

AS1068 - COMUNE DI PALERMO - ATTIVITA' SVOLTE DALLA SOCIETA' SISPI - SISTEMA PALERMO INFORMATICA S.P.A.

Roma, 3 luglio 2013

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Comune di Palermo

Con riferimento alla richiesta pervenuta in data 29 aprile 2013, integrata, a seguito di richiesta di informazioni, in data 17 giugno 2013, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in seguito anche AGCM o Autorità), nella sua riunione del 26 giugno 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 2013 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 e giustificazione 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, evidenzii 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.

Con riguardo al caso di specie, è apprezzabile, con specifico riferimento alle categorie di beni/servizi per i quali è stato possibile effettuare un riscontro diretto, l'analisi compiuta dal

Comune di Palermo di comparazione delle condizioni offerte dalla società *in house* con quelle oggetto delle convenzioni CONSIP o di altri Enti che hanno affidato contratti ad esito di procedure competitive ad evidenza pubblica; analisi che ha evidenziato, sia pure limitatamente ad alcune categorie di servizi e/o forniture, condizioni di approvvigionamento mediante la gestione *in house* sostanzialmente in linea, se non in alcuni casi inferiori, alle condizioni CONSIP¹.

Più in generale, l'indagine comparativa tra le condizioni contrattuali complessivamente offerte da SISPI nell'ambito della convenzione con il Comune rispetto a quelle di mercato appare ragionevolmente idonea a dimostrare la maggiore convenienza dei servizi offerti dalla società SISPI.

L'Autorità osserva in primo luogo la correttezza del metodo di analisi utilizzato. Il numero dei contratti presi a parametro di riferimento per ciascuna referencia/torre tecnologica confrontata (che presentano similitudini con i servizi e le caratteristiche dei servizi oggetto della convenzione in essere con la società SISPI) appare costituire un *benchmark* sostanzialmente sufficiente. Si tratta, in particolare, di sei-otto contratti *benchmark* per ciascuna delle sette referenze/torri tecnologiche confrontate². Con le ulteriori informazioni trasmesse in data 17 giugno 2013, peraltro, il Comune ha fornito, per ciascuna referencia oggetto di confronto, dettagli sul singolo cliente e fornitore di ciascun contratto *benchmark*, specificando non solo il settore di appartenenza, ma anche l'ambito geografico di operatività (Italia o Europa) e la dimensione complessiva. Per ogni referencia/torre tecnologica oggetto dell'attività di SISPI, i contratti confrontati sono riconducibili a clienti e fornitori diversi, attivi nei più disparati settori merceologici e di dimensioni variabili.

In considerazione della varietà di clienti cui si riferiscono i contratti *benchmark* ma, soprattutto, del fatto che la maggior parte dei contratti di ITC confrontati è negoziata da operatori privati, il parametro di confronto prescelto appare costituire un *benchmark* sostanzialmente idoneo a fornire una prospettazione affidabile delle condizioni offerte dal mercato. Analogamente, l'illustrato criterio di "normalizzazione" dei prezzi di mercato, nella misura in cui è preordinato a rendere le condizioni dei contratti presi a parametro di riferimento applicabili a servizi e caratteristiche sostanzialmente analoghe a quelle della Convenzione SISPI, appare in linea con l'obiettivo di fornire un dato di *benchmark* quanto più possibile omogeneo e affidabile. In tal senso appare, altresì, apprezzabile lo sforzo condotto, nell'ambito dell'indagine comparativa, per individuare un "paniere di mercato" le cui differenze rispetto alla convenzione con SISPI fossero marginali, in maniera tale da minimizzare l'impatto della fase di normalizzazione dei prezzi sulle condizioni originarie dei contratti.

¹ In particolare, l'indagine mostra che per la realizzazione e certificazione ai sensi della normativa vigente di lavori di attrezzaggio elettrico/dati per il cablaggio delle sedi comunali, la SISPI fa registrare prezzi generalmente inferiori (con percentuali di risparmio comprese tra il 6% ed il 9%) rispetto alla convenzione Consip. Con riferimento alla messa a disposizione di nuove postazioni di lavoro informatizzate (PLI), i costi di approvvigionamento sono, invece, in linea con le convenzioni Consip a fronte di apparecchiature aventi caratteristiche tecniche mediamente più aggiornate rispetto a quelle previste in convenzione. I costi dei materiali di consumo EDP sono mediamente in linea con le convenzioni Consip, mentre le condizioni di offerta per i servizi di gestione cedolini e rilevazioni presenze consentono un risparmio pari a circa il 3% in meno rispetto ai costi stimati secondo la convenzione col Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi del DM 6 luglio 2012.

