

ALLEGATO A)

AUTOMOBILE CLUB PISTOIA

Analisi di congruità degli affidamenti verso la società controllata

Aci Pistoia Servizi s.r.l.

Premessa

L'Automobile Club Pistoia (in seguito anche «ACPT» o l'«Ente»), a norma dell'articolo 36 dello Statuto dell'ACI, è un ente pubblico non economico a base associativa che riunisce nell'ambito della circoscrizione territoriale della provincia di Pistoia le persone e gli Enti che, per ragioni di uso, di sport, di studio, di tecnica e di commercio, si occupano di automobilismo. ACPT persegue le finalità di interesse generale automobilistico, attua le particolari misure ritenute vantaggiose per i soci, gestisce i servizi che lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o altri Enti Pubblici possono affidare all'Ente, svolge direttamente e indirettamente ogni altra attività utile agli interessi generali dell'automobilismo. ACPT opera anche indirettamente attraverso la propria società «*in house*» (Aci Pistoia Servizi s.r.l.). Il rapporto contrattuale tra l'Ente e la società «*in house*» è regolato da un accordo di natura contrattuale (in seguito anche «Convenzione» o «Contratto di servizio»), di durata sessennale, che ne definisce l'ambito dei prodotti e/o servizi erogati ed i relativi costi/tariffe come meglio definite nell'apposita appendice operativa di durata annuale che ne è parte integrativa.

ACPT, ai fini dell'affidamento diretto di attività/servizi alla propria società «*in house*», intende effettuare una valutazione della congruità complessiva dell'offerta delle attività/servizi e dei costi/tariffe riconosciuti/richiesti dalla società Aci Pistoia Servizi s.r.l. per i servizi erogati, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, nonché ai benefici per l'organizzazione e per la collettività del modello di gestione prescelto, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità dei servizi, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche; ciò in conformità, nei termini e per le finalità previste dall'art. 7 del D.lgs 36 del 2023 come modificato e integrato dal D.lgs 209/2024 tenuto conto del quadro normativo di riferimento ed, in particolare dei principi in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra Enti e Amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico fatti propri dal citato D.lgs. 36 del 2023. La finalità del presente documento è quindi quella di documentare il fatto che i servizi prestati in favore dell'Ente dalla Sua società sono da ritenersi acquisiti secondo criteri di congruità.

Nota metodologica

Per effettuare l'analisi di congruità, si è proceduto a:

- analizzare il modello di regolamentazione del rapporto tra ACPT e Aci Pistoia Servizi s.r.l., attraverso una breve analisi descrittiva della Convenzione attualmente in vigore e della tipologia di attività/servizi resi dalla controllata all'Ente;
- esaminare i rapporti economici tra l'Ente e la sua controllata;
- effettuare comparazione fra il costo in termini di personale per attività/servizi erogati da Aci Pistoia Servizi s.r.l. rispetto allo stesso costo eventualmente sostenuto attraverso una reinternalizzazione delle attività/servizi da parte dell'Ente.
- elaborare un modello analitico di valutazione che permetta la predisposizione del parere di congruità delle attività/servizi erogati ad Automobile Club Pistoia da Aci Pistoia Servizi s.r.l.
- Conclusioni;

