

**allegato sub B)**



# PARAGON

ADVISORY

---

## Servizio di valutazione sulla congruità dell'offerta presentata al Comune di Venezia dalla Società Insula S.p.A., ai sensi dell'art. 192, co. 2, del d.lgs 50/2016.

*CIG Z9533A1835*

---

- Relazione in merito agli esiti delle analisi svolte –

Versione del 3 Febbraio 2022

### Sommario

1	Premessa, obiettivi e limiti del mandato .....	1
2	Quadro normativo di riferimento .....	2
3	L'offerta di Insula e il mercato di riferimento .....	5
4	La metodologia di analisi utilizzata .....	8
4.1	Premessa .....	8
4.2	Il primo percorso metodologico: l'analisi dei costi di gestione amministrativa di edilizia residenziale pubblica .....	9
4.3	Il secondo percorso metodologico: l'analisi di specifiche voci di prezzo .....	12
5	Conclusioni e considerazioni finali .....	14



## 1 Premessa, obiettivi e limiti del mandato

Il presente documento costituisce il report dell'attività di analisi finalizzata a supportare il Comune di Venezia per la valutazione della congruità dell'affidamento in house relativo al servizio di gestione del patrimonio immobiliare a uso residenziale in proprietà o disponibilità del Comune di Venezia.

Nel presente documento si rappresentano le analisi sviluppate e si esprime il giudizio conseguente in merito alla congruità dell'offerta della società in house providing Insula S.p.A. come da mandato assegnato alla scrivente in data 16 Novembre 2021.

La documentazione fornita dal Comune ai fini delle analisi da condursi per la predisposizione della relazione risulta essere la seguente:

- Offerta del soggetto in house Insula S.p.A. fornita dal Comune quale allegato tecnico alla procedura di affidamento del servizio e avente ad oggetto "affidamento servizio gestione amministrativa e tecnica residenza pubblica – offerta tecnica ed economica relativa agli anni 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026";
- Precedente contratto di servizio, comprensivo tuttavia anche delle attività inerenti i lavori pubblici attualmente cedute, come ramo d'azienda, a Veritas S.p.A.
- Delibera di Giunta del 2016 approvativa dell'accordo con Insula S.p.A. per il recupero crediti derivanti da canoni di locazione
- Deliberazione del Consiglio Comunale e relativi allegati inserente la cessione del ramo d'azienda relativo ai lavori pubblici di Insula a Veritas
- Contratto di servizio previgente fra Comune di Venezia e Insula S.p.A. comprensivo anche della componente lavori pubblici
- Rendicontazioni Insula 2019 e 2020
- Comunicazione mail del 1 Febbraio 2022 ove viene evidenziato un elemento specificativo in merito all'esigenza del Comune di disporre di risorse tecniche per un importo lavori annuo indipendentemente dall'effettivo affidamento di lavori per tale importo per ciascun anno di affidamento

Si evidenzia che non essendo materialmente approvato il contratto di servizio che sarà stipulato fra le parti e alla quale la congruità deve fare riferimento non è possibile effettuare una verifica puntuale della coerenza degli obblighi di servizio imposti con i costi indicati e dichiarati da Insula.

Sotto questo profilo in ogni caso l'Amministrazione ha rappresentato che i contenuti del nuovo contratto saranno in linea con quelli previsti dal precedente. Inoltre, l'offerta di Insula specifica le prestazioni oggetto di affidamento, sebbene non vi siano indicati specifici KPI prestazionali potenzialmente rilevanti ai fini dell'analisi.

Come meglio evidenziato nel paragrafo successivo relativo all'inquadramento normativo della presente relazione, obiettivo della stessa è fornire un supporto metodologico al Comune di Venezia nella valutazione di congruità prevista dall'Art. 192, comma 2 del D. Lgs. 50/2016 attraverso una analisi del mercato di riferimento dei servizi affidati a Insula e cercando, con i limiti meglio descritti in seguito, di verificare il "posizionamento" del rapporto Comune di Venezia – Insula rispetto a tale mercato. Nel proseguo della relazione, dopo una breve sezione di inquadramento normativo, si descriveranno le attività e la metodologia utilizzata per svolgere le analisi nonché il campione selezionato per le valutazioni e gli esiti della comparazione svolta.

### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

In questo senso, è opportuno evidenziare che la presente relazione riporta una analisi con riferimento alle specifiche economiche presentate da Insula, ma non entra nel merito dell'organizzazione del servizio medesimo che, anche alla luce delle interviste effettuate, risulta fortemente condiviso con l'amministrazione comunale e aderente agli obblighi di servizio imposti.

La presente relazione e l'attività assegnata alla scrivente società non entra inoltre in alcun modo nell'analisi di conformità di Insula. agli altri requisiti richiesti per l'affidamento in house providing previsti dal Codice dei Contratti pubblici ed in particolare dal comma 1 dell'Articolo 5 del medesimo decreto, nonché nell'analisi di compliance di Insula rispetto al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica D. Lgs. 175/2016 non essendo tali analisi oggetto del nostro mandato.

Si sottolinea che l'attendibilità delle analisi riportate nella presente relazione sottintende che i dati forniti da Insula e dal Comune in merito alla proposta economica oggetto di analisi risultino corrispondenti a verità. Le informazioni che sono state rese disponibili hanno incluso dati non sottoposti a revisione contabile. Le procedure svolte non costituiscono, in base ai principi di revisione o a ogni altro tipo di attestazione, una revisione contabile, anche limitata, dei bilanci della Società, dei conti o voci aggregate o informazioni degli stessi, di informazioni o dati finanziari previsionali o prospettici delle Società, del sistema di controllo interno, e, pertanto, Paragon Business Advisors S.r.l. non intende fornire alcun altro tipo di attestazione in base ai principi di revisione o a ogni altro tipo di attestazione; inoltre i documenti prodotti e le informazioni ivi contenute non potranno essere utilizzate al fine di evidenziare o far valere eventuali errori, frodi o azioni illegali.