² I clienti sono attivi nei più disparati settori economici ed, in particolare, nei settori delle TLC, Farmaceutico, Assicurazioni, Servizi finanziari, settore Manifatturiero, Retail, Pubbliche amministrazioni ed Enti governativi Europei. I Fornitori sono per lo più rappresentati da società multinazionali specializzate in ITC o in servizi di outsourcing, società di servizi nazionali ed europee integrate a monte col cliente o società *in house* di pubbliche amministrazioni.

Nel merito, l'analisi conclude sostenendo la convenienza dei prezzi applicati da SISPI al Comune di Palermo, che sarebbero inferiori a quelli medi di mercato con uno scarto pari all'11% circa.

Pertanto, considerando anche il fatto che, in base alle informazioni fornite, la società SISPI risulta in utile e non si sono registrate forme di contribuzione finanziaria pubblica per il suo funzionamento, sulla base e nei limiti delle informazioni complessivamente fornite in data 29 aprile e 17 giugno 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 di Palermo 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 SISPI – Sistema Palermo Informatica 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

**AS1069 - PROVINCIA REGIONALE DI CALTANISSETTA - ATTIVITÀ SVOLTE
DALLA SOCIETÀ CALTANISSETTA SERVICE IN HOUSE PROVIDING S.R.L.**

Roma, 24 giugno 2013

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Provincia Regionale di Caltanissetta

Con riferimento alla richiesta di parere della Provincia Regionale di Caltanissetta, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione dell'11 giugno 2013, ha preso atto delle informazioni fornite dall'ente richiedente per la valutazione del caso e, sulla base delle medesime, esprime le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135.

Preliminarmente, l'Autorità ricorda che, secondo la predetta disposizione, le amministrazioni possono derogare dall'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 controllare 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 garante della concorrenza e del mercato 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 2013 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 e giustificazione 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, evidenzii 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 ed 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.

Ciò premesso, l'Autorità osserva che, nel caso di specie, codesta amministrazione si è limitata a segnalare di non aver dato pubblicità all'intenzione di affidare i servizi di manutenzione del verde, di strade e piazzali, di edifici della provincia e gli interventi in emergenza, attualmente gestiti *in house* dalla società Caltanissetta Service In House Providing S.r.l. (di seguito anche CS), a fronte, da un lato, di una presunta difficoltà di reperire sul mercato un operatore in condizione di fornire congiuntamente tutti i servizi affidati alla società CS, dall'altro ritenendo sussistere un possibile aumento dei costi ricollegabile all'eventuale affidamento disgiunto di ciascun servizio ad un operatore diverso, cosa che determinerebbe, altresì, l'offerta di servizi non rispondenti alle esigenze della Provincia stessa.

Sul punto si osserva tuttavia che, ai fini della deroga richiesta, la asserita maggior convenienza dei servizi forniti dalla società CS deve fondarsi su elementi oggettivi, quali, ad esempio, quelli emergenti da una compiuta consultazione del mercato, preceduta da un'adeguata pubblicizzazione, finalizzata a verificare l'eventuale presenza di operatori in grado di offrire i servizi oggetto di affidamento e di rispondere pertanto alle esigenze delle amministrazioni interessate.

In tali ipotesi, peraltro, l'eventuale aumento dei costi di transazione e di monitoraggio dei contratti derivante dall'interlocuzione con soggetti diversi non può rappresentare un elemento astrattamente ostativo della comparazione, quanto, piuttosto, uno dei fattori di costo di cui bisogna tenere conto nell'ambito dell'indagine di mercato comparativa richiesta dall'art. 4, comma 3 del D.L. n. 95/12 che, in ogni caso, nel caso di specie, per espressa precisazione dell'amministrazione, non è stata effettuata.

L'Autorità osserva altresì che l'amministrazione non ha neppure fornito elementi di comparazione rispetto a *benchmark* di mercato che potessero valere quale diverso metodo ai fini della verifica richiesta. Ed infatti, l'amministrazione ha ritenuto che la gara CONSIP per il servizio di Facility Management – Uffici 3 non costituisca un utile parametro di riferimento, in quanto comprendente soltanto alcune delle attività svolte da CS (manutenzione degli impianti idrico-sanitari ed elettrici, nonché controllo visivo delle condizioni degli immobili), limitandosi a produrre unicamente copia dell'atto costitutivo e dei bilanci di esercizio della società, richiesti dalla citata Comunicazione del 16 gennaio 2013.

Per i motivi sopraesposti l'Autorità ritiene che l'Amministrazione Provinciale non abbia dimostrato la sussistenza delle ragioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato per l'affidamento dei servizi attualmente forniti dalla società Caltanissetta Service In House Providing S.r.l., ed esprime quindi parere negativo.

La presente decisione sarà pubblicata sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

**AS1070 - COMUNE DI BRINDISI - ATTIVITÀ SVOLTE DALLA SOCIETÀ
ENERGENKO GAS ITALIA S.R.L.**

Roma, 3 luglio 2013

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Comune di Brindisi

Con riferimento alla richiesta di parere del Comune di Brindisi, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 26 giugno 2013, ha preso atto delle informazioni fornite dall'ente richiedente per la valutazione del caso e, sulla base delle medesime, esprime le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135.

Preliminarmente, l'Autorità ricorda che, secondo la predetta disposizione, 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 garante della concorrenza e del mercato 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 2013 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 e giustificazione 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, evidenzii 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.

Ciò premesso, l'Autorità, con riferimento alle motivazioni addotte a sostegno della sussistenza dei presupposti per l'esenzione in deroga dagli obblighi di alienazione/dismissione della società Energenko Gas Italia S.r.l., osserva che codesta amministrazione si è limitata a evidenziare, in maniera aprioristica, la presunta e non dimostrata inadeguatezza organizzativa e societaria delle imprese locali a rendere i servizi erogati dalla società *in house*.

L'amministrazione, peraltro, pur non avendo svolto alcuna attività di consultazione degli operatori economici attivi sul mercato, presume, tuttavia, lo scarso interesse sia delle imprese locali che di quelle attive in ambito nazionale a fornire i servizi *de quo*, sia congiuntamente che in forma disaggregata¹.

Riguardo alla presunta convenienza delle condizioni economiche praticate dalla società Energenko Gas Italia S.r.l. per la gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili comunali adibiti a uffici giudiziari, per la gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti termici di pertinenza degli edifici Comunali e per la gestione e manutenzione ordinaria degli impianti tecnologici di pertinenza dei beni monumentali il Comune, considerato che non esiste un riferimento alle gare CONSIP, evidenzia di aver preso come riferimento vincolante il valore dell'importo netto dell'ultimo contratto d'appalto stipulato in forza di una precedente procedura a evidenza pubblica. Tale parametro, tuttavia, in assenza di ulteriori informazioni sull'esito della gara, sull'oggetto del contratto e sulla sua collocazione temporale, non appare poter costituire un *benchmark* idoneo a fornire una prospettazione affidabile delle condizioni offerte dal mercato.

Con riferimento, infine, al servizio relativo al risparmio energetico e al controllo e verifica degli impianti termici, che pesa per quasi la metà del fatturato della società Energenko, il Comune non fornisce alcun *benchmark* limitandosi ad evidenziare la mancanza di una convenzione CONSIP e la presunta inutilità di un possibile confronto comparativo con le condizioni offerte da altre società *in house*.

In proposito, si osserva invece che, ai fini della deroga richiesta, la asserita maggior convenienza dei servizi forniti dalla società Energeko avrebbe dovuto fondarsi su elementi oggettivi, quali, ad esempio, il confronto con esistenti *benchmark* di mercato oppure con quelli eventualmente emergenti da una consultazione degli operatori attivi, preceduta da un'adeguata pubblicizzazione, finalizzata a verificare l'eventuale presenza di soggetti alternativi in grado di offrire servizi rispondenti alle esigenze delle amministrazioni interessate e le condizioni commerciali praticate da questi.

In conclusione sul punto, l'Autorità osserva quindi che il Comune non ha fornito elementi di comparazione rispetto a *benchmark* di mercato ai fini della verifica richiesta.

Per i motivi sopraesposti l'Autorità ritiene che l'Amministrazione comunale non abbia dimostrato la sussistenza delle ragioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato per l'affidamento dei servizi attualmente forniti dalla società Energenko Gas Italia S.r.l. ed esprime, quindi, parere negativo.

¹ Secondo l'impostazione del Comune, infatti, sia le imprese locali che quelle nazionali attive nei mercati in questione, non erogano l'insieme dei servizi prestati da EGI che, se incorporati non avrebbero, comunque, una rilevanza economica tale da interessare altre imprese.

La presente decisione sarà pubblicata sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
