiesto dalle amministrazioni (HP, MP, LP). Tali valori, quindi, sono stati riparametrati su base giornaliera (dividendo per 220 giornate lavorative il valore annuo indicato nel listino).

ed efficace ricorso al mercato da parte del Comune. L'esito dell'analisi mostra, infatti, la convenienza delle tariffe proposte dalla società SED rispetto al mercato e la sostanziale conformità alle condizioni previste nelle convenzioni CONSIP.

Con riferimento alle attività di supporto all'Ente per le entrate tributarie ed extra-tributarie, al di là del merito e dagli esiti dell'analisi svolta dal Comune, apprezzabile con riferimento ai criteri utilizzati per l'individuazione di una proxy del costo al fine di renderlo confrontabile con gli esiti delle gare bandite dall'Intercent-ER ed altri Enti locali⁴, appare necessario, nell'ambito della presente valutazione, considerare l'impatto delle particolari caratteristiche del contesto territoriale di riferimento - e, in particolare, le ricadute dell'evento sismico del 2009 - sulla redditività di tali servizi forniti dalla società SED che, complessivamente, rappresentano circa il 43% del volume d'affari. L'analisi, infatti, ha fornito elementi idonei a dimostrare che i corrispettivi "pre-sisma" richiesti da SED, sia con riferimento ai servizi di supporto all'attività di riscossione delle violazioni del codice della strada che con riferimento ai servizi strumentali all'attività di riscossione dei tributi (TARSU e tributi minori, CIMP e DPA), sono nettamente più convenienti dei *benchmark* di mercato analizzati ai fini della comparazione⁵.

Le ricadute del sisma del 2009 sul tessuto economico e sociale di riferimento, infatti, hanno determinato una repentina riduzione della redditività di quei servizi - come le attività di supporto all'Ente per le entrate tributarie ed extra-tributarie - i cui ricavi variano proporzionalmente al volume di attività⁶ mentre i costi, rappresentati in larga misura dal fattore lavoro, sono generalmente poco sensibili⁷ a tali variazioni (riconducibili al calo delle sanzioni amministrative riservate alla circolazione e regolazione della sosta nel centro storico e al calo delle entrate TARSU e ICI, pari rispettivamente, tra il 2008-2012, al 31% e al 45,8%).

Ciò nonostante, l'analisi dimostra che anche alcuni dei corrispettivi "post-sisma" richiesti dalla società SED sono paragonabili e, in alcuni casi, più convenienti di quelli caratterizzanti altri contesti di mercato. Tale circostanza è ancor più significativa se si considera che, ad esempio, per i servizi di supporto all'attività di riscossione delle violazioni del codice della strada, il confronto con i dati di *benchmark* non tiene conto delle ulteriori prestazioni che SED eroga in favore del Comune non ricomprese nella convenzione Intercent-ER⁸ oggetto di confronto. Analogamente, per quanto riguarda il settore tributi, l'analisi dimostra che anche i corrispettivi "post-sisma" richiesti da SED sono assolutamente in linea, ad esempio con riferimento alle attività di supporto alla riscossione della TARSU, con il valore di aggiudicazione della procedura bandita da Intercent-ER. Per l'ICI e per CIMP/DPA la comparazione fra le condizioni economiche e le attività sviluppate da SED e gli esiti di alcune procedure ad evidenza pubblica, rinvenute presso i portali di Enti locali italiani (Comuni di Potenza, Altamura, Campi Salentina, San Severo e Mariglianella), ha evidenziato che SED non si discosta dalle condizioni applicate in tali procedure ed, anzi, in alcuni casi, assicura condizioni nettamente più convenienti rispetto al mercato⁹.

⁴ L'elaborazione è stata effettuata parametrando i dati di consuntivo di SED al modello di remunerazione in uso nel mercato per servizi analoghi a causa dell'evidenziata impossibilità di sviluppare un'analisi comparativa su contratti simili poiché il servizio erogato da SED copre esigenze informative di tutti i settori dell'amministrazione comunale e prevede prestazioni diverse rispetto ai contratti tipo oggetto di procedure concorsuali in altre realtà territoriali.

⁵ Ad esempio, l'analisi comparativa per le attività gestite per il corpo di Polizia Municipale riporta le seguenti evidenze:

i) Prezzo Mercato = 2,41 € a cartella;
ii) Prezzo SED = 5,93 € a cartella;
iii) Prezzo SED "pre-sisma" = 1,2 € a cartella.

⁶ Per i servizi di supporto all'attività di riscossione delle violazioni del codice della strada (Polizia Municipale), la modalità di remunerazione del gestore è tipicamente il 'costo a pratica' o 'costo ad atto gestito' mentre per i servizi di supporto all'attività di riscossione delle entrate tributarie, la modalità di remunerazione del gestore (tipicamente concessionario) è ancorato alla compartecipazione alle somme accertate o riscosse per conto dell'Ente (l'aggio di corresponsione è, di norma, la base d'asta nella procedura di aggiudicazione del servizio).

⁷ se non al netto di utilizzo diverso delle risorse umane impiegate.

⁸ Per la gestione delle elaborazioni relative agli incidenti stradali (elaborazione dati e generazione file ISTAT ed invio all'istituto) e per la gestione dei protocolli. Inoltre la sostituzione del server e la riunificazione banche dati del settore commercio e della Polizia Municipale nel corso dell'attività ordinaria di assistenza al Corpo di PM e il relativo costo aggiuntivo, comportano il raggiungimento dei valori suindicati.