Paragon Business Advisors S.r.l. potrebbe non essere al corrente di alcuni fatti o informazioni ritenute da Insula significativi per le finalità dalla stessa perseguite. Peraltro, Paragon Business Advisors srl non ha convalidato tutte le informazioni ricevute.

La metodologia di analisi è meglio descritta nelle sezioni successive, ma è tuttavia opportuno indicare nelle premesse del documento che lo stesso è stato composto sulle base delle informazioni pubbliche disponibili e pertanto può considerarsi un utile strumento di confronto senza tuttavia poter assicurare l'assenza in assoluto sul mercato di competitors che, in determinati affidamenti, abbiano offerto valori inferiori o superiori a quelli individuati.

Paragon Business Advisors S.r.l. non accetta alcuna responsabilità in merito alle scelte adottate sulla base del presente documento, in particolare nessuna responsabilità per eventuali danni subiti a seguito di decisioni prese o non prese, azioni intraprese, o non intraprese, sulla base dei contenuti della presente relazione. Resta ferma invece la piena responsabilità in ordine ai contenuti della relazione a partire dai dati e dai documenti forniti.

## 2 Quadro normativo di riferimento

Nel pieno rispetto dei dettami del D. Lgs. 50/2016, il Comune di Venezia si è attivata per avviare la procedura di valutazione di congruità economica dell'offerta di Insula come richiesto dall'articolo 192 al comma 2, il quale prevede che: *"Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando*

### **Paragon Business Advisors srl**

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.

In tal senso, il Codice dei Contratti pubblici impone alle amministrazioni una verifica dei dati economici proposti dai potenziali gestori *in house* di servizi disponibili sul mercato per verificarne la congruità economica rispetto a servizi e prestazioni disponibili sul mercato.

Tale impostazione nasce e si sviluppa a seguito di un percorso di frammentari e successivi interventi normativi volti a regolare l'affidamento c.d. *in house providing*, a partire dall'Art. 23bis del DL 112/2008 poi abrogato con referendum costituzionale. Tali interventi successivi in materia sono stati spesso connessi all'evolversi della giurisprudenza, nazionale e comunitaria sull'istituto del *in house providing*, che in assenza di un disposto normativo chiaro ha ricostruito limiti e confini dell'affidamento *in house*. Con le direttive del 2014 in materia di appalti e concessioni (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) i tre criteri “base” per l'affidamento *in house* sono stati codificati e definiti, per poi essere trasposti a livello nazionale nell'Art. 5 del D. Lgs. 50/2016.

In aggiunta alla disciplina comunitaria, il legislatore nazionale ha introdotto nell'ordinamento nazionale un'ulteriore previsione che nel percorso riformatore intrapreso nel 2016 avrebbe dovuto trovare completamento con il D. Lgs. 175/2016, il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e con il decreto legislativo mai entrato in vigore in materia di regolazione dei servizi di interesse generale.

Coerente con la normativa di settore, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha avviato le attività finalizzate all'adozione delle Linee Guida Recanti “Indicazioni in materia di affidamenti *in house* di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o fornitura disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 e s.m.i.”.

Le linee guida sono adottate ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici e si pongono l'obiettivo di fornire indicazioni utili alle stazioni appaltanti per la formulazione della motivazione richiesta dall'articolo 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici nel caso di affidamento diretto ad organismi *in house*. Lo scopo è quello di fornire indicazioni pratiche per orientare l'azione degli enti interessati verso comportamenti conformi alla normativa vigente ed uniformi, favorendo la diffusione di *best-practice*.

Ai nostri fini corre l'obbligo ricordare che nello schema delle linee guida, con la proposta n. 4 l'ANAC “suggerisce” alle stazioni appaltanti di accertare la presenza sul mercato del servizio da affidare, anche utilizzando le banche dati disponibili, mentre con la proposta n. 5 ricorda la valutazione sulla congruità dell'offerta economica dell'organismo *in house* è effettuata con riferimento all'oggetto e al valore della prestazione prendendo in considerazione oltre al costo del servizio anche le modalità di svolgimento e le risultanze di esperienze pregresse in termini di efficienza ed efficacia. L'ANAC pone quale elemento di riferimento per la valutazione sulla congruità, oltre ai prezzi di riferimento ANAC e/o bandi CONSIP, anche prezzi medi di aggiudicazione risultanti da gare bandite analoghe tenendo conto di tutti i costi necessari (costo del personale, delle materie, costi generali imputabili, etc.), sottolineando che le informazioni utili in relazione ai prezzi praticati o ai costi possono essere acquisite anche attraverso ricerche di mercato oppure attraverso la richiesta di specifici preventivi.

#### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

Sul punto l'Antitrust si è limitata ad affermare che le consultazioni di mercato sono uno strumento efficace per verificare la convenienza economica di un affidamento in house rispetto all'espletamento di una procedura competitiva evidenziando la necessità dell'utilizzo di adeguati benchmark per valutare la congruità economica dell'offerta, tenendo conto della performance della società rispetto a quella dell'impresa media del settore gestita in modo efficiente.

Sullo schema di Linee Guida, come richiesto è intervenuto il parere del Consiglio di Stato n.1614/2021 del 7 ottobre 2021. Di assoluto rilievo quanto affermato dai magistrati amministrativi che partendo dal presupposto che le linee guida in questione costituiscono *“un atto privo di efficacia normativa vincolante, che nasce da un’iniziativa discrezionale dell’Autorità”*, con un ragionamento rispetto allo stato di fatto nonché sui possibili sviluppi normativi, anche in relazione alla fase di attuazione del PNRR, hanno ritenuto di dover sospendere la pronuncia, in attesa degli approfondimenti a cura di ANAC indicati nel provvedimento stesso del Consiglio di Stato. I giudici evidenziano come l'articolo 10 (rubricato *“Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici”*) del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha ampliato l'area applicativa del ricorso *all'in house providing*; il comma 3 del medesimo articolo, modificato dalla legge di conversione n. 108 del 2021, reca poi una disciplina *ad hoc* della motivazione del ricorso alla formula del *in house* in deroga al mercato, di cui all'art. 192, comma 2. Inoltre, sempre i Giudici ricordano che in Parlamento è in discussione la delega per la riforma degli appalti e che sussiste un consolidato orientamento giurisprudenziale in merito all'applicazione dell'articolo 192 c. 2 del dlgs. 50/2016.