Il Contratto di servizio

- **Oggetto del contratto:** il contratto disciplina le attività che l'affidataria (Aci Pistoia Servizi s.r.l.) svolge per conto dell'affidante e ne regola i rapporti, individua gli strumenti tramite i quali trova applicazione il «controllo analogo» sulla società «*in house*» da parte dell'Ente e le connesse modalità attraverso le quali l'Aci Pistoia Servizi s.r.l. svolge le attività/servizi affidatigli;
- **Marchio:** l'ACPT concede in licenza non esclusiva all'affidataria l'uso sia del marchio ACI che del marchio ACI_Automobile Club Pistoia affinché i servizi ed i prodotti oggetto del contratto siano contraddistinti e riconoscibili;
- **Locali:** L'affidante concede in comodato d'uso gratuito i locali siti in Pistoia Via Ricciadetto 2;
- **Strumenti e dotazioni:** l'Ente fornisce all'affidataria sia il know-how che tutta la dotazione informatica (direttamente o per il tramite di ACI Informatica) necessarie allo svolgimento delle varie attività/servizi oggetto della Convenzione. Le dotazioni informatiche reperite in proprio dalla società sono preventivamente valutate e autorizzate dall'Ente.
- **Servizi svolti:** La totalità dei servizi resi dalla società all'Ente sono negoziati nel «disciplinare operativo» che ha validità annuale;
- **Standard operativi:** la società si impegna ad espletare le attività/servizi seguendo scrupolosamente le regole e le direttive dell'Ente ed uniformandosi agli standard ed ai procedimenti operativi concepiti dallo stesso ACPT, nell'ottica di ottenere una omogenea organizzazione e gestione dei servizi resi alla clientela. La società si obbliga comunque a raggiungere ed a mantenere livelli di elevata qualità nello svolgimento della propria attività nel rispetto delle regole e delle normative previste anche in tema di contrattualistica pubblica;
- **Budget e strumenti di finanziamento:** Entro il mese di ottobre di ciascun anno, la società predispone un Budget da sottoporre all'approvazione del Consiglio Direttivo di ACPT, per mezzo del quale si formulano per competenza previsioni sui ricavi e sui costi, sulla base dei dati storici nonché valutate le esigenze particolari espresse dall'Ente. Il Budget della società fissa gli obiettivi strategici che l'Ente assegna alla Sua partecipata e stabilisce i connessi compensi che l'Ente è disposto a riconoscere per i servizi resi. Detti compensi trovano copertura nel Budget annuale dell'Ente. Periodicamente la società sottopone agli organi dell'Ente un report relativo all'andamento dell'intera attività svolta dalla stessa; tale report indica eventuali scostamenti rispetto al budget ed avvanzerà proposte per eventuali correttivi gestionali, secondo una corretta logica di pianificazione e di controllo di gestione. L'Ente ha la facoltà di richiedere all'affidataria specifici resoconti gestionali per determinati settori quali ad esempio "attività Soci" e «Assistenza Automobilistica». Detti strumenti di monitoraggio gestionale infra periodale sono resi secondo una corretta logica di pianificazione e controllo;
- **Controllo analogo:** ACPT detiene la partecipazione totalitaria di Aci Pistoia Servizi s.r.l. La società svolge la propria attività in modo integralmente strumentale all'Ente. L'organo di amministrazione della società, inoltre, non dispone di rilevanti poteri gestionali e deve richiedere la preventiva autorizzazione scritta alla Direzione per tutta una serie di operazioni. L'Ente si riserva il potere di inibire iniziative o decisioni ritenute in contrasto con gli interessi dello stesso, con conseguente obbligo di adeguamento da parte della Società.

Economicità dell'affidamento 1/2

Al fine di poter procedere all'analisi della congruità dell'affidamento da Automobile Club Pistoia ad Aci Pistoia Servizi Srl delle attività/servizi evidenziati nel contratto di servizio e nel disciplinare operativo collegato, vanno esaminati i dati di bilancio della società. L'Ente utilizza le risorse umane impiegate nella società per svolgere la pluralità di attività contrattualizzate: in questa fase, quindi, va quantificato complessivamente il costo di dette risorse umane tenendo presente il fatto che il personale della società ricopre con elasticità una pluralità di mansioni eterogenee per cui appare riduttivo riflettere sulla base della singola mansione connessa al relativo costo; piuttosto appare coerente riflettere in termini di costi medi orari di personale operando una equiparazione fra personale appartenente al comparto pubblico (CCNL del personale del comparto funzioni centrali e personale appartenente al comparto privato (CCNL per i dipendenti dalle aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi – CONFCOMMERCIO). In questo modo si rileva la differenza di costo orario per servizi acquisiti per il tramite del personale appartenente alla società di servizi rispetto alla stessa tipologia di servizi ottenuti attraverso una ipotetica reinternalizzazione dei servizi medesimi.

Analizzando dati dell'ultimo bilancio approvato da ad Aci Pistoia Servizi Srl – vale a dire quello al 31/12/2024 si rileva che la società ha sostenuto un costo complessivo per il personale pari ad € 213.685,00 a fronte di n° 10.464 ore uomo lavorate. Ne deriva che il costo orario medio per il personale della società equivale ad € 20,42.

Analogamente, analizzando dati di bilancio dell'Automobile Club Pistoia per lo stesso esercizio si rileva che l'Ente ha sostenuto un costo complessivo per il personale pari ad € 396.046,00 a fronte di n° 9.500 ore uomo lavorate. Ne deriva che il costo orario medio per il personale dell'Ente equivale ad € 41,69.

Al fine di avvalorare la riflessione sopra esposta si osserva che il profilo di competenze del personale appartenente alla società è equiparabile a quello dell'Ente sotto vari punti di vista: grado di scolarità, tipologia di studi effettuati, esperienza maturata, capacità relazionali, incarichi assolti, precedenti esperienze lavorative. In aggiunta a ciò occorre sottolineare che la società ha risorse che possiedono il titolo di idoneità professionale per l'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Legge n.264/1991) titolo che permette di perseguire e favorire le missioni istituzionali dell'Ente nonché di svolgere con maggiore professionalità l'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto.

La riflessione di cui sopra basata sulla valutazione del costo ore / uomo permette di prescindere dal minor orario prestato dai dipendenti pubblici fissato in 36 ore settimanali rispetto ai dipendenti privati il cui contratto prevede di norma un orario di 40 ore settimanali. Tale riflessione permette di prescindere anche da eventuali situazioni particolari, quali part-time e benefici per specifici motivi (a titolo di esempio legge 104/92).

Economicità dell'affidamento 2/2

Al fine di una completa analisi comparativa si deve poi tenere presente che nel caso degli Enti Pubblici, il calcolo dell'IRAP cambia rispetto alle società. Infatti, oltre al normale metodo «commerciale» di calcolo dell'IRAP, c'è anche quello cd «istituzionale» che prevede il versamento di un importo pari all'8,5% dell'imponibile contributivo delle risorse umane dipendenti dell'Ente Pubblico. La scelta di internalizzare alcune attività con il conseguente ampliamento della base imponibile IRAP, quindi, comporterebbe un'ulteriore aumento dell'8,5% dell'imponibile contributivo nei costi direttamente riferibili alle risorse umane utilizzate. Sempre con riferimento agli aspetti fiscali discriminanti si deve evidenziare che l'Ente, svolgendo sia attività commerciali che istituzionali, ricade nell'alveo di applicazione delle modalità di calcolo dell'IVA in base al criterio del «pro-rata»; conseguentemente la quota di IVA indetraibile derivante da attività istituzionale si configura come costo. Questo non accade per la società «in house» che, svolgendo esclusivamente attività commerciale, non ha quote di IVA indetraibile con conseguenti minori costi fiscali.

Si può pertanto affermare che, a fronte di una sostanziale parità delle capacità e competenze rese disponibili e dei relativi servizi ottenuti, il costo per l'approvvigionamento dei servizi resi dalla società è sostanzialmente più vantaggioso.

Volendo estendere il ragionamento ad ulteriori elementi di riflessione, occorre rammentare che la Società detiene professionalità e competenze idonee formatesi nel tempo e che, seppur afferenti a una pluralità di settori merceologici distinti, consentono di per sé di conseguire un vantaggio competitivo importante, derivante dall'unicità dell'interlocuzione attivata a fronte di molteplici servizi resi. Sebbene ciò non costituisca una eccezione, ed anzi si moltiplichino sul mercato operatori economici attivi nel mondo dei servizi aventi profili multidisciplinari, reperibili anche attraverso il ricorso alla società Consip S.p.a. ed altre centrali di committenza, il fatto che la società sia una «*in house*» dell'Ente, assicura all'Ente stesso la possibilità di ottenere servizi con tempistiche celeri, con modalità assai semplificate e con garanzia di risultato.

Diversamente il ricorso al mercato per attività così eterogenee comporterebbe la necessità di avviare molteplici procedure di selezione finalizzate alla ricerca di soggetti affidatari aventi i requisiti necessari, professionalità adeguate e comprovate. È di tutta evidenza che il tentativo di reperire una così ampia pluralità di servizi sul mercato determinerebbe certamente un non trascurabile aggravio di costi sia nella fase di attivazione ed avvio del rapporto che poi, *in itinere*, durante la fase di erogazione, monitoraggio e valutazione del servizio richiesto, che si porrebbe in evidente contrasto con i principi di efficacia, efficienza ed economica che devono contraddistinguere l'operato della Pubblica Amministrazione.

Verifica congruità

- Lo studio presente ha evidenziato la sostanziale economicità dei costi riferiti al personale della società «*in house*» rispetto al medesimo costo riferito all'Ente a parità di prestazioni erogate;
- Sulla base dell'analisi del costo delle risorse umane impiegate, il costo dell'affidamento ad Aci Pistoia Servizi Srl risulta più conveniente rispetto all'affidamento degli stessi servizi con altre modalità;
- Le analisi degli aspetti fiscali evidenziano la convenienza per l'ente di approvvigionarsi di beni e servizi per il tramite della propria società «in-house»;
- Le analisi hanno tenuto in considerazione che Aci Pistoia Servizi Srl si configura come una vera e propria società «*in house*» che riesce a rispondere in modo flessibile a molteplici esigenze dell'Ente;
- Merita ulteriore valutazione positiva la considerazione che Aci Pistoia Servizi Srl è totalmente controllata dall'Ente tanto da potersi a tutti gli effetti ritenere equiparabile ad un ufficio dell'Amministrazione.

Alla luce di quanto sopra riportato si ritiene quindi che l'affidamento «*in house*» nell'ambito del Contratto di servizio tra Automobile Club Pistoia e Aci Pistoia Servizi Srl possa ritenersi congruo rispetto ai valori di mercato.