



Comune di Copparo

Via Roma 28, 44034 Copparo (Ferrara) • tel. 0532 864511 • comune.copparo@cert.comune.copparo.fe.it • www.comune.copparo.fe.it • C.F. e P.I.:00053930384

OGGETTO : Relazione di verifica congruità spese servizio per la realizzazione di servizi di supporto tecnico-operativo proposti da Patrimonio Copparo S.r.l. per l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana per i quali il Comune di Copparo ha acquisito contributi specifici (l. n. 160/2019) finanziati con risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) predisposta ai sensi dell'Art. 192 comma 2 del D.L. 50/2016.

PREMESSA

Il Comune di Copparo ha affidato "in house" alla società Patrimonio Copparo s.r.l., con Deliberazione di C.C. n. 105 del 30/12/2019, una serie di servizi relativi alla gestione della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade, manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili comunali, sviluppo e gestione del servizio di pubblica illuminazione, manutenzione e gestione impianti di riscaldamento, procedendo alla formalizzazione del rapporto mediante contratto di servizio rep. n. 554/AD del 10/02/2020.

L'art. 3, comma 2 del Contratto di servizio stabilisce che Il Comune si riserva la facoltà di affidare alla società l'esecuzione di investimenti sul patrimonio gestito trasferendo ad essa le risorse per l'esecuzione degli stessi; qualora non sia possibile trasferire alla società le risorse per la realizzazione degli interventi possono essere affidati a questa i servizi tecnici legati all'esecuzione individuandone il valore economico in specifici atti.

Il Comune di Copparo ha presentato al Ministero dell'Interno alcuni progetti per interventi di rigenerazione urbana a fini di finanziamento degli stessi in base all'art. 1, comma 42 della legge n. 160/2019.

Per tali finanziamenti, in base al comma 42-bis dello stesso art. 1 della legge, introdotto dal d.l. n. 152/2021, è stato disposto il trasferimento delle risorse di cui al comma 42, relative agli anni dal 2021 al 2026, nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Con decreto direttoriale del Capo del Dipartimento degli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno e del Capo del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri adottato in data 4 aprile 2022 è stato approvato l'elenco definitivo dei progetti ammissibili ai finanziamenti ex art. 1, comma 42 della legge n. 160/2019, relativi alle istanze validamente trasmesse dai Comuni, ai sensi del DPCM 21 gennaio 2021 e del successivo Decreto del Ministero dell'Interno del 2 aprile 2021.

Con tale decreto sono stati assegnati al Comune di Copparo, identificato quale soggetto beneficiario e attuatore, finanziamenti per i seguenti interventi di rigenerazione urbana:

Descrizione	CODICE CUP	IMPORTO PROGETTO	IMPORTO CONTRIBUTO
RIGENERA COPPARO 01: Restauro delle piazze del centro storico di Copparo	J67H21003610005	3.490.000,00 €	3.450.000,00 €
RIGENERA COPPARO 02: Restauro del palazzo municipale	J67H21003620005	466.000,00 €	450.000,00 €
RIGENERA COPPARO 03: Riqualficazione della scuola elementare O. Marchesi	J67H21003630005	616.000,00 €	600.000,00 €
RIGENERA COPPARO 04: Restauro di Villa Zardi	J67H21003640005	514.000,00 €	500.000,00 €

Tali finanziamenti rientrano nella la Missione 5 “Inclusione e Coesione”, Componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, Investimento 2.1 “Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale”.

Il Comune di Copparo ha sottoscritto con il Ministero dell’Interno, in data 27 aprile 2022, ricevendo comunicazione dell’avvenuta ricezione mediante sistema telematico in data 28 aprile 2022, gli atti d’obbligo connessi ai finanziamenti concessi per i singoli interventi, nei quali sono formalizzati i milestones e i target specifici per tali progetti.

In base al decreto direttoriale di assegnazione e ai suindicati atti d’adesione e d’obbligo, al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi intermedi e finali (milestone e target), il Comune di Copparo, quale soggetto attuatore – rigenerazione urbana – è tenuto a:

- 1) stipulare il contratto di affidamento dei lavori entro il 30 luglio 2023;
- 2) pagare almeno il 30% dei SAL entro il 30 settembre 2024;
- 3) terminare i lavori entro il 31 marzo 2026;

Le tempistiche relative ai milestones e ai target specificati determinano per il Comune di Copparo la necessità di assicurare ai processi realizzativi di tali interventi la priorità rispetto agli altri investimenti inseriti nel Programma triennale delle opere pubbliche 2022-2024, nonché di raccordarli in modo ottimale alle altre azioni in atto sul patrimonio pubblico, al fine di ottimizzare la gestione delle risorse umane, strumentali, organizzative ed economiche.

La società Patrimonio Copparo s.r.l. ha formulato una proposta per l’affidamento ad essa, da parte del Comune di Copparo, di servizi di supporto tecnico operativo relativi alla definizione progettuale e all’attuazione, anche in fase esecutiva, degli interventi di rigenerazione urbana per i quali il Comune ha ottenuto i finanziamenti di risorse PNRR connessi all’art. 1, comma 42 della legge n. 160/2019 pervenuta al Comune di data 28.06.2022 protocollata al n° 14087, a firma dell’Amministratore Unico Dott. Dario Bigoni.

Si ritiene necessario predisporre una verifica della congruità delle spese rispetto alla proposta ricevuta in ottemperanza a quanto previsto dal art. 192 comma 2 del D.L. 50/2016.

METODOLOGIA PER LA VERIFICA DI CONGRUITÀ.

1. Individuazione delle attività/del servizio oggetto di confronto.

- a) prestazioni tipiche;
- b) attività amministrative / generali connesse allo sviluppo del servizio;

A titolo esemplificativo, in un appalto per servizi di ingegneria e di architettura relativo alla progettazione esecutiva di un’opera, rientreranno:

- a) tra le attività tipiche, la progettazione e il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione;
- b) tra le attività amministrative/generali tutte le attività amministrative connesse allo sviluppo della progettazione (es. attività per richiesta pareri) e tutte le attività generali (es. attività di interazione con la SA committente, incontri, ecc.).

2. Definizione del costo complessivo del servizio e scomposizione nelle diverse componenti.

Il costo complessivo del servizio è determinato dalle seguenti componenti:

- a) costi relativi alle prestazioni di sviluppo delle attività tipiche (in genere determinati sulla base di parametri, come ad es. nei servizi di progettazione e direzione lavori), sia quando svolte in proprio dall’affidatario, sia quando esternalizzate parzialmente, sia quando subaffidate/subappaltate;

b) costi relativi alla sicurezza (derivanti dal calcolo dei costi definiti per le singole misure da realizzarsi in relazione all'esecuzione dell'appalto per il superamento/eliminazione/contenimento dei rischi interferenziali e dei rischi specifici, con quantificazione conseguente alla definizione delle misure nel DUVRI/PSC; per i servizi di natura intellettuale non sono previsti);

c) costi relativi alle attività amministrative/generali (in genere determinati su base percentuale verificata in base alle medie di settore: in linea generale, nei prezziari più recenti tali spese variano in un range tra il 12 e il 15%);

d) costi complementari allo sviluppo del servizio, riferibili alla determinazione del c.d. "utile d'impresa" (in genere anch'essi determinati su base percentuale verificata in base alle medie di settore: possono variare da percentuali basse del 2% a percentuali più elevate tra l'8% e il 10%).

Il quadro di costo complessivo può essere posto a comparazione con quadri di costo complessivi di servizi simili o meglio ancora identici rilevati sul mercato, ma in tal caso la comparazione consente di rilevare solo il differenziale complessivo, limitando la possibilità di individuazione e di analisi degli elementi di effettiva convenienza.

Il quadro di costo complessivo determinato, deve essere poi scomposto, al fine di individuare gli elementi sottoponibili a comparazione, rispetto ai quali è possibile operare il raffronto e rilevare la congruità.

Tale scomposizione determina l'individuazione di una serie di elementi, che permettono di rilevare la differenza di costo tra le attività gestite dalla società in house e quelle rilevabili sul mercato (parametri generali o campione individuato).

L'articolazione degli elementi di costo presi in esame ai fini della verifica è la seguente:

Costi interni di commessa	I costi interni di commessa fanno riferimento al personale interno della società che sarà impiegato nella realizzazione dei servizi per le attività tipiche.
Servizi interni di commessa	I costi per servizi di commessa fanno riferimento all'affidamento di incarichi esterni per l'acquisizione di servizi concernenti parte delle attività tipiche (es. esternalizzazioni parziali o subaffidamenti/subappalti).
Beni di commessa	I costi per i beni di commessa fanno riferimento ai beni acquisiti esclusivamente per lo sviluppo dell'appalto.
Ammortamenti di commessa	I costi per gli ammortamenti di commessa fanno riferimento alle quote di ammortamento di beni di proprietà dell'affidatario impegnati per quota parte nell'esecuzione dell'appalto.
Costi generali	I costi generali fanno riferimento a tutti i costi c.d. "indiretti" (es. attività amministrative, attività di contatto, costi per utenze, ecc.) sostenuti dall'affidatario per lo svolgimento della sua attività, ricondotti per quota parte allo sviluppo dell'appalto.

Rispetto agli elementi sopra evidenziati, il confronto tra i costi sostenuti da una società in house per il servizio e quelli riferibili ad attività simili/identiche rilevati sul mercato è determinato con riguardo ai costi interni di commessa (oggetto di confronto principale), ai beni di commessa e agli ammortamenti di commessa, nonché ai costi generali.

I servizi interni di commessa non sono riportati al confronto, in quanto in genere sono acquisiti dalla società in house mediante procedure di affidamento realizzate in termini di confronto con il mercato, quindi non risultano incidenti nella comparazione in termini di valore (risultando lo stesso “neutro”).

3. Elementi da ricondurre a comparazione rispetto all’attuazione complessiva di un intervento, con riferimento a servizi di supporto tecnico-operativo.

Considerando le attività relative alla gestione complessiva di un intervento finanziato con risorse PNRR, quali servizi di supporto tecnico-operativo al soggetto attuatore (es. il Comune), si deve operare una distinzione sugli elementi di valorizzazione dell’intervento, al fine di individuare quelli effettivamente riferibili al supporto e, pertanto, da assoggettare alla comparazione.

A titolo esemplificativo si riporta uno schema semplificato, inerente l’attuazione di un intervento relativo alla realizzazione di un’opera pubblica, partendo dalla progettazione definitiva, passando per l’affidamento dei lavori e per la loro esecuzione, nonché rapportando a questa fase le attività di direzione lavori e una serie di attività connesse alla produzione degli elementi informativi necessari al soggetto attuatore per il monitoraggio e la rendicontazione.

Attività	Assoggettamento a verifica
Progettazione (progetto definitivo, progetto esecutivo, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione) – Attività svolta internamente dalla società affidataria.	Sì
Progettazione (progetto definitivo, progetto esecutivo, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione) – Attività esternalizzata dalla società affidataria mediante procedure del Codice	No, in quanto attività comunque ricondotte al mercato
Attività svolte dalla società affidataria per l’affidamento all’esterno di servizi di progettazione (comparabili a servizi di committenza ausiliari)	Sì
Attività di verifica dei progetti elaborati da soggetti esterni ex art. 26 Codice	Sì, sole se effettuata internamente, altrimenti ricondotta al mercato
Attività di validazione dei progetti svolta dal Rup ex art. 26 Codice	Sì, rientrando tra attività amministrative generali necessarie per lo sviluppo dell’intervento, ma non comparabili (salvo possibile assimilazione con alcune attività di supporto al Rup).
Attività di approvazione del progetto	No
Attività relative all’affidamento dell’appalto di lavori (gestione gara – assimilabile a servizi di committenza ausiliari)	Sì
Attività connesse allo svolgimento della procedura di gara (es. valutazione offerte in caso di gara con OEPV)	Sì, rientrando tra attività amministrative generali necessarie per lo sviluppo dell’intervento, ma non comparabili (salvo possibile assimilazione con alcune attività di supporto al Rup).
Esecuzione dei lavori (appalto) – Comprensivo di spese per imprevisti	No (in quanto elementi riferiti a gara)
Esecuzione dei lavori (controllo complessivo da Rup)	Sì, rientrando tra attività amministrative generali necessarie per lo sviluppo dell’intervento, ma comparabili con attività

	amministrative (salvo possibile assimilazione con alcune attività di supporto al Rup).
Direzione dei lavori – effettuazione con risorse umane della società - Comprensiva di coordinamento sicurezza in fase di esecuzione	Sì
Direzione dei lavori – effettuazione con tecnici esterni – Comprensiva di coordinamento sicurezza in fase di esecuzione	No, in quanto attività comunque ricondotte al mercato
Collaudi (con affidamento a soggetti esterni)	No, in quanto attività comunque ricondotte al mercato
Attività amministrative e contabili riferite alla gestione dell'appalto (stipulazione, pagamenti, ecc.)	Sì, rientrando tra attività amministrative generali necessarie per lo sviluppo dell'intervento.
Attività connesse alla gestione di informazioni da ricondurre al soggetto attuatore per gli obblighi di monitoraggio e di rendicontazione	Sì, rientrando tra attività amministrative generali necessarie per lo sviluppo dell'intervento.

Il confronto delle singole attività “comparabili” (ossia le attività per le quali effettivamente la verifica deve essere effettuata al fine di riscontrare le ragioni che determinano il mancato ricorso al mercato), in termini di convenienza, viene ricondotto:

- al confronto con parametri generali (es. servizi di progettazione e di direzione lavori), evidenziando il vantaggio economico derivante dall'affidamento alla società (minori costi) e con un campione specifico (es. selezione di recenti affidamenti “similari”, come ad es. gare per accordi-quadro per servizi di progettazione/direzione lavori);
- al confronto con campioni specifici (es. risultati di affidamenti recenti per attività di committenza ausiliarie);
- al confronto con valori di costi desumibili dal mercato (affidamenti di attività simili, rilevazione di dati di mercato da listini, ecc.) per attività amministrative generali.

4. Quadro degli elementi prestazionali ed economici riferibili ai servizi di supporto tecnico-operativo derivanti dalla proposta di Patrimonio Copparo s.r.l. al Comune di Copparo per l'affidamento in house di tali servizi.

La proposta della società Patrimonio Copparo s.r.l. (della quale parte sostanziale è lo schema prestazionale ed operativo, ricondotto a un vero e proprio schema di contratto di servizio integrativo), è sintetizzabile nei termini seguenti:

Servizio o servizi (in caso di gestione integrata di attività) oggetto del potenziale affidamento	<ol style="list-style-type: none"> servizi di ingegneria e di architettura relativi alla progettazione delle opere sino al livello esecutivo ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 50/2016, al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, alla direzione dei lavori e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione; le attività di verifica dei livelli di progettazione, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 50/2016, secondo le indicazioni desumibili dal documento di indirizzi della progettazione; le attività di coordinamento complessivo e controllo riferibili al Responsabile unico del procedimento, come regolate dall'art. 31 e da altre disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, nonché dalle Linee-guida Anac n. 3, per le parti applicabili; le attività di validazione dei progetti svolte dal Responsabile unico del procedimento ai sensi dell'art. 26, comma 8 del d.lgs. n. 50/2016;
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>e) le attività relative allo svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti di lavori e di servizi necessari per la realizzazione degli interventi, comprensive anche di servizi di committenza ausiliari ai sensi degli artt. 3, comma 1, lett. m) e 39 del d.lgs. n. 50/2016, con la messa a disposizione di tutte le risorse umane, tecnologiche ed organizzative necessarie;</p> <p>f) le attività connesse alla formalizzazione dei contratti di appalto con gli appaltatori individuati a seguito delle procedure di affidamento;</p> <p>g) le attività di direzione dei lavori e di direzione dell'esecuzione del contratto, in base agli artt. 101-113-bis del d.lgs. n. 50/2016 e del d.m. n. 49/2018, necessarie in relazione all'esecuzione e al controllo degli appalti affidati per la realizzazione degli interventi;</p> <p>h) le attività di interazione con il Comune di Copparo, quale soggetto attuatore, riferite in particolare alla veicolazione delle informazioni necessarie per il monitoraggio e la rendicontazione degli interventi;</p> <p>i) le attività di interazione con gli enti competenti a rendere pareri necessari per la realizzazione dell'intervento;</p> <p>l) le attività amministrative e contabili relative alle varie fasi di sviluppo dell'intervento, con particolare riferimento all'esecuzione, sia con riguardo agli stati di avanzamento, ai collaudi e alle verifiche di conformità dell'esecuzione, nonché ai pagamenti degli appaltatori;</p> <p>m) le attività amministrative e contabili richieste dal Comune di Copparo, quale soggetto attuatore degli interventi, a fini di controllo, audit e riscontro degli stessi.</p>
Durata prevista per il potenziale affidamento	La durata prevista dell'esecuzione delle prestazioni è il lasso temporale 2022-2026 così come individuato da cronoprogramma prestabilito dal Decreto di attribuzione delle risorse
Specificazione degli obblighi di servizio pubblico relativi ai servizi	<p>Gli Obblighi di servizio pubblico sono rilevabili nelle condizioni di realizzazione dei servizi da parte della società, in aderenza al protocollo stabilito tra il Ministero dell'Interno e il Comune di Copparo, con l'atto di adesione e accettazione del finanziamento stipulato per ogni singolo intervento, nel rispetto, in particolare:</p> <p>a) di specifici obblighi rafforzativi dell'attuazione del principio del "non significativo impatto ambientale" (DNSH) delle attività realizzative degli interventi, in tutte le fasi di sviluppo (progettazione, affidamento, esecuzione);</p> <p>b) di un articolato complesso di obblighi informativi nei confronti del Comune, al fine di garantire allo stesso l'ottimale e tempestiva gestione delle attività di monitoraggio e rendicontazione..</p>
Valore complessivo del potenziale affidamento in rapporto alla durata dello stesso	<p>Il valore complessivo dell'affidamento è pari ad € 5.082.000 iva di legge compresa, così suddivisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RIGENERA COPPARO 01: Restauro delle piazze del centro storico di Copparo € 3.490.000,00 • RIGENERA COPPARO 02: Restauro del palazzo municipale € 466.000,00

	<ul style="list-style-type: none"> • RIGENERA COPPARO 03: Riqualificazione della scuola elementare O. Marchesi € 616.000,00 • RIGENERA COPPARO 04: Restauro di Villa Zardi € 514.000,00 																								
Componenti economiche riferite al valore dei servizi nell'ambito del valore complessivo del potenziale affidamento	<p>il valore dei servizi di supporto tecnico-operativo affidati dal Comune di Copparo alla società Patrimonio Copparo in relazione alla realizzazione degli interventi è pari a complessivi € 373.203,96 compresa iva 22%, così suddivisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RIGENERA COPPARO 01: Restauro delle piazze del centro storico di Copparo € 227.849,90 • RIGENERA COPPARO 02: Restauro del palazzo municipale € 52.301,48 € • RIGENERA COPPARO 03: Riqualificazione della scuola elementare O. Marchesi € 44.858,91 € • RIGENERA COPPARO 04: Restauro di Villa Zardi € 48.193,67 € 																								
Specificazione di valori unitari riferibili ai servizi oggetto del potenziale affidamento	<p>Nella proposta economica sono individuati a raffronto per le spese tecniche le tariffe previste dal D.M. 17/6/2016</p> <p>Per le altre attività di supporto tecnico/amministrativo sono stati stimati dei costi orari par ad € 45,00.</p>																								
Componenti economiche riferite al valore degli investimenti (es. per acquisto beni durevoli connessi allo svolgimento dei servizi) nell'ambito del valore complessivo del potenziale affidamento	<p>E' stata inserita nella proposta una voce relativa ai costi generali sostenuti dalla società che comprende anche l'acquisto di eventuali beni connessi ai servizi.</p>																								
Specificazione delle risorse umane impiegate nelle attività, tipologie di qualifica, nonché del contratto collettivo nazionale applicato di eventuali integrazioni territoriali	<p>Le risorse umane che sarebbero applicate nella commessa sono le seguenti:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Livello</th> <th>CCNL APPLICATO</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>VIII</td> <td>FEDERGASACQUA PUBBLICO</td> <td>Dip. Patrimonio Copparo</td> </tr> <tr> <td>D3D5</td> <td>IMPIEGO</td> <td>Dip. Comune di Copparo in comando</td> </tr> <tr> <td>Quadro</td> <td>FEDERGASACQUA</td> <td>Dipendente Patrimonio Copparo</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>FEDERGASACQUA</td> <td>Dipendente Patrimonio Copparo</td> </tr> <tr> <td>VI</td> <td>FEDERGASACQUA</td> <td>Dipendente Patrimonio Copparo</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>FEDERGASACQUA</td> <td>Di nuova assunzione</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>FEDERGASACQUA</td> <td>Di nuova assunzione</td> </tr> </tbody> </table>	Livello	CCNL APPLICATO		VIII	FEDERGASACQUA PUBBLICO	Dip. Patrimonio Copparo	D3D5	IMPIEGO	Dip. Comune di Copparo in comando	Quadro	FEDERGASACQUA	Dipendente Patrimonio Copparo	V	FEDERGASACQUA	Dipendente Patrimonio Copparo	VI	FEDERGASACQUA	Dipendente Patrimonio Copparo	V	FEDERGASACQUA	Di nuova assunzione	V	FEDERGASACQUA	Di nuova assunzione
Livello	CCNL APPLICATO																								
VIII	FEDERGASACQUA PUBBLICO	Dip. Patrimonio Copparo																							
D3D5	IMPIEGO	Dip. Comune di Copparo in comando																							
Quadro	FEDERGASACQUA	Dipendente Patrimonio Copparo																							
V	FEDERGASACQUA	Dipendente Patrimonio Copparo																							
VI	FEDERGASACQUA	Dipendente Patrimonio Copparo																							
V	FEDERGASACQUA	Di nuova assunzione																							
V	FEDERGASACQUA	Di nuova assunzione																							
Specificazione dei costi generali riferiti allo sviluppo dei servizi	<p>Nella proposta sono evidenziati i costi generali a carico della società- specifici per ogni intervento.</p>																								

5. Campioni di riferimento per la valutazione della congruità economica della proposta di Patrimonio Copparo s.r.l. per l'affidamento in house di servizi di supporto tecnico-operativo.

5.0. Premessa metodologica specifica.

L'art. 10, comma 3 del d.l. n. 77/2021 conv. in l. n. 108/2021 stabilisce che "ai fini dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la valutazione della congruità economica dell'offerta (per l'affidamento in house dei servizi di supporto tecnico-operativo) ha riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento di Consip S.p.A e delle centrali di committenza regionali.

Risulta evidente come, in assenza di elementi comparativi disponibili tra le convenzioni Consip e tra quelle dell'Agenzia regionale Intercent-ER (soggetto aggregatore regionale di riferimento per l'Emilia-Romagna), sia necessario acquisire elementi comparabili, rinvenibili tra:

- a) accordi-quadro ex art. 54 affidati con gare recenti dagli stessi soggetti aggregatori per interventi simili nel macro-contesto territoriale cui afferisce il mercato di riferimento (Emilia-Romagna);
- b) affidamenti specifici recenti di servizi simili, effettuati da stazioni appaltanti possibilmente riconducibili al contesto territoriale cui afferisce il mercato di riferimento (Provincia di Ferrara o, in termini estensivi, Regione Emilia-Romagna).

Qualora tali informazioni non siano recuperabili nemmeno dall'analisi di affidamenti specifici nel macro-contesto territoriale cui afferisce il mercato di riferimento, è necessario acquisire elementi documentativi inerenti ad affidamenti specifici di servizi comparabili effettuati da altre Stazioni Appaltanti in altri contesti territoriali.

5.1. Campione di riferimento per i servizi di ingegneria e architettura relativi alla progettazione e alla direzione lavori.

Per i servizi di ingegneria e architettura riferibili alle attività di progettazione e di direzione lavori Consip non ha, ad oggi, convenzioni o accordi-quadro attivi.

La medesima situazione è rilevabile con riferimento alle convenzioni e agli accordi-quadro (intesi come AQ fruibili da tutte le amministrazioni in ambito regionale) dell'Agenzia Intercent-ER.

A fini comparativi, dovendo considerare appalti multilotto o accordi-quadro relativi a più interventi, sono stati individuati, con elementi per massima parte comparabili ai servizi oggetto della proposta di Patrimonio Copparo:

- 1) l'accordo quadro per i servizi di ingegneria e di architettura per interventi edilizi diversi sul patrimonio dell'Università di Ferrara, affidato dall'Università stessa nel 2022 (contesto territoriale cui afferisce il mercato di riferimento);
- 2) l'accordo-quadro per l'affidamento di servizi di ingegneria e di architettura per interventi con risorse PNRR delle Aziende USL dell'Emilia-Romagna, affidata da Intercent-ER nel 2022 con determinazione n. 311 del 16 giugno 2022 (macro-contesto territoriale cui afferisce il mercato di riferimento).

E' necessario rilevare come tali affidamenti riguardino interventi estremamente differenziati, per la maggior parte riferiti ad edifici, non completamente comparabili a quelli oggetto della proposta di Patrimonio Copparo (tra i quali il più rilevante riguarda uno spazio pubblico-piazza), risultando pertanto possibile solo una comparazione "tendenziale".

L'analisi delle componenti economiche delle offerte presentate dagli OE aggiudicatari dei vari lotti nelle due macro-procedure prese in esame, consente di acquisire un dato medio, da sottoporre a comparazione con quello dell'offerta di Patrimonio Copparo, nei termini di seguito indicati:

RIGENERA COPPARO 01: Restauro delle piazze del centro storico di Copparo

Offerta Patrimonio Copparo (PC) (ribasso percentuale relativo alle prestazioni svolte da personale interno rispetto ai parametri delle tariffe professionali)	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ Università di Ferrara (ribasso percentuale rispetto a valori gara)	Differenziale rispetto a proposta PC	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ IntercentER per AUSL Emilia-Romagna	Differenziale rispetto a proposta PC	Media (trend di mercato rilevabile da media tra AQ università Ferrara e AQ AUSL ER)	Differenziale rispetto a proposta PC
49%	44,50%	+ 4,50%	29,89%	+ 19,11%	36,69%	+ 12,31%

RIGENERA COPPARO 02: Restauro del palazzo municipale

Offerta Patrimonio Copparo (PC) (ribasso percentuale relativo alle prestazioni svolte da personale interno rispetto ai parametri delle tariffe professionali)	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ Università di Ferrara (ribasso percentuale rispetto a valori gara)	Differenziale rispetto a proposta PC	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ IntercentER per AUSL Emilia-Romagna	Differenziale rispetto a proposta PC	Media (trend di mercato rilevabile da media tra AQ università Ferrara e AQ AUSL ER)	Differenziale rispetto a proposta PC
53%	44,50%	+ 8,50%	29,89%	+ 23,11%	36,69%	+ 16,31%

RIGENERA COPPARO 03: Riqualificazione della scuola elementare O. Marchesi

Offerta Patrimonio Copparo (PC) (ribasso percentuale relativo alle prestazioni svolte da personale interno rispetto ai parametri delle tariffe professionali)	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ Università di Ferrara (ribasso percentuale rispetto a valori gara)	Differenziale rispetto a proposta PC	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ IntercentER per AUSL Emilia-Romagna	Differenziale rispetto a proposta PC	Media (trend di mercato rilevabile da media tra AQ università Ferrara e AQ AUSL ER)	Differenziale rispetto a proposta PC
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------

interno rispetto ai parametri delle tariffe professionali)						
67%	44,50%	+ 22,50%	29,89%	+ 37,11%	36,69%	+ 30,31%

RIGENERA COPPARO 04: Restauro di Villa Zardi

Offerta Patrimonio Copparo (PC) (ribasso percentuale relativo alle prestazioni svolte da personale interno rispetto ai parametri delle tariffe professionali)	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ Università di Ferrara (ribasso percentuale rispetto a valori gara)	Differenziale rispetto a proposta PC	Media offerte economiche aggiudicazione lotti AQ IntercentER per AUSL Emilia-Romagna	Differenziale rispetto a proposta PC	Media (trend di mercato rilevabile da media tra AQ università Ferrara e AQ AUSL ER)	Differenziale rispetto a proposta PC
62%	44,50%	+ 17,50%	29,89%	+ 32,11%	36,69%	+ 25,31%

La proposta di Patrimonio Copparo risulta ampiamente in linea con il trend tendenziale del mercato e più conveniente rispetto alla media dei ribassi riferibili a servizi analoghi per progetti con risorse PNRR (accordo-quadro per le AUSL della Regione Emilia-Romagna).

E' utile rilevare come l'analisi dei risultati di aggiudicazione dei vari lotti dell'accordo-quadro per le AUSL della Regione Emilia-Romagna evidenzia un significativo trend di "contenimento" dei ribassi (in un range medio 25-30%), con punte massime non particolarmente accentuate (alcuni lotti con ribassi 38-40%), presumibilmente legato alle particolarità degli appalti finanziati con risorse PNRR (si pensi in primis all'impatto su tali servizi delle misure per la parità intergenerazionale e di genere previste dall'art. 47 del d.l. n. 77/2021 conv. In l. n. 108/2021). Tale aspetto è probabilmente destinato ad assicurare risultati simili anche per i servizi di ingegneria e di architettura che, per alcuni interventi, Patrimonio Copparo s.r.l. ricondurrà al mercato.

Il quadro di analisi sopra riportato è riferibile anche alle attività di verifica eventualmente effettuate dall'unità organizzativa tecnica della società o dal Responsabile unico del procedimento ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 50/2016, quando non ricondotte all'esterno.

5.2. Campione di riferimento per i servizi relativi alla gestione delle procedure di gara.

Le attività relative alla gestione delle procedure di gara possono essere ricondotte, per buona parte, ai servizi di committenza ausiliari, regolati dall'art. 3, comma 1, lett. m) e dall'art. 39 del d.lgs. n. 50/2016, con configurazione degli stessi principalmente per le attività connesse all'impostazione e all'ausilio allo sviluppo delle procedure di gara.

La gestione “integrale” delle procedure da parte di Patrimonio Copparo comprende pertanto anche una serie di attività “tipiche” delle Stazioni appaltanti, non riconducibili al supporto esterno (es. gestione delle procedure nelle piattaforme telematiche).

Il quadro di comparazione, pertanto, risulta sostenibile con riferimento affidamenti di servizi di committenza ausiliari parzialmente confrontabili, focalizzati sulle attività di supporto nell’impostazione e nello sviluppo operativo delle procedure, in rapporto al valore complessivo degli stessi per un determinato numero di gare. Peraltro, tali servizi risultano affidati da enti in varie parti d’Italia, secondo logiche operative con alcuni punti in comune, ma con differenze negli oggetti specifici delle procedure.

Per queste attività non si rilevano convenzioni attive né di Consip né di Intercent-ER.

L’analisi di mercato ha consentito di individuare tre affidamenti significativamente comparabili, da parte di tre enti locali:

- a) affidamento da parte della Provincia di Firenze a OE specializzato, per singola procedura, nel 2018;
- b) affidamento da parte del Comune di Tarcento a OE specializzato, per singola procedura (come attuazione di accordo-quadro) nel 2020;
- c) affidamento da parte della Provincia di Brescia – Centrale unica a OE specializzato nel 2021, per più procedure, in forma di accordo-quadro nel 2021;
- d) affidamento da parte del Comune di Ghedi a OE specializzato, per singola procedura, nel 2022.

L’analisi finalizza l’esame gli elementi economici, rapportati alle modalità realizzative delle prestazioni rilevate nei singoli affidamenti, alla definizione di valori unitari medi per singola procedura.

Successiva finalizzazione consente di individuare anche un dato medio tendenziale, sempre con riferimento unitario per singola procedura.

Il dato economico desunto dall’affidamento singolo del Comune di Tarcento è depurato dell’IVA (considerata nell’impegno contabile).

Il dato desunto dall’analisi del campione dell’affidamento della Provincia di Brescia nel 2021 riguarda uno sviluppo potenziale di 20 gare.

	Proposta servizi Patrimonio Copparo	Servizi Committenza ausiliari Provincia Firenze 2018	Servizi Committenza ausiliari Comune Tarcento 2020	Servizi Committenza ausiliari Provincia di Brescia 2021	Servizi Committenza ausiliari Comune Ghedi 2022	Media di mercato (su valore unitario medio per gara)
Gare lavori gestite	4	1	0	0	0	--
Gare servizi tecnici gestite	4	2	0	0	0	--
Altre tipologie gare servizi gestite	0	0	1	20	1	--
Valore complessivo		€. 33.500,00	€. 5.233,00	€. 16.200,00	€. 1.700,00	--
Valore unitario		€. 11.166,00	€. 5.233,00	€. 810,00	€. 1.700,00	€. 4.727,25

medio per gara						
Valore costo orario (ipotesi 30 ore per procedura)	€. 22,5	€. 372,20	€. 174,43	€. 27,00	€. 56,65	€. 157,57

L'analisi è sviluppata anche con riferimento al costo orario potenziale, assumendo a riferimento di base (valori medi di mercato per risorse umane impiegate in attività similari secondo il CCNL applicato da Patrimonio Copparo) un valore omnicomprensivo di €. 45,00, rispetto al quale la società propone una riduzione del 50% nella sua proposta.

Considerando una lavorazione media di trenta ore per singola procedura, è possibile ripartire il valore unitario medio in valore orario, con evidenziazione della maggiore convenienza riferibile alla proposta di Patrimonio Copparo.

La proposta di Patrimonio Copparo risulta sostanzialmente in linea con il trend (media) di mercato e risulta più conveniente rispetto a tre dei quattro / a tutti e quattro i campioni rispetto al valore unitario medio per gara.

5.3. Elementi di comparazione per i costi delle attività generali.

La determinazione di un campione di riferimento per le attività generali risulta molto problematica, in quanto si tratta di attività (es. di interazione/coordinamento con il Comune di Copparo quale soggetto attuatore) amministrative e/o operative trasversali, difficilmente rinvenibili in processi di esternalizzazione da parte di Stazioni Appaltanti (intese come soggetti pubblici), che in genere riconducono ad appalti servizi specifici legati alla contabilità e alla tenuta delle pratiche fiscali.

Per attività amministrative assimilabili non sono rilevabili convenzioni attive né di Consip né di Intercent-ER.

Il dato di confronto assunto, pertanto, risulta quello derivante da un valore medio orario, inteso come valore medio di mercato, elaborato considerando:

- i valori medi orari desumibili dal CCNL di riferimento vigente applicato da Patrimonio Copparo al personale di livello direttivo (QUADRO , VIII livello);
- i valori medi orari desumibili da prestazioni potenzialmente comparabili rinvenibili in un campione di dieci affidamenti di servizi contabili.

Tali elaborazioni hanno consentito di rilevare come costo orario complessivo un valore di €. 45,00, rispetto al quale la proposta di Patrimonio Copparo rappresenta una riduzione del 50%, risultando pertanto più conveniente rispetto alla "media di mercato".

5.4. Elementi di comparazione con affidamenti in house di servizi assimilabili a quelli oggetto della proposta di Patrimonio Copparo.

Al fine di consentire un'analisi completa dei servizi proposti da Patrimonio Copparo per la gestione complessiva dell'attuazione degli interventi finanziati da risorse PNRR del Comune di Copparo, è necessario sottoporre a confronto la proposta con gli elementi prestazionali ed economici rilevabili in contratti di servizio derivanti da affidamenti "in house" di servizi similari.

L'analisi effettuata su affidamenti con oggetto simile o comprensivi delle attività della proposta di Patrimonio Copparo ha consentito di acquisire come dato di confronto gli elementi contenuti nei contratti di servizio tra alcuni enti locali della Lombardia e la società Centro Padane s.r.l., aventi ad oggetto l'affidamento

alla stessa di servizi di ingegneria ed architettura per l'affidamento di appalti di lavori da parte degli stessi enti.

I contratti di servizio sono stati formalizzati (tra gli altri) dalla Provincia di Cremona e da numerosi Comuni, di vario dimensionamento, della stessa provincia e di altre province della Lombardia, nell'arco del 2021.

In tali contratti di servizio la società affidataria è tenuta ad elaborare singoli preventivi, nei quali deve:

- a) applicare i parametri ministeriali del d.m. 17 giugno 2016;
- b) applicare al corrispettivo derivante dal calcolo specifico uno sconto indicativamente del 35%.

La proposta di Patrimonio Copparo al Comune di Copparo risulta (riduzione del 50%) per i servizi comparabili considerevolmente più vantaggiosa di quella "indicativa" applicata nel rapporto tra gli enti affidanti e la società Centro Padane (dato assunto a riferimento comparativo).

6. Verifica dei benefici per la collettività dell'affidamento in house a Patrimonio Copparo dei servizi di supporto tecnico-operativo per l'attuazione degli interventi con risorse PNRR.

L'art. 192, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016 prevede che, unitamente alla verifica della congruità economica dei servizi oggetto della proposta del potenziale affidatario in house, l'ente affidante effettui anche la verifica 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.

Tale attività di verifica è richiesta anche dall'art. 10, comma 3 del d.l. n. 77/2021 conv. in l. n. 108/2021 per l'affidamento in house di servizi di supporto tecnico-operativo relativi all'attuazione degli interventi finanziati con risorse PNRR.

La verifica deve porre in evidenza i seguenti elementi:

Elementi che garantiscono l'universalità del servizio	Specificazione degli elementi che garantiscono la soddisfazione di obblighi di servizio pubblico, posti a piena garanzia dello sviluppo delle attività in termini di soddisfacimento delle esigenze di tutti i destinatari finali.
Elementi che garantiscono la socialità del servizio	Specificazione degli elementi che garantiscono a particolari categorie di utenti di accedere o di essere coinvolte nello sviluppo dei servizi.
Elementi che garantiscono un elevato livello di efficienza ai servizi	Specificazione di elementi che garantiscono un elevato livello di efficienza ai servizi, inteso come rapporto ottimale tra risorse economiche impiegate e obiettivi conseguiti.
Elementi che assicurano economicità alla gestione del servizio	Specificazione di elementi che garantiscono allo sviluppo gestionale dei servizi maggiore economicità (ad es. Specificazione delle integrazioni tra attività che consentono una riduzione dei costi specifici, grazie all'impiego ottimizzato di risorse umane e strumentali – tale elemento può essere considerato anche in relazione all'efficienza).
Elementi che assicurano un ottimale impiego delle risorse pubbliche	Specificazione di elementi che garantiscono una gestione ottimale delle risorse pubbliche (ad es. specificazione dei meccanismi di più intenso controllo e di maggior responsabilizzazione del

	potenziale affidatario in house rispetto ai rapporti formalizzati mediante appalto).
--	--------------------------------------------------------------------------------------

Le peculiarità dei servizi di supporto tecnico-operativo comportano una particolare attenzione per la disamina delle ricadute gestionali in relazione ai principi di universalità e di socialità.

Rapportando tale schema di analisi alla proposta della società Patrimonio Copparo s.r.l. (e considerando in tal senso gli elementi specifici sopradescritti, in particolare nel paragrafo 4 e nel paragrafo 5) è possibile rilevare in rapporto alla stessa i seguenti benefici per la collettività:

Elementi che consentono il perseguimento dell'obiettivo di universalità del servizio	<p>Soddisfacimento di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP), che consentono il pieno sviluppo delle attività nel rispetto degli obiettivi principali e dei principi trasversali che caratterizzano l'utilizzo delle risorse del PNRR in rapporto alla realizzazione del Next Generation EU.</p> <p>Tali OSP sono rilevabili nelle condizioni di realizzazione dei servizi da parte della società, in aderenza al protocollo stabilito tra il Ministero dell'Interno e il Comune di Copparo, con l'atto di adesione e accettazione del finanziamento stipulato per ogni singolo intervento, nel rispetto, in particolare:</p> <p>a) di specifici obblighi rafforzativi dell'attuazione del principio del "non significativo impatto ambientale" (DNSH) delle attività realizzative degli interventi, in tutte le fasi di sviluppo (progettazione, affidamento, esecuzione);</p> <p>b) di un articolato complesso di obblighi informativi nei confronti del Comune, al fine di garantire allo stesso l'ottimale e tempestiva gestione delle attività di monitoraggio e rendicontazione.</p>
Elementi che consentono il perseguimento dell'obiettivo di socialità del servizio	<p>Soddisfacimento di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP), che consentono a particolari categorie di potenziali utenti di accedere ai servizi e o di essere coinvolti nel loro sviluppo.</p> <p>Tali OSP sono rilevabili nelle condizioni di realizzazione dei servizi da parte della società, in aderenza al protocollo stabilito tra il Ministero dell'Interno e il Comune di Copparo, con l'atto di adesione e accettazione del finanziamento stipulato per ogni singolo intervento, nel rispetto, in particolare, di specifici obblighi rafforzativi dell'attuazione dei principi trasversali di garanzia della parità intergenerazionale e di genere.</p>
Elementi che consentono il perseguimento dell'obiettivo di efficienza del servizio	Maggiore efficienza del servizio, grazie a un ottimale impiego delle risorse disponibili entro i termini di budget previsti.

	<p>La proposta consente di flessibilizzare la gestione economica di alcune attività, in quanto “assorbite” nel valore complessivo del servizio e nelle economie di scala in esso realizzabili.</p> <p>Tale situazione si rileva, in particolare, per i servizi di ingegneria e architettura (per progettazione e direzione lavori), nonché per i servizi relativi alla gestione delle procedure di affidamento e alle attività generali, in quanto realizzati in forma integrata con analoghe attività gestite dalla società in base al contratto di servizio per la gestione del patrimonio stipulato con il Comune di Copparo nel 2020.</p> <p>Rientrano ad esempio in tali ottimizzazioni le integrazioni delle attività di progettazione con le attività di:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) confronto con gli strumenti urbanistici sui quali già opera la società; b) utilizzo delle banche-dati in possesso della società; c) La società curando la manutenzione del patrimonio comunale ha una approfondita conoscenza dello stato di conservazione dello stesso e delle esigenze dell’amministrazione consentendo così una riduzione dei tempi necessari alle verifiche preventive e all’implementazione della progettazione
<p>Elementi che consentono il perseguimento dell’obiettivo di economicità del servizio</p>	<p>La proposta consente di conseguire maggiore economicità nella resa dei servizi.</p> <p>Risultano in particolare evidenziabili risparmi nello sviluppo dei servizi in termini diretti (es. grazie a economie di scala e integrazioni di attività) e indiretti (es. utilizzo di soluzioni maggiormente “eco-compatibili” rispetto agli standard di base per i medesimi servizi, comportante minori costi ambientali), che comportano una riduzione media dei dati di costo del 50%.</p> <p>A titolo esemplificativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) le attività di progettazione beneficiano di molte economie di scala derivanti dall’utilizzo dei software di calcolo/disegno/modellazione già in uso nella società per interventi simili sul patrimonio del Comune di Copparo; b) le attività di direzione dei lavori effettuate da risorse umane specializzate interne alla società sono raccordabili ad altre attività analoghe per appalti in corso, con una riduzione dei costi mediamente superiore al 50%.
<p>Elementi che consentono il perseguimento dell’obiettivo di maggior qualità del servizio</p>	<p>La proposta consente il conseguimento di una maggiore efficienza del servizio, grazie a standard</p>

	<p>medi o specifici più elevati di quelli rinvenibili sul mercato.</p> <p>A titolo esemplificativo, la produzione dei servizi di progettazione da parte delle risorse umane qualificate interne alla società consente lo sviluppo delle stesse con una tempistica media inferiore in media di 45/60 giorni rispetto a quella acquisibile sul mercato.</p>
<p>Elementi dimostrativi del migliore utilizzo di risorse pubbliche.</p>	<p>La proposta consente lo sviluppo dei servizi con ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali.</p> <p>La realizzazione di attività tra loro integrate, comporta un utilizzo di risorse pubbliche più contenuto rispetto alla gestione funzionalmente separata delle stesse attività (grazie all'eliminazione delle c.d. "fasi intermedie" e delle duplicazioni di costi rispetto ad alcuni elementi organizzativi).</p> <p>La gestione integrata delle attività determina una maggiore assunzione di "rischio" gestionale da parte della società rispetto a un affidatario con gara, comportando una valorizzazione in termini di "minori costi indiretti".</p>

Il Responsabile del Settore Tecnico

Arch. Giulia Tammiso

(firmato digitalmente ai sensi art. 21 D.Lgs. 82/2005)