Degno di nota, inoltre, il passaggio nel quale i giudici amministrativi ricordano che la materia è stata oggetto di numerose pronunce del Consiglio (da ultimo, Sez. I, n. 1374 del 3 agosto 2021, e n. 1389 del 7 maggio 2019, nonché Sez. III, n. 1385 del 25 febbraio 2020), che hanno sempre ribadito come la società in house sia equiparabile ad un *“ufficio interno”* dell'ente pubblico che l'ha costituita, sicché non sussiste tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale, ed è questa caratteristica l'unica a giustificare l'affidamento diretto, senza previa gara, di un appalto o di una concessione. I Giudici ricordano anche che sulla questione sono recentemente intervenute, come è noto, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale. La Corte di giustizia (Sezione IX, ord. 6 febbraio 2020, C-89/19, C-90/19, C-91/19 – Rieco S.p.A.) ha ritenuto conforme al diritto dell'Unione l'art. 192 del codice dei contratti pubblici, che subordina la conclusione di un *“contratto in house”* all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna, demandando in sostanza allo Stato membro la definizione di un punto di equilibrio tra i due valori da bilanciare (quello della libera autorganizzazione delle pubbliche amministrazioni con quello della concorrenza e del mercato), senza fornire indicazioni più concrete e specifiche.

Le citate riflessioni inducono, quindi, il Consiglio di Stato *“prima di procedere all'analisi delle linee guida e delle diverse, spesso complesse e delicate, problematiche ivi affrontate, a demandare preliminarmente a codesta Autorità un ulteriore approfondimento sui sopra evidenziati profili di impatto operativo, nel contesto di attuazione del PNRR, acquisendo eventualmente anche l'avviso sulle prossime prospettive de iure condendo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e della Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (che potrà se del caso consultare anche gli appositi organismi introdotti con il predetto decreto-legge n. 77 del 2021, quali la Segreteria tecnica presso la Presidenza del*

#### **Paragon Business Advisors srl**

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

consiglio dei ministri e la "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione", costituita nell'ambito del predetto DAGL).

Stante la natura non definitiva delle Linee e la sospensione di parere del Consiglio di Stato già richiamata, ricordando che l'intervento dell'ANAC non appare "imposto" da fonti esterne né dalla giurisprudenza (anzi consolidata sul tema) e come segnalato dal Consiglio di Stato trattasi di atto privo di efficacia normativa vincolante (l'atto nasce da un'iniziativa discrezionale dell'Autorità - sulla tassonomia e sull'annesso regime giuridico dei diversi atti di regolazione dell'ANAC, nell'ambito di contratti pubblici, si rinvia al parere del Consiglio di Stato Sezione n. 2189/19 del 29 luglio 2019, che richiama "la distinzione che la commissione speciale, istituita presso il Consiglio di Stato, ha compiuto, con parere 1 aprile 2016, n. 855, tra linee guida recepite con apposito decreto ministeriale, linee guida vincolanti erga omnes e linee guida non vincolanti") nella redazione del presente documento non è stato preso in considerazione quanto proposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la proposta Linee Guida Recanti "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o fornitura disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 e s.m.i."

### 3 L'offerta di Insula e il mercato di riferimento

Insula S.p.A. è la società del Comune di Venezia gestrice degli alloggi residenziali pubblici (in termini di proprietà o disponibilità) dell'Ente.

In questa sede non si intende sviluppare un *excursus* approfondito relativo ai servizi di edilizia residenziale pubblica, servizio presente su tutto il territorio nazionale finalizzato a garantire il diritto abitativo a fasce di popolazione a reddito basso impossibilitate a soddisfare tale diritto sul mercato e a prezzi di mercato.

A livello regionale, il Veneto, similmente alle altre Regioni, ha disciplinato tale settore identificando le competenze dei diversi livelli di governance, nonché prevedendo le cosiddette ATER (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale) quali soggetti a cui i Comuni possono delegare le loro funzioni e competenze.

Il Comune di Venezia, così come altri Comuni veneti e non solo, hanno invece scelto di individuare in specifiche società in house providing, il soggetto a cui affidare la gestione degli immobili di edilizia residenziale pubblica dell'Ente. Rispetto a questo punto e alle differenze fra il modello gestionale di Insula rispetto ad altre realtà gestrici di immobili residenziali pubblici è opportuno effettuare un preliminare approfondimento che incide sulle analisi che verranno successivamente effettuate. Infatti, dall'analisi di benchmark effettuata e di cui si darà conto più avanti, emerge chiaramente che le società gestrici di immobili di edilizia residenziale pubblica hanno un modello di servizio in cui i ricavi da canoni di locazione sono di competenza delle aziende medesime e in cui le stesse di assumono la competenza e gli oneri manutentivi, salvo ovviamente addebitare agli utenti delle singole unità immobiliare quanto di loro competenza. Al contrario Insula agisce con una configurazione di vero e proprio ente strumentale del Comune di Venezia, il quale rimane il titolare dei canoni di locazione nonché il soggetto competente per le manutenzioni straordinarie degli immobili. Nel contesto veneziano, Insula agisce come erogatore di servizi di amministrazione condominiale e di assistenza tecnica al Comune, proprietario o avente in disponibilità i beni, senza incassare direttamente i canoni di locazione e pertanto non assumendosi rischi connessi a tale variabile di entrata.

#### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €



Tale differenziazione ha inciso sull'analisi di *benchmark* condotta in quanto rende non pienamente confrontabile l'offerta di Insula con quella di altri gestori di case popolari (in primis ATER veneti, Aler lombardi, ACER emiliano romagnoli, ATC piemontesi, etc...) che hanno, quale linea principale di ricavi, i canoni di locazione degli inquilini. Come meglio evidenziato in seguito, si sono presi in esame, pertanto, alcuni valori di riferimento per l'analisi, non potendo individuare un soggetto integrato di servizi funzionali all'edilizia residenziale pubblica quale Insula avente il medesimo modello di servizio.

Come richiestoci nel corso dell'incontro del 16/12/2021 presso il Comune di Venezia, si è valutata la possibilità di assumere a riferimento, quale mercato di riferimento i servizi di facility management per gli immobili pubblici. La nostra analisi si è basata sui bandi CONSIP "Gara per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle istituzioni universitarie pubbliche e agli enti e istituti di ricerca" e "Accordo quadro avente ad oggetto i servizi di Facility Management per i Grandi immobili in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca" nonché la procedura "Gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi integrati di facility management per gli immobili del Ministero dell'Economia e delle Finanze".

Tali procedure, tuttavia prevedono che gli operatori economici aggiudicatari realizzino attività manutentiva, di pulizia e conduzione degli immobili oggetto delle medesimi non coerenti rispetto al servizio reso da Insula per i seguenti aspetti:

- In primo luogo i bandi si riferiscono a immobili ad uso ufficio, ambito radicalmente diverso rispetto a quello in cui opera Insula
- In secondo luogo Insula non svolge i servizi oggetto di tali bandi in quanto ne gestisce l'affidamento a terzi e li rifattura ai soggetti competenti (proprietari Vs affittuari) per quanto di competenza. In tal senso, effettuando Insula procedura ad evidenza pubblica su tali prestazioni per obbligo di legge e non essendo tecnicamente un servizio oggetto dell'offerta della stessa, tali prestazioni non risultano soggette a congruità.
- Infine, si è proceduto a verificare la possibilità di scorporare il valore di costo per attività amministrative dei bandi indicati, tuttavia:
  - Tale attività seppur compresa nei capitolati di tale procedura risulta essere ontologicamente differente dalle attività amministrative svolte da Insula,
  - La valorizzazione di tale attività nei listini prezzi di tali procedure non è isolata ma ricompresa nei valori unitari per le prestazioni operative (pulizia, manutenzione, disinfestazione/derattizzazione, piccoli lavori edili, etc...) e non isolata con importi a parte.

**Per tali motivi si conferma, come già espresso nel corso dei confronti con l'amministrazione che il settore del facility management non costituisce mercato comparabile e di riferimento rispetto alle prestazioni offerte da Insula al Comune di Venezia.**

Passando all'analisi dell'offerta di Insula, essa si basa sull'attuale composizione del patrimonio immobiliare di proprietà o in disponibilità dell'Amministrazione comunale, che ammonta a **5567 unità**, ubicate nella Terraferma, nel Centro Storico, nelle isole della Laguna e nel Comune di Spinea, all'interno di un territorio con superficie di 415 km quadrati, in parte raggiungibile solo con i mezzi del trasporto pubblico acquatico.

#### **Paragon Business Advisors srl**

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €



Sempre nella medesima offerta, viene specificato, con riferimento alla componente manutentiva, come il servizio tecnico e di supporto di Insula al Comune è parametrato ad un volume di investimenti di ca. 4 milioni annui e pertanto su un tale "montante" di opere da realizzarsi, rispetto alle quali la società anticiperà l'onere con un successivo riconoscimento comunale del quadro dell'opera. La società specifica che eventuali variazioni di volume potranno comportare una modifica delle condizioni economiche indicate in offerta. Ulteriore dato di contesto rilevante ai fini della valutazione è la presenza di un alto numero di immobili (ca. il 40%) gravato da vincoli.

Il servizio/le attività previste nell'offerta di Insula è logicamente scindibile in:

- Servizi tecnici funzionali alla realizzazione delle opere manutentive (programmate, straordinarie, riparative/a guasto) comprensive di:
  - progettazione delle opere in ogni fase, laddove sia necessaria apposita attività di progettazione, anche al solo scopo dell'ottenimento del necessario titolo edilizio;
  - gestione della sicurezza in fase di progettazione e di realizzazione;
  - eventuale pratica di autorizzazione ambientale/paesaggistica (per la quota parte di patrimonio gravato da vincoli, che si stima nel 40% del numero complessivo di immobili);
  - direzione lavori;
  - controllo e contabilizzazione degli interventi;
  - attività di collaudo;
  - ruolo di RUP ai sensi del D. Lgs 50/2016;
  - espletamento delle attività di denuncia delle variazioni catastali a seguito di interventi di manutenzione;
  - affidamento dei lavori tramite appalto pubblico;
  - gestione del contratto di appalto;
  - rendicontazione/certificazione regolare esecuzione/produzione relazione acclarante;
  - saldo lavori sulla base degli stati di avanzamento;
  - cessione all'Amministrazione dei lavori svolti, sulla base degli stati di avanzamento;
  - rendicontazione dedicata laddove l'Amministrazione utilizzi fondi derivanti da fonti di finanziamento speciali (programma PON Metro, finanziamenti Regionali, PNRR, ecc.);
  - la produzione di tutte le certificazioni necessarie all'agibilità dell'immobile, con alimentazione ed aggiornamento della relativa banca dati.
- Tenuta ed aggiornamento del fascicolo dell'unità immobiliare
- Gestione amministrativa e rapporti con l'utenza
- Gestione delle attività di amministrazione condominiale
- Gestione amministrativa degli alloggi concessi da privati al Comune per far fronte ad emergenze abitative, nell'ambito della convenzione UPPI
- Gestione di attività di supporto tecnico professionale agli uffici comunali

Nella sua offerta, Insula riporta inoltre gli indicatori utili a valutare i servizi prestati, nonché i parametri chiavi per la valutazione economica della proposta che di seguito si riportano:

#### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

Variabili economiche di offerta		Variabili tecniche dei servizi erogati	
Fee attività tecniche (rispetto a quadro economico opere manutenzione)	12% - ipotesi anno € 554.000 (costo tecnico all'interno del quadro economico)	Unità residenziali pubbliche gestite	5567
Canone gestione amministrativa locazioni (compresi alloggi privati)	€ 1.262.951	Unità residenziali private gestite	40
Canone gestione interventi su guasto, sopralluoghi, supporto tecnico ed amministrativo uffici comunali	€ 200.000	Condomini amministrati direttamente	25
Canone attività condominiali	€ 40.000	Rappresentanze condominiali in qualità di proprietario	250
Tariffa forfetaria per alloggio amministrato direttamente (a carico inquilino)	€ 60 (previsione annua € 21.000)	Contatti telefonici gestiti (escluso ufficio bandi)	9.000
Canone riscossione (1,75%)	€ 150.000	Consegna chiavi nuove assegnazioni alloggi (pratica evasa entro 7 gg. dalla richiesta)	150
Canone gestione bandi per assegnazioni	€ 258.290	Ritiri alloggi	150
Canone procedure forzate riscossione	€ 50.000	Richieste di intervento su guasto	1.300
% riscosso forzato (a valle completamento procedura)	6% (previsione annua 2.000)	N. medio istruttorie istanze bandi	1.000
		Valore complessivo canoni di locazione	€ 8.200.000
		% non riscosso oggetto di recupero forzoso	15%
		Importo lavori manutenzione e riatto	€ 4.000.000
		Consulenza e supporto	100ore/anno
		Ore numero verde dedicato richieste di intervento	660
		Contatti telefonici ufficio bandi	2500
		Ore numero verde dedicato inquilinato	660
		Assistenza tecnica sloggi	20
		Monte pagamenti eseguiti e rendicontati in nome e per conto	€ 1.400.000

Tali variabili costituiscono gli elementi chiave di valutazione della proposta della società. Come già accennato e meglio delineato in seguito, non si è individuato, nel mercato di riferimento un comparabile unitario che, con il medesimo modello di servizio di Insula effettuasse le medesime prestazioni, pertanto, al fine di esprimere il nostro giudizio ci si è soffermati sulle principali variabili economiche dell'offerta e del modello di Insula.

## 4 La metodologia di analisi utilizzata

### 4.1 Premessa

Come anticipato nelle sezioni precedenti, il principale aspetto metodologico nel caso in esame è l'identificazione del mercato di riferimento. Infatti, volendo riprendere anche uno step logico previsto dallo schema di linee guida ANAC in materia di "in house", dall'analisi condotta è possibile affermare con relativa certezza che non esiste attualmente sul mercato un gestore che svolge il medesimo servizio di Insula, inteso come insieme di servizi integrati di gestione amministrativa e tecnica di edilizia residenziale pubblica. Infatti, gli unici operatori economici che svolgono il medesimo servizio di Insula (sebbene con un modello di remunerazione differente) sono le altre società pubbliche, o derivanti dalla legislazione regionale (le varie ATER, ALER, ACER, etc...) o in house comunali o pluricomunali gestrici di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In questo senso non esiste un mercato privato di riferimento, cioè un mercato di operatori privati gestori di alloggi residenziali pubblici, minando potenzialmente l'attività comparativa oggetto del mandato ricevuto. In questo senso, al fine di adempiere comunque al mandato di analisi ricevuto e volendo effettuare una valutazione comparativa di efficienza del quadro gestionale di Insula con i dati e le informazioni a disposizione, si sono sviluppati due percorsi di analisi:

- **Un primo percorso, teso a verificare i valori di offerta avanzati da Insula maggiormente rilevanti ed inerenti la gestione amministrativa degli immobili, i quali costituiscono la componente "meno rinvenibile sul mercato" e rispetto ai quali si è effettuata una analisi comparativa con altre società**

#### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

pubbliche gestirci di edilizia residenziale pubblica per verificare il livello di efficienza della società rispetto a players similari nella consapevolezza, tuttavia, che tali players, fatta eccezione per ATER Venezia, non costituiscono un'effettiva alternativa per il Comune di Venezia non essendoci un effettivo mercato per tali servizi a mercato in ottica integrata.

- **Un secondo percorso** ha invece teso **verificare alcuni valori dell'offerta Insula rispetto al mercato di riferimento**, in quanto i servizi a cui tali componenti si riferiscono sono effettivamente presenti sul mercato. Si è tuttavia consapevoli, in questo secondo caso, che tali analisi non costituiscono una valutazione esaustiva rispetto al complesso e integrato modello di servizio unitario della società.

Si ritiene che l'analisi integrata degli esiti delle due analisi possa permettere di esprimere un parere, nei limiti e con le attenzioni indicate nel presente documento, in merito alla congruità dell'offerta del gestore.

## 4.2 Il primo percorso metodologico: l'analisi dei costi di gestione amministrativa di edilizia residenziale pubblica

Come indicato, il primo percorso di analisi ha comportato l'analisi delle voci di costo del Comune per attività amministrative indicate nell'offerta di Insula rispetto ad altri operatori del nord Italia gestori di edilizia residenziale pubblica.

In particolare, si sono analizzati i bilanci di alcune realtà gestrici di edilizia residenziale pubblica e, tramite i dettagli forniti in sede di bilancio o di rendicontazione presso le sezioni di amministrazione trasparente, si sono isolati i costi per la gestione amministrativa degli immobili.

Infatti, nei bilanci di alcuni operatori pubblici gestori di edifici residenziali pubblici **è presente uno specifico prospetto che declina i costi di conto economico fra la gestione amministrativa degli immobili, l'attività manutentiva, i lavori straordinari nonché le spese addebitate**. Partendo da tale prospetto ed in particolare dal "Totale costi della produzione" per la gestione amministrativa degli immobili, si sono effettuate, ove possibile, alcune specifiche rettifiche (riduzione dei costi non considerando ammortamenti dei beni e svalutazione crediti in quanto voci non coerenti con il modello di servizio di Insula) e si è parametrato il valore risultante rispetto al numero di alloggi gestiti ottenendo il costo unitario di gestione amministrativa degli immobili dei diversi operatori.