⁹ In particolare, le condizioni applicate nei Comuni di Altamura (BA) e Campi Salentina (LE) evidenziano diverse similitudini con il caso aquilano. Infatti i tre affidamenti, come nel caso di SED, riguardano attività di supporto e non di gestione dell'intero ciclo delle entrate comunali e presentano valori unitari simili a quelli della convenzione della società aquilana. Nel caso di Altamura, in particolare, si riscontra un valore dell'affidamento per le attività ordinarie pari a 260mila euro; se a questo valore si aggiungono i corrispettivi per i servizi opzionali si raggiunge il valore di 306mila euro da confrontarsi con i 325mila euro dell'affidamento a SED S.p.A. Anche nel caso di Campi Salentina, i valori di aggio si avvicinano a quelli previsti per SED. In particolare, il 5% di aggio sui tributi derivanti da riscossione spontanea è comparabile con gli aggi "teorici" di SED sulla riscossione volontaria TARSU (1.25%). Il caso di Potenza mostra invece valori inferiori a quelli di SED. Con particolare riferimento al valore per versamento, che nel caso dell'Ente lucano si attesta a 2 euro a versamento, nel caso del capoluogo aquilano si attesta a 5,16 euro a versamento nel caso della TARSU. Relativamente a ICI e CIMP/DPA, i valori riportati si attestano dal 20% al 25% dell'accertato, valore nettamente superiore a quello della convenzione SED (7.74% per l'ICI e 17,92% per i tributi minori CIMP e DPA).

Per quanto concerne, infine, la gestione, manutenzione e aggiornamento della Banca dati dell'Emergenza (BDE), la natura interinale ed emergenziale delle relative attività di supporto, unitamente al fatto che le stesse rappresentano poco più del 10% del volume d'affari della società SED¹⁰, inducono a ritenere trascurabile l'assenza di un'analoga analisi di mercato, senza contare, peraltro, l'ovvia difficoltà di individuare un *benchmark* di riferimento data la peculiarità delle attività medesime.

In linea più generale, l'Autorità osserva che le *"peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento"*, nel caso di specie, hanno giocato un ruolo fondamentale nel condizionare, differenziando rispetto ad altre aree geografiche, le variabili aziendali (costi e ricavi) di fornitura di determinati servizi strumentali.

Tale considerazione consente di sminuire il possibile esito negativo dell'indagine di mercato per alcuni servizi o segmenti di servizio, giacché la comparazione – per fornire un risultato attendibile – avrebbe dovuto confrontare tra loro contratti eseguiti da soggetti diversi ma in condizioni di mercato sostanzialmente omogenee, senza dover considerare l'impatto di circostanze esogene gravemente invasive dell'originario sinallagma contrattuale. D'altronde, che l'evento sismico del 2009 rappresenti proprio una di quelle *"peculiari caratteristiche"* che non rendono praticabile (efficace o utile) il ricorso al mercato, è dimostrato dall'evidente discrasia registrata, per i servizi di supporto alle attività di riscossione delle violazioni al codice della strada, tra i dati *pre e post* sisma¹¹.

In definitiva, sulla base e nei limiti delle informazioni complessivamente fornite in data 7 giugno e 14 agosto 2013, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4, comma 3, del D.L. n. 95/12, l'Autorità ritiene che il Comune de L'Aquila abbia fornito elementi idonei a supportare la sussistenza delle ragioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato per l'affidamento dei servizi attualmente forniti dalla società Servizio Elaborazione Dati – SED S.p.A.

La presente decisione sarà pubblicata sul bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

¹⁰ eserciterà sino al termine della situazione emergenziale, per effetto dell'Intesa stipulata con l'Ufficio Speciale ricostruzione dell'Aquila istituito dall'art. 67-ter del decreto Legge n. 83/2012, convertito in Legge n. 134/2012. Negli anni 2010, 2011 e 2012 la società ha erogato tale servizio ai sensi della Convenzione stipulata tra SED e il Vice Commissario vicario per la ricostruzione per un importo complessivo di 640.121,67 € annui.

¹¹ In tale contesto, il fatto che per la maggior parte delle attività (servizi di IT e servizi di supporto alle attività di riscossione dei tributi), i corrispettivi (anche post-sisma) erogati alla società SED risultino paragonabili se non addirittura più convenienti di quelli di mercato, rappresenta un elemento di non poco conto nella valutazione della richiesta di parere trasmessa. In ogni caso, il fatto che la procedura bandita dal Comune per verificare l'eventuale disponibilità degli operatori economici ad acquisire le quote della società SED (con contestuale affidamento del servizio per 5 anni), sia andata deserta rappresenta un ulteriore elemento a supporto dell'incidenza dell'evento sismico del 2009 sui costi di fornitura dei servizi attualmente affidati alla società SED. Non pare inficiare le considerazioni suesposte la circostanza che il Comune de L'Aquila, nel 2012, abbia effettuato un'operazione di ricapitalizzazione della società per circa 516 mila euro, in considerazione del valore sostanzialmente contenuto di detta cifra e dei crediti insoluti ancora vantati nei confronti dell'amministrazione per gli anni 2011 – 2012.