L'analisi è stata condotta prevalentemente **su bilanci 2019 e 2018** al fine di isolare eventuali effetti distorsivi dell'evento pandemico iniziato a Febbraio 2020, con l'eccezione di ATER Venezia, di cui non si è rinvenuto il bilancio 2019, ma data la pertinenza del caso si è ritenuta di includere utilizzando il valore 2020.

I valori ottenuti si sono confrontati successivamente con il dato di offerta di Insula verificandone la coerenza.

Tale analisi sconta ovviamente diversi limiti metodologici ed in particolare:

- Si sono confrontati voci di offerta/ricavo con componenti di costo;
- Il contesto di riferimento è ovviamente differenziato e la specificità veneziana, con una forte componente di edifici soggetti a vincoli nonché raggiungibili solo via acqua costituisce una peculiarità di non poco rilievo
- Non sono pienamente noti i driver e le logiche di attribuzione delle voci di costo degli operatori analizzati fra la gestione amministrativa e manutentiva degli immobili così come non è noto se Insula,

### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

rispetto ai valori dell'offerta fornitaci abbia valorizzato maggiormente la componente tecnica o quella amministrativa o se, invece, le diverse voci di offerta sono coerenti con i costi connessi.

Al fine di limitare l'impatto di tali limiti conoscitivi e metodologici si è scelto un approccio prudenziale ed in particolare:

- Le uniche componenti di offerta di Insula **non** considerate in sede di benchmark sono state la Fee su attività tecniche (pari al 12% dell'importo lavori per un importo annuo stimato di Euro 554.000) e il canone gestione interventi su guasto, sopralluoghi, supporto tecnico ed amministrativo uffici comunali pari a Euro 200.000. In questo modo, considerando cioè tutte le voci di offerta non chiaramente tecniche, il dato di confronto su Insula sarà maggiore e pertanto più cautelativo in merito alla valutazione di congruità da effettuarsi;
- L'analisi comparativa fra componenti di ricavo (Insula) e costi di produzione (gli altri operatori) è ovviamente prudenziale perché non considera un necessario margine ragionevole che aumenterebbe il costo unitario del campione di riferimento. Si è comunque scelto di non applicare eventuali valori aggiuntivi sempre per avere un benchmark maggiormente "robusto" con riferimento all'obiettivo di valutare la congruità gestionale.
- I costi del campione sono al netto delle spese generali ribaltate e rapportati ai soli alloggi (e quindi al netto di box, uffici, rimesse, cantine etc.), sempre in ottica prudenziale al fine di valutare la congruità del soggetto in house.

Poste tali premesse di seguito i casi presi a riferimento e i relativi costi analizzati:

Caso di riferimento	Numero alloggi di riferimento	Costi benchmark (€)	Costo unitario di gestione (€/alloggio)	Note
ALER Bergamo Lecco Sondrio -2019	9.898	3.168.722 €	<b>320 €</b>	Numero di alloggi: dato su "Amministrazione trasparente" 2019
ALER Bergamo Lecco Sondrio -2018	9.898	3.447.678 €	<b>348 €</b>	Numero di alloggi: dato su "Amministrazione trasparente" 2019
ALER Brescia - Mantova - Cremona - 2019	14.799	3.715.265 €	<b>251 €</b>	Numero di alloggi: dato su "Amministrazione trasparente" 2019
ALER Brescia - Mantova - Cremona - 2018	14.799	3.903.637 €	<b>264 €</b>	Numero di alloggi: dato su "Amministrazione trasparente" 2019
ALER Pavia-Lodi - 2017	8.257	3.995.422 €	<b>484 €</b>	Numero di alloggi: dato su "Amministrazione trasparente" 2017
ATER Padova - 2019	9.201	5.104.104 €	<b>555 €</b>	Numero di alloggi: dato su "Amministrazione trasparente" 2019
ATER Padova - 2018	9.201	3.241.132 €	<b>352 €</b>	Numero di alloggi: dato su "Amministrazione trasparente" 2019
ATER Venezia - 2020	10.694	4.449.528 €	<b>416 €</b>	Numero di alloggi: dato di bilancio 2020
ATER Verona - 2019	5.181	2.631.434 €	<b>508 €</b>	Numero di alloggi: dato di bilancio 2019
ATER Verona - 2018	5.181	3.533.970 €	<b>682 €</b>	Numero di alloggi: dato di bilancio 2019
ACER Bologna - 2019	19.759	7.018.910 €	<b>355 €</b>	Non è stato possibile rettificare amm.ti e svalutazioni
ACER Bologna - 2018	19.759	6.988.066 €	<b>354 €</b>	Non è stato possibile rettificare amm.ti e svalutazioni

I valori di analisi riferiti a Insula sono invece riassunti nel prospetto seguente:

### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

Voce di offerta	Valore
Canone gestione amministrativa locazioni (compresi alloggi privati)	1.262.951 €
Canone attività condominiali	40.000 €
Ricavi previsti per tariffa per alloggi amministrati direttamente	21.000 €
Ricavi previsti per canone riscossione	150.000 €
Canone gestione bandi per assegnazioni	258.290 €
Canone procedure forzate riscossione	50.000 €
Previsione di ricavi annui dalla Fee sul riscosso forzato	2.000 €
<b>TOTALE</b>	<b>1.784.241 €</b>
<b>Numero immobili gestiti</b>	<b>5.567</b>
<b>Ricavo stimato unitario per attività amm.ve (€/alloggio)</b>	<b>321 €</b>

Di seguito la comparazione fra i dati di Insula e i dati dei *comparables* sopra riportati:

Dato di riferimento	Valore
Prezzo gestione amm.va Insula stimato	321 €
<b>Dato medio dei comparables</b>	<b>407 €</b>
Dato minimo dei comparables	251 €
Dato massimo dei comparables	682 €

L'analisi condotta fa emergere come i prezzi offerti da Insula siano coerenti con il mercato di riferimento e, sebbene non inferiori al minimo del campione, tuttavia inferiori alla media dello stesso di oltre il 20%.

Si consideri che anche volendo "forzare" l'analisi e calcolando il valore di ricavo complessivo ad immobile (includendo quindi anche le voci relative alle componenti tecniche), Insula arriverebbe ad un ricavo per immobile di 449 €/alloggio ca., superiore alla media del benchmark, ma comunque all'interno del range e inferiore a diversi dei casi oggetto di comparazione. In questo senso, l'analisi di cui al presente paragrafo già comporterebbe la non necessità di valutazione delle componenti tecniche.

Parimenti, ove si inserissero solo le componenti di costo fisso di tali attività tecniche (i 200.000 Euro relativi al canone gestione interventi su guasto, sopralluoghi, supporto tecnico ed amministrativo uffici comunali) in quanto unico valore non sottoposto a benchmark, il valore di costo di Insula si attesterebbe a 357 Euro a immobile circa, pertanto ampiamente inferiore alla media di settore. Si ritiene pertanto che in virtù di tale esercizio simulativo, anche l'offerta Insula su tale componente sia da ritenersi congrua in quanto se anche Insula azzerasse tale valore e accrescesse di un medesimo importo la voce di costo inerente le attività amministrative non supererebbe i valori di costo di benchmark.

Un ulteriore riferimento utile per l'analisi è la Delibera di Giunta regionale Lombardia n. XI / 3897 che identifica gli obiettivi per le ALER regionali. In tale delibera, in particolare, la Giunta regionale individua due parametri di efficienza mutuabili nel caso in esame:

#### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

- Costi di personale per unità immobiliare, assegnati, come obiettivo alle ALER in un range fra 270 €/immobile e 280 €/immobile
- Unità immobiliari gestite per dipendente assegnate come obiettivo alle ALER in un range fra 220 e 200.

Tali valori, nel caso di Insula, prendendo a riferimento il prospetto di budget triennale allegato alla Delibera di Consiglio comunale di Luglio 2021 relativa alla scissione del ramo ceduto a Veritas S.p.A. risultano pari a:

- Con riferimento al costo di personale per immobile gestito, 219,4 €/immobile (budget di 1.229.920 € di costo di personale)
- Con riferimento al numero di immobili per addetto, 233,62 alloggi per addetti, usando i 24 FTE indicati nel citato allegato alla delibera di Consiglio Comunale.

Pertanto, anche rispetto a tali parametri afferenti ai costi diretti, i valori di Insula risultano coerenti e meglio performanti rispetto a comparables di settore.

In tal senso, come richiesto nel corso della riunione tenutasi presso gli uffici comunali in data 16 Dicembre 2021, si evidenzia che l'analisi del budget triennale di Insula fa emergere una sostanziale congruità dei valori di costo dell'azienda.

### 4.3 Il secondo percorso metodologico: l'analisi di specifiche voci di prezzo

Come evidenziato nelle premesse al capitolo 4, oltre alle analisi di cui alla sezione precedente, si è effettuata una valutazione anche di **specifiche voci di prezzo dell'offerta Insula relative a servizi presenti, separatamente, sul mercato**. Ovviamente, come indicato in precedenza, la comparazione ha il limite metodologico di non confrontare una reale alternativa in quanto tecnicamente non fattibile lo scorporo delle attività oggetto di tale componente di offerta dalle altre attività di Insula.

Posta tale limitazione, si è sottoposta a benchmark la **fee** prevista dall'offerta **relativa alle spese tecniche connesse alle manutenzioni**, valorizzata **pari al 12%**, verificando QTE (quadri tecnici economici) di opere pubbliche similari/comparabili a quelle potenzialmente realizzabili da Insula sui beni gestiti.

Di seguito un prospetto di sintesi dei QTE analizzati:

#### Paragon Business Advisors srl



Procedura benchmark	Totale	Spese tecniche	Fee attività
1)Comune di Trieste-Servizio di manutenzione degli edifici scolastici ed assimilabili	2.301.216 €	270.491 €	11,75%
2)Provincia di Pescara-LAVORI DI RECUPERO MEDIANTE INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEGLI ALLOGGI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA NEI DIVERSI RIONI DEL TERRITORIO DEL COMUNE DI PESCARA II BLOCCO	135.000 €	15.735 €	11,66%
3)Comune di Viterbo-Manutenzione straordinaria edificio di e.r.p.s. in Viterbo	204.024 €	21.970 €	10,77%
4)ATER Venezia-Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi	75.520 €	5.800 €	7,68%
5)Comune di Cagliari-Lavori di manutenzione straordinaria degli edifici comunali destinati al sociale	600.000 €	63.441 €	10,57%
6)Città di Palermo-Affidamento dei lavori per la "Manutenzione Straordinaria Scuola Elementare G. Bagnera, sostituzione e revisione infissi esterni ed interni volti all'incremento dell'efficienza energetica dell'edificio Scuola Bagnera"	763.219 €	36.682 €	4,81%
7)Comune di Castellanza-MANUTENZIONE STRAORDINARIA EDIFICI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA anno 2015	400.000 €	10.557 €	2,64%
<b>DATO MEDIO</b>			<b>9%</b>

Il benchmark è stato effettuato con **quadri economici di opere di manutenzione di immobili in senso lato**, quindi non solo relativi a edilizia residenziale pubblica.

Come si evince dalla tabella, **il valore del 12% proposto da Insula, risulta superiore sia alla media dei casi analizzati, pari a circa il 9%, che al valore massimo del campione**. Rispetto a tale incongruità è tuttavia **necessario evidenziare come il perimetro di attività di Insula ricomprenda anche attività e prestazioni tipiche della stazione appaltante** (in primis l'attività di RUP, ma anche la gestione della rendicontazione rispetto a contribuzioni e finanziamenti regionali e comunitari) **non presenti nei Q.E./Q.T.E. oggetto di analisi**.

Si segnala che **per verificare la congruità delle fee per spese tecniche è possibile fare riferimento alla Delibera di Giunta regionale Veneto che identifica i prospetti di QTE per i lavori su edilizia residenziale pubblica, che riporta un tetto massimo di spese tecniche al 8% e un 13% di spese generali sull'importo dei costi di costruzione<sup>1</sup>**, valori che sommati portano ad un dato molto superiore al valore Insula oggetto di analisi.

È da segnalare che, **dall'analisi dei bilanci della società, emerge come la Protezione Civile abbia utilizzato i servizi della società applicando una fee di circa il 6% pertanto inferiore alla fee prevista dal Comune**. Tale valore costituisce comunque un benchmark non ignorabile che si segnala all'amministrazione ai fini di una sua valutazione, tuttavia, si evidenzia come la Direttrice generale della società nell'incontro tenutosi in data 16/12/2021 negli uffici comunali abbia evidenziato i minori costi connessi alla gestione di tali interventi, giustificando il differenziale con il valore offerto al Comune socio.

In sintesi, **l'analisi della singola voce di costo relativa alla fee sulle spese tecniche evidenzia una potenziale incongruità rispetto al mercato, giustificabile considerando il maggior perimetro di azione di Insula rispetto ai servizi tecnici acquisibili sul mercato**.

Tale giustificazione non è tuttavia corroborata da dati ed elementi di verifica. Pertanto, **si suggerisce all'amministrazione di prevedere nel redigendo contratto una valorizzazione puntuale e suddivisa fra le attività**

<sup>1</sup> <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=194338>  
<https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=194338>  
**Paragon Business Advisors srl**

tecniche e le attività di stazione appaltante prevedendo per le prime un tetto non superiore al dato medio rilevato e per le seconde il differenziale fra tale dato e il valore del 12% indicato nell'attuale offerta.

Si evidenzia inoltre che il Comune ha portato all'attenzione della scrivente come sarà previsto negli atti pattizi con Insula che la società dovrà garantire, per tutto il periodo di affidamento, la disponibilità di un servizio tecnico tale da assicurare la realizzazione di servizi tecnici per un importo lavori non inferiore a un determinato importo lavori.

In tal senso, poiché la valutazione di congruità appena riportata è relativa ad una fee del 12% sull'importo lavori per i servizi tecnici (con le specifiche di cui sopra), ne consegue che, ove vi sia l'obbligo contrattuale imposto dal Comune di dotarsi di una struttura che garantisca l'erogazione di servizi tecnici per un determinato importo lavori, risulta non incongruo erogare un corrispettivo alla società pari al valore della fee congruita moltiplicata per tale importo lavori.

Ultima considerazione si effettua in merito al canone di riscossione delle locazioni fissato da Insula pari al 1,75% per la parte "volontaria" e al 6% per la riscossione forzata. Anche rispetto a questa voce di offerta è stata effettuata una analisi, tuttavia i bandi o avvisi pubblici di riscossione che includessero anche la componente locativa (quindi oltre alle altre entrate comunali) non sono stati ritenuti rilevanti.

## 5 Conclusioni e considerazioni finali

Alla luce del doppio binario di analisi e degli esiti delle valutazioni condotte, premesso che

- **Non è presente sul mercato un servizio comparabile tout court** a quanto erogato da Insula nel suo complesso. In particolare, il servizio svolto nel complesso è svolto, in altri contesti, solo da società in house providing o previste da legislazioni regionali che, tra l'altro, a differenza di Insula, incassano direttamente i canoni di locazione
- Al fine di ovviare alla difficoltà di cui al punto precedente, **si è analizzata l'offerta di Insula, sia rispetto a tali casi di aziende previste dalle legislazioni regionali, sia isolando alcune componenti singolarmente presenti sul mercato** e verificando tali valori, quali le fee relative ai servizi tecnici e la riscossione.
- I metodi indicati hanno limiti metodologici, ma costituiscono il miglior tentativo, posti i dati e le informazioni a disposizione su Insula e sul mercato, per effettuare una analisi di efficienza e congruità dei valori riportati nell'offerta della società in house
- Il giudizio della scrivente società è espresso avendo a riferimento gli ulteriori limiti di cui al presente documento

È possibile affermare che i dati e le informazioni di mercato analizzate fanno ritenere i valori di prezzo dichiarati e offerti da Insula congrui e coerenti con i modelli di servizio ad oggi presenti sul mercato di riferimento, posta l'indicazione, con riferimento alla fee per attività tecniche, di una opportuna suddivisione, nei limiti indicati nel precedente capitolo, fra la componente afferente alle spese tecniche vere e proprie e le prestazioni tipiche della stazione appaltante.

La valutazione di cui al presente documento, effettuata per i valori annuali di offerta, si ritiene estendibile anche con riferimento al valore complessivo quinquennale di affidamento, ove lo stesso sia annualmente adeguato con parametri coerenti con gli andamenti inflattivi nazionali o locali coerentemente con quanto tipicamente previsto per i contratti di durata pluriennale.

**Paragon Business Advisors srl**

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

Si evidenzia infine che, ove Insula presenti un aggiornamento della propria offerta che riporti valori complessivamente inferiori a quelli dell'offerta analizzata con il presente documento, le considerazioni e valutazioni riportate ed espresse dalla scrivente si devono ritenere confermate e non necessitanti di ulteriori valutazioni.

Comune di Venezia  
Data: 03/02/2022, PG/2022/0054505

#### Paragon Business Advisors srl

Sede legale: Via Toscana, 19/A 40069 Zola Predosa (BO) | Unità Operativa: Via Augusto Pulega, 1 40134 Bologna (BO) | tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | [www.paragonadvisory.it](http://www.paragonadvisory.it) | P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €