



COMUNE DI POGGIBONSI
Settore Polizia Municipale

Relazione Istruttoria sulla congruità economica dell'affidamento *in house* per la durata di anni due al Consorzio Terrecablate del servizio di potenziamento del sistema di videosorveglianza (Art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50)

Soggetto responsabile della compilazione	
Dott. ssa Valentina Pappalardo	Dirigente Settore Polizia Municipale Dott.ssa Valentina Pappalardo
Comune di Poggibonsi	
Settore Polizia Municipale	
0577/986511	
pmcomando.poggibonsi@postacert.toscana.it	
pm.comandante@comune.poggibonsi.si.it.comandante	
10/09/2018 (controllare data)	

1. Premessa – Oggetto dell'affidamento

La sicurezza è percepita dai cittadini, ed ora declinata normativamente, come un diritto primario ed una componente indispensabile della qualità di vita; nello specifico, è avvertito il bisogno da parte dei cittadini, che tale diritto sia garantito, non soltanto in relazione al fenomeno della criminalità organizzata e dei reati violenti, ma anche in rapporto a fenomeni di criminalità predatoria e di microcriminalità presenti sul territorio dove si vive e si lavora.

Negli anni la domanda di sicurezza ha investito infatti tutte le realtà urbane e non solo le aree a più elevata diffusione di manifestazioni criminose. La espansione e l'evoluzione della domanda dei cittadini, nasce anche dalla mutazione del concetto di sicurezza, che ha subito nel tempo una profonda trasformazione: il tema della sicurezza, pur comprendendolo come elemento fondante, non coincide più soltanto con quello dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma riguarda, più complessivamente, una serie di problematiche concernenti la vivibilità delle città ed aventi origine in cause di "disordine fisico" (edifici abbandonati e degradati, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, danneggiamenti alla proprietà pubblica e privata ecc.), e cause di "disordine sociale" (comportamenti disturbanti o aggressivi, conflitti tra gruppi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, prostituzione di strada, ma anche occupazioni abusive e circolazione stradale pericolosa).

In altre parole, la sicurezza delle città investe oggi problematiche di ordine e sicurezza pubblica, di vivibilità del territorio e di mantenimento del decoro urbano.

Non necessariamente il bisogno di sicurezza trova fondamento in situazioni di oggettiva pericolosità del territorio che, al contrario, può essere soggettivamente "percepito" come insicuro, benché tale percezione non trovi riscontro formale negli indici di delittuosità del territorio stesso. Fattori legati alle particolari condizioni soggettive quali l'età, il sesso ecc, ovvero allo specifico contesto socio – economico, storico e congiunturale, possono favorire l'insorgere di stati d'animo di paura e di perdita delle certezze e possono incidere sulla percezione della sicurezza.

Negli ultimi 10 anni sono stati numerosi gli interventi normativi che, recependo una evoluzione del concetto di sicurezza, hanno mirato ad assicurare, oltre alla prevenzione della criminalità, anche fenomeni antisociali e di inciviltà, per favorire il rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, anche al fine di riqualificare e recuperare le aree ed siti a rischio di degrado.

L'evoluzione del concetto di sicurezza, insieme ad altri processi, quale la trasformazione profonda nei meccanismi di rappresentanza attraverso la scelta diretta del Sindaco da parte dei cittadini, nonché alcuni interventi normativi quale il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, che attribuiva ai sindaci, quali ufficiali del Governo, funzioni in materia di sicurezza urbana, con un correlativo potere d'intervento definito con decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008, hanno favorito un coinvolgimento del governo locale nella promozione e nella tutela del "bene pubblico sicurezza", nel più ampio concetto declinato in tal senso come "sicurezza urbana" dallo stesso citato Decreto Ministeriale.

Il decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, ha inteso rafforzare il concetto di sicurezza urbana, offrendo, peraltro, rango legislativo alla sua definizione giuridica quale «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile... » (art. 4).

La nuova definizione di "sicurezza urbana" è sicuramente più esaustiva di quella del DM 5 agosto 2008, includendo molteplici ambiti della vita civile e possibili campi di azione di competenza diretta dell'ente locale, quali ad esempio quelli in materia urbanistica, di gestione del territorio, di interventi sociali ecc, senza tuttavia escludere interventi diretti alla prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio.

Il citato decreto legge n. 14/2017 definisce inoltre il concetto di "sicurezza integrata", ovvero "l'insieme degli interventi messi in campo da Stato, Regioni, Enti locali e altri soggetti istituzionali per realizzare un sistema unitario di sicurezza per il benessere delle comunità locali". In altre parole, fermi restando i rispettivi ambiti e sfere di competenza, la sicurezza della città deve essere realizzata attraverso il concorso di tutti i livelli di governo attraverso la promozione della collaborazione interistituzionale.

Ferma restando la competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica e di contrasto della criminalità in capo allo Stato, che la esercita, in termini generali, attraverso il Prefetto, quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, le amministrazioni Comunali sono state quindi chiamate a rappresentare le istanze di sicurezza dei propri cittadini, assumendo iniziative di prevenzione e repressione delle c.d. inciviltà, di mediazione dei conflitti, di controllo del territorio ed a concorrere nella prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio.

A tal proposito, da molti anni l'Amministrazione comunale di Poggibonsi, avvertendo il bisogno di offrire una risposta concertata alle istanze di sicurezza dei cittadini e consapevole del fatto che la complessità del concetto di sicurezza richiede un approccio multidisciplinare, è impegnata a garantire il soddisfacimento di tale diritto primario, attraverso l'attivazione di molteplici iniziative in vari ambiti di intervento ed in particolare nel campo del:

- a) rafforzamento della prevenzione sociale nei confronti delle aree e dei soggetti a rischio di esposizione ad attività criminose (educativa domiciliare, educativa attraverso gruppi organizzati e strutturati, interventi del Centro Famiglie, interventi finalizzati alla socializzazione in contesti extrascolastici con operatori specializzati nella gestione di centri di aggregazione per adolescenti, interventi di natura economica indirizzati alla famiglia, centri di aggregazione e interventi di doposcuola, sportello di ascolto a supporto dei ragazzi, realizzazione di opere di riqualificazione urbana e di rivitalizzazione di varie aree del territorio)
- b) rafforzamento della vigilanza e della presenza sul territorio degli operatori addetti alla prevenzione sociale e alla sicurezza (Polizia di Prossimità, introduzione del turno notturno e del servizio di reperibilità per la PM)
- c) attivazione di strumenti tecnici specifici per il tempestivo soccorso alle persone e per la sorveglianza degli spazi pubblici, nel rispetto degli obblighi in materia di privacy (realizzazione ed implementazione di un sistema di videosorveglianza)
- c) potenziamento della polizia locale attraverso l'acquisizione e la modernizzazione delle dotazioni tecniche e strumentali (acquisto veicoli, apparecchiature telelaser, targa 193, contatrafico, pedonali rialzati, etilometro, portali di illuminazione per gli attraversamenti pedonali).
- d) sviluppo delle attività di prevenzione e di mediazione dei conflitti sociali e culturali e delle attività di reinserimento sociale (corsi di educazione stradale ed alla legalità nelle scuole materne, elementari e medie inferiori, progetti di inclusione sociale per gli immigrati, progetto Emporio della solidarietà, offerta formativa presso il Centro per l'Istruzione per gli Adulti, corsi e seminari sulle tematiche di genere e soprattutto sulla violenza di genere, protocollo d'intesa per la collaborazione tra scuola e servizi sociali e socio-sanitari nelle situazioni di disagio, abuso e maltrattamento)
- e) assistenza e l'aiuto alle vittime dei reati (protocollo operativo proprio per la protezione delle donne, coordinamento del "Tavolo Valdelsa per al protezione e messa in sicurezza delle donne vittime della violenza maschile", protocollo d'intesa per la costituzione e sviluppo degli "Sportelli territoriali" per la volontaria giurisdizione della Provincia di Siena)

E' di tutta l'evidenza che, a fronte di un indebolimento dei meccanismi di controllo informale del territorio, derivanti dalla minore coesione sociale, nonché della difficoltà di garantire livelli ottimali di sorveglianza formale da parte degli organi di polizia, stante la ridotta capacità di copertura degli organici, le istanze di sicurezza dei cittadini riguardano perlopiù la richiesta di implementazione di telecamere di videosorveglianza, cioè di "occhi" tecnologici in grado di prevenire e, se del caso, monitorare e registrare comportamenti illeciti od incivili, nonché di supportare l'azione preventiva e repressiva delle forze di polizia presenti sul territorio. E' pur vero che la complessità del concetto di sicurezza richiede necessariamente un approccio multidisciplinare ed integrato, ed infatti, seguendo tale logica, le politiche di sicurezza dell'Ente hanno da sempre interessato ed interessano molteplici ambiti di intervento come sopra illustrato; è tuttavia innegabile che, i sistemi di videosorveglianza, pur non rappresentando l'unica modalità di approccio al problema della sicurezza, rappresentano un valido strumento d'ausilio per il monitoraggio del territorio comunale.

Per tale ragione, già da alcuni anni il Comune di Poggibonsi ha realizzato un "Sistema di videosorveglianza" per finalità di sicurezza urbana. Le aree di ripresa (A.d.R.) sono state individuate a fronte di una attività di osservazione ed analisi, nonché di ponderazione degli interessi, finalizzata, da un lato, ad individuare oggettive problematiche di sicurezza e, dall'altro, a rispondere ai bisogni di assicurazione dei cittadini. La presenza di telecamere in aree ritenute sensibili, ha consentito di raggiungere decisivi risultati nella attività di prevenzione di eventi di microcriminalità/inciviltà.

Nel tempo, il sistema originario è stato progressivamente migliorato ed ampliato in base ad un progetto realizzato per successive "FASt", anche grazie all'accesso a fonti di finanziamento di Regione Toscana. Tale sistema risulta oggi composto da una "Postazione Centrale di Controllo", collocata presso la sala operativa

della Polizia Municipale del Comune di Poggibonsi protetta da sistemi, da un insieme di punti di ripresa costituiti da telecamere, fisse e mini dome, collocati in varie aree cittadine (A.d.R), nonché da un sistema di registrazione delle immagini (NVR – server dati) installato presso il SERVER FARM del Consorzio Terrecablate, ente consortile costituito ai sensi dell’art. 31 del D.Lgs 267/2000 dalla Provincia di Siena, dal Comune di Siena, da tutti i comuni della provincia, ivi compreso il Comune di Poggibonsi e da Unioni di Comuni comunità montante del territorio, ed in particolare, ente strumentale per l’erogazione di servizi di Information and Communication Technology (ICT) per le Amministrazioni consorziate. Il SERVER FARM risulta situato in locali di proprietà comunale in uso al Consorzio stesso, che risultano protetti, analogamente alla Centrale Operativa del Comando, da idonei sistemi di sicurezza di tipo fisico e logico.

Ad oggi sono state realizzate le prime due fasi del sistema di videosorveglianza, per un insieme di 12 Aree di Ripresa costituite da 65 telecamere complessive; a queste si è aggiunta ed è in corso di realizzazione e di completamento, la realizzazione, a cura e spese della Soc. UNICOOP Firenze, di un ulteriore impianto di videosorveglianza nell’area di parcheggio pubblico del Centro Commerciale Valdelsa in Loc. Salceto. L’impianto collaudato, verrà ceduto a titolo gratuito con atto convenzionale al Comune di Poggibonsi che ne acquisirà la proprietà e la gestione esclusiva. Tale progetto è stato già sottoposto all’esame del Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza in data 15/02/2018 (vs. prot. n. 12/B.1.1/12/692/Area I del 19/02/2018), che si è espresso positivamente rispetto alla sua realizzazione. A breve verranno, dunque, attivate le ulteriori n. 14 telecamere ivi previste che porteranno n. 79 il numero complessivo di telecamere.

Al fine di rispondere a nuove esigenze di controllo del territorio, peraltro emerse e segnalate nel 2017 anche in seno al CPOSP, alla luce dei risultati raggiunti con l’installazione delle telecamere nelle aree di ripresa sopra descritte e visto il nuovo bando per l’anno 2017 promosso da Regione Toscana per il finanziamento, ai sensi della legge 16 agosto 2001, n. 38 recante “Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana”, di progetti in materia di politiche locali per la sicurezza urbana finalizzati all’attivazione di strumenti tecnici specifici per la sorveglianza degli spazi pubblici di cui all’art 3, c. 1 lett.c) della L.R.38/2001 e, nello specifico, di progetti contenenti interventi per la realizzazione ex novo, l’implementazione e la sostituzione dei sistemi di videosorveglianza, il comune di Poggibonsi ha inteso aderire presentando un ulteriore “Progetto di potenziamento della videosorveglianza cittadina” (prot. 31157 del 09/10/2017) ammesso a finanziamento con Decreto n. 4295 del 19/03/2018 di Regione Toscana, che ha concesso un contributo massimo di €. 20.000,00 per la realizzazione dei nuovi impianti.

A seguito del reperimento delle relative risorse di competenza, il Comune di Poggibonsi intende ora passare alla fase di realizzazione.

Il suddetto progetto costituisce la “fase” n. 3 di realizzazione del complessivo Sistema di videosorveglianza del comune di Poggibonsi e comprende le seguenti aree di ripresa:

N°	NOME ADR	LUOGO	TLC CONTESTO	TLC FISSA LETTURA TARGHE
13	XVIII Luglio	Piazze XVIII Luglio, N.Iotti	4	
14	Salceto 1	Parcheggio Salceto (c/o Performance)	2	
15	Salceto 2	Rotatoria Salceto	4	1
16	Campidoglio 1	Rotatoria Largo Campidoglio	4	
17	Vallepiatta 2	Vallepiatta<Montenero<Sardelli	4	
18	Cimitero	Strada di Montemorli	6	
19	Parco urbano	Via Montecitorio	4	
20	Staggia Senese	Via della Pace<Romana	2	
21	Staggia Senese	Via Romana<Ticci	2	
TOTALE			33	

Con la realizzazione della terza fase (n. 33 TLC) , il numero complessivo delle telecamere passerà a n. 112. Nelle varie AdR, a seconda delle esigenze, saranno utilizzate telecamere con gruppo ottico fisso o motorizzato (TLC contestuali o per Lettura Targhe) e brandeggiabili di tipo Speed Dome, con funzionalità di ronda pre-impostabile (capaci di ruotare a 360 gradi ad intervalli regolari) e zoom meccanico pilotabile da remoto, nonché telecamere per la lettura targhe ed in particolare di massima i seguenti apparati:

	NC1 (FISSE: TIPO CONTESTUALE) HIKVISION DS-2CD4A20F-IZS	NC2 (LETTURA TARGHE) HIKVISION DS-2CD4A25FWD-IZS
tipologia	Digitale IP wired	Digitale IP wired
destinazione	per esterni	per esterni
formato	fisso	fisso
risoluzione massima	1920 x1080	1920 x1080
Tipologia immagine	A colori	A colori
Tipologia sensore	CMOS 1/2,8" progressive scan	CMOS 1/2,8" progressive scan
frame rate	fino a 30fps	fino a 60fps
formati video	H.264/M-JPEG/MPEG4/H.264+	H.264/M-JPEG/MPEG4/H.264+
numero di stream video simultanei	Almeno 3	Almeno 3
LED infrarossi integrati	Sì	Sì
soglia visibilità IR	Non inferiore a 30m	Non inferiore a 50m estendibile a 100m con ottiche aggiuntive
ottica	2.8-12mm	2.8-12mm estendibile
zoom ottico	Non inferiore a 4x	Non inferiore a 4x
zoom digitale		
pan	-	-
tilt	-	-
fuoco variabile automatico	Sì, lenti motorizzate	Sì, lenti motorizzate
memoria a bordo	Sì (micro SD/SDXC), fino a 128GB	Sì (micro SD/SDXC), fino a 128GB
PoE	Sì	Sì
protezione	IP67	IP67
funzionalità su firmware		motion detection, audio detection, facial detection, intrusion detection
Analisi di scena	Sì, almeno: motion detection, audio detection, intrusion detection	Sì, almeno: motion detection, audio detection, intrusion detection
Analisi di scena avanzata	Sì, a bordo camera	Sì, a bordo camera
Certificazione compatibilità	ONVIF (S e G), PSIA	ONVIF (S e G), PSIA
consumo	<=12W	<=12W
LPR (riconoscimento targhe)	No	Sì: richiesto algoritmo a bordo, gestione varco stradale non inferiore a 2 corsie, gestione whitelist/blacklist e riconoscimento targhe EU
reset hardware	Sì	Sì
certificazioni	IEC/EN 61000, IEC/EN 55022, IEC/EN 55024, IEC /EN60950-1, FCC Parte 15 Classe b, UL/cUL 60950-1, RoHS, produzione certificata per il mercato italiano	IEC/EN 61000, IEC/EN 55022, IEC/EN 55024, IEC /EN60950-1, FCC Parte 15 Classe b, UL/cUL 60950-1, RoHS, produzione certificata per il mercato italiano

In aggiunta al servizio di connettività, il progetto prevede la realizzazione anche dei seguenti servizi:

servizio	descrizione attività
Manutenzione	Manutenzione ordinaria e straordinaria ed in particolare gestione dei guasti per ripristino funzionalità del punto/apparato di videosorveglianza con sostituzione parti guaste se in garanzia. E' implicitamente compresa la gestione dei guasti degli apparati decentrati di registrazione localizzati presso l'Ente e presso la SERVER FARM. Prevede, ove necessario, l'intervento on-site ed il monitoraggio remoto degli apparati.
Gestione	Riguarda gli interventi diretti sulle componenti specifiche del servizio, ovvero apparati di videosorveglianza e di registrazione, sistemi software/hardware di monitoraggio video: sono inclusi

	gli interventi configurazione iniziale, di personalizzazione e modifica delle impostazioni su richiesta dell'Ente.
Assistenza	Helpdesk telefonico con l'Ente per informazioni e chiarimenti sulle componenti del servizio. Include il trattamento e la fornitura delle immagini su richiesta dell'Ente, in conformità con il Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali dell'8.4.2010. Include la comunicazione preventiva all'Ente di eventuali interventi di adeguamento a seguito dell'evoluzione normativa in materia di videosorveglianza.
Connettività dedicata	Servizio di collegamento degli apparati di videosorveglianza di un punto di videosorveglianza con la rete intranet dell'ente. 3 tipi: - estensione LAN: link radio da sede già collegata con fibra ottica del Consorzio - connettività radio: link radio da rete metro/backbone del Consorzio verso Intranet dell'ente - connettività fibra ottica: collegamento in fibra ottica verso Intranet dell'ente

Tutte le Aree di Ripresa sopra descritte sono raggiunte dalla rete a banda larga del Consorzio Terrecablate, condizione che garantisce i più elevati standard di affidabilità, sicurezza, funzionamento e performance, a cui si aggiunge l'adozione di dispositivi di ripresa di alta qualità ed ultimissima generazione. La rete per il trasporto dei flussi video è dedicata e separata.

Le nuove componenti del progetto sono conformi alla direttiva del Ministero dell'Interno sui sistemi di videosorveglianza "Piattaforma della videosorveglianza integrata" n. 558 del 02.03.2012

Inoltre, nell'intento di assicurare una migliore collaborazione tra la Polizia locale e le FF.OO. presenti sul territorio, attraverso la condivisione delle informazioni utili per il presidio del territorio, che può realizzarsi anche tramite l'accesso alle immagini della videosorveglianza, è obiettivo condiviso da questa Amministrazione comunale e dalle predette FF.OO. procedere alla realizzazione, presso il locale Commissariato di Pubblica Sicurezza e la Locale Compagnia dei Carabinieri di Poggibonsi, di n. 2 nuove "Postazioni Centrali di Controllo" in aggiunta a quella già attiva presso il Comando della Polizia Municipale di Poggibonsi. Tale scelta è frutto del confronto avviato fin dall'inizio del corrente anno, nonché dal manifestato interesse delle Forze dell'Ordine presenti sul territorio a poter accedere alle immagini trasmesse dagli impianti di videosorveglianza al fine di garantire maggiore efficacia all'azione di prevenzione della criminalità di tipo predatorio. L'estensione della rete a banda larga del Consorzio Terrecablate anche ai due edifici sede del locale Commissariato di Pubblica Sicurezza e della Compagnia dei Carabinieri di Poggibonsi, con la finalità di connettere al "Sistema di Videosorveglianza" cittadina, le due nuove postazioni di controllo presso le suddette sedi, consentirà alla Polizia di Stato ed ai Carabinieri di Poggibonsi di poter visionare in diretta, se di interesse, le immagini trasmesse dalle telecamere o di poter consultazione in differita le registrazioni (nel limite massimo di sette giorni), qualora ciò si renda necessario per le attività di indagine. La sede del Comando di Polizia Municipale, già postazione di controllo per la videosorveglianza, non è infatti presidiata in orario H24, ma solo durante le ore di servizio. Questa circostanza ha reso evidente l'opportunità di favorire l'utilizzo condiviso dell'impianto, per garantire una maggiore copertura del presidio del territorio.

Il Sistema di Videosorveglianza sarà realizzato in ottemperanza alle linee guida generali relative ai sistemi di video sorveglianza, nel rispetto delle normative legate alla Privacy e di tutte le norme vigenti in materia.

Il servizio di trattamento delle immagini viene svolto in conformità con il Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali dell'8.4.2010: si sottolinea che in relazione allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, per l'Ente sussistono specifiche funzioni attribuite sia al Sindaco, quale ufficiale del Governo, sia ai comuni, rispetto alle quali i medesimi soggetti possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico al fine di tutelare la sicurezza urbana.

2. Finalità dell'intervento

L'obiettivo primario del progetto è il potenziamento dell'impianto con la realizzazione di nuove aree di ripresa condivise con le altre Forze di Polizia di Poggibonsi (Arma dei Carabinieri e Commissariato di

Polizia), per un sistema di videosorveglianza che risponda alle seguenti esigenze di Sicurezza Urbana Integrata e Controllo del Territorio:

- Monitorare la viabilità urbana nei punti principali di accesso alla città ed al centro, per eventuali interventi in caso di necessità ai fini della sicurezza;
- Monitorare aree di pubblico interesse per la sicurezza;
- Costituire un deterrente per azioni vandaliche contro il patrimonio pubblico e privato;
- Ridurre e prevenire gli atti criminosi nelle aree sotto il controllo delle telecamere;
- Fornire un contributo documentale nell'eventualità di atti criminosi;
- Facilitare le operazioni ed i servizi di vigilanza delle forze dell'ordine;
- Ottimizzare e coordinare interventi in funzione di una gestione razionale delle risorse;
- Incrementare nella cittadinanza la percezione di prossimità delle Istituzioni;
- Monitorare stazioni ecologiche, scoraggiare ed eventualmente sanzionare il deposito abusivo di rifiuti;
- Controllare in real-time tutto ciò che accade avendo una panoramica istantanea e immediata delle aree sotto analisi ed archiviare, per una successiva consultazione, le sequenze acquisite da tutte le telecamere per un tempo limitato alle finalità dell'amministrazione e nel rispetto degli attuali vincoli posti dalla legge.

Il nuovo progetto scaturisce in particolare dalla necessità di migliorare il controllo del territorio, con particolare riguardo alla prevenzione della criminalità di tipo predatorio e dalla esigenza di promuovere la sicurezza integrata, attraverso la interoperabilità del sistema di videosorveglianza tra le centrali operative delle forze di polizia presenti sul territorio, sistema questo modulare e dinamicamente adattabile a nuove esigenze di sicurezza, caratterizzato da un elevato grado di funzionalità e di un ottimale contenuto tecnologico, capace di costituire un valido strumento di ausilio nel contrasto alle fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori.

Nello specifico, il sistema da realizzare risponderà alla duplice finalità di costituire un deterrente verso atti criminosi ed incivili e di rappresentare un aiuto per le autorità competenti per risalire ad eventuali atti criminosi avvalendosi delle immagini registrate.

Le predette finalità di sicurezza urbana, conformi al vigente "Regolamento per la disciplina della videosorveglianza sul territorio comunale", da ultimo modificato con deliberazione del Consiglio Comunale N° 43 del 31/07/2017.

3. Oggetto e finalità della relazione istruttoria

Il presente documento rappresenta la relazione/istruttoria sulla congruità dell'affidamento, secondo il modulo gestorio *in house*, delle attività inerenti la progettazione, fornitura, installazione, assistenza, gestione, manutenzione e connettività del potenziamento del sistema di videosorveglianza del Comune di Poggibonsi, al Consorzio Terrecablate, ente costituito ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 267/2000 con le modalità e la natura descritti nella presente relazione ai fini del corrente affidamento diretto.

La relazione è redatta ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Tale disposizione normativa 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 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"*.

4. Il quadro normativo di riferimento

L'esposizione di quanto richiesto dall'art. 192 del d.lgs.50/2016 trova le sue fondamenta su una sintetica disamina della normativa vigente in tema di *in house providing*.

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, d.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di *"in house providing"* dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti *in house*.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti ed i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 si esercita un "controllo analogo" sulla persona giuridica affidataria "*in house*" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla stessa un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto"). Tale "controllo analogo", ai fini dell'affidamento, può essere esercitato ai sensi del comma 4 del citato art. 192, anche in modalità congiunta. A tal fine si determina un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b) tali amministrazioni sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti ;
- d)

2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;

3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

In particolare, ai sensi del comma 2 dell'art. 192 citato, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "*in house*", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "*in house*", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
2. 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.

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto dell'offerta presentata dall'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato, è condizione di legittimità dell'affidamento, ma, ovviamente, solo nel caso in cui questo abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza. Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del d.Lgs. 33/2013.

5. Le motivazioni della scelta del Comune di Poggibonsi per l'affidamento in regime di in house al Consorzio Terrecablate – Sussistenza delle condizioni e dei requisiti previsti dall'ordinamento - Valutazione della congruità economica dell'offerta.

Come già illustrato nelle premesse, le istanze di sicurezza dei cittadini spingono in modo non esclusivo, ma prevalente, verso l'incentivazione di forme di prevenzione situazionale dei fenomeni criminosi o criminogeni, da realizzarsi attraverso il potenziamento del controllo formale del territorio ed in particolare attraverso una implementazione della presenza degli organi istituzionalmente a ciò deputati, ovvero attraverso l'estensione dei sistemi di videosorveglianza.

Tali istanze sono sottoposte ad una attenta ponderazione da parte degli organi di controllo in modo da valutarne l'effettiva necessità e da limitare l'uso di detti apparati ai soli casi in cui altri interventi abbiano nel tempo dimostrato la propria inefficacia. A tal proposito è già stato illustrato in premessa l'approccio multi disciplinare ed integrato dell'Ente rispetto al fenomeno della sicurezza/insicurezza dei cittadini.

E' tuttavia innegabile che le istanze siano legate a fenomeni in continua espansione e che si estendono sul territorio a macchia di leopardo; a ciò si aggiunge la costante riduzione delle risorse organiche ed economiche da poter destinare all'esercizio delle funzioni connesse alla sicurezza urbana. Ne consegue che sempre di più la videosorveglianza diviene strumento di ausilio indispensabile nel controllo del territorio. Tenuto conto che le esigenze rappresentate sono in continua espansione e che, progressivamente si determina l'esigenza di espandere nel tempo la copertura del sistema a nuove aree di ripresa, si presenta concretamente il rischio, stante l'attuale panorama normativo, di dover progettare e realizzare nel tempo interventi che non garantiscano univocità e continuità. In altre parole si presenta il rischio, che piuttosto diventa certezza, di dover realizzare impianti tra loro scollegati perché frutto di filosofie progettuali e concettuali diverse, legate al prodotto nel tempo offerto dal diverso affidatario.

Riguardo alle modalità di realizzazione del progetto, corre l'obbligo osservare che, per i motivi sopra descritti e per la competitività dell'offerta e dei servizi offerti, ormai da alcuni anni questa amministrazione ha scelto di aderire alla proposta del Consorzio Terrecablate (di cui alla nota prot. n. 11487 del 16/04/2016) avente ad oggetto "Sistemi di Videosorveglianza"; nello specifico il comune di Poggibonsi ha valutato opportuno aderire, con deliberazione G.C. n. 401 del 21/12/2016 al servizio offerto dal Consorzio stesso, che comprende la progettazione, fornitura, installazione di impianti modulari di videosorveglianza su protocollo IP, con telecamere di varia tipologia a seconda delle esigenze di controllo ed alla configurazione dei siti, nonché di impianti di registrazione e di monitoraggio centralizzato delle telecamere.

Il servizio che il Consorzio offre, si estende inoltre ad ulteriori servizi inerenti la manutenzione, gestione ed assistenza degli impianti che consistono nello svolgimento delle attività già descritte nel dettaglio nel corso della presente .

Per la realizzazione del presente progetto, con nota prot. n. 29240 del 06/09/2019, il Consorzio ha rimesso il prospetto economico allegato da cui emergono i seguenti costi complessivi:

Costi totali di implementazione	Finanziamento Regione Toscana	Somma finanziata dal Comune di Poggibonsi
€. 43.120,90	€. 20.000,00	€. 23.120,90

A tali spese si aggiungono quelle concernenti l'acquisto dei segnali informativi minimi indicanti la presenza di telecamere di videosorveglianza per un totale di circa n. 50 cartelli e con una spesa complessiva di € 1.500,00 oltre iva .

In merito al rispetto dei requisiti preme rilevare quanto segue:

Tra gli obiettivi statutarî del Consorzio, costituito nel 2002 ex art. 31 del D.Lgs 267/2000 tra l'Amministrazione provinciale di Siena ed i comuni del territorio per la realizzazione della rete a banda larga della medesima provincia, vi è proprio quello di erogare servizi ICT (Information and Communication Technology), nell'interesse e per conto delle amministrazioni consorziate.

In particolare, l'art. 2 dello Statuto del Consorzio prevede che lo scopo perseguito dal medesimo sia tra l'altro:

➤ a) progettazione, realizzazione, e fornitura di reti ed erogazione di servizi I.C.T. (Information and Communication Technology) nell'interesse e per conto delle amministrazioni consorziate;

➤ “punto c): gestione ed erogazione, per conto e nell'interesse delle amministrazioni consorziate, di servizi informativi e comunicazioni elettroniche ai cittadini”;

➤ “punto d): fornitura di reti ed erogazione di servizi di comunicazione elettronica alle amministrazioni consorziate”;

➤ per tali attività l'art. 3 dello Statuto dispone che “i rapporti tra il Consorzio e gli Enti consorziati, in conformità al piano annuale delle attività, siano definiti in programmi attuativi o convenzioni apposite che assicurino al Consorzio la remunerazione dei fattori di produzione”;

Il Consorzio Terrecablate è quindi un Ente strumentale per l'erogazione di servizi di ICT per le Amministrazioni consorziate ed è quindi a tutti gli effetti una pubblica amministrazione tenuta all'applicazione delle norme di cui al D.Lgs 50/2016.

Grazie alla sua organizzazione, alle professionalità ivi contenute ed alla struttura dell'ente, il Consorzio ha evidenziato la possibilità di offrire anche ulteriori servizi in ambito ICT ed in particolare la progettazione, la realizzazione e la gestione di sistemi di videosorveglianza urbana, oltre al servizio di connettività dati, rispondendo così alle necessità dei propri consorziati in questo specifico contesto di sempre crescente interesse per la collettività.

In realtà la scelta di optare per tale forma di realizzazione del sistema di videosorveglianza cittadina, che comporta benefici per la collettività in termini di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, implica un mancato ricorso al mercato e quindi l'affidamento in regime di “in house providing” da parte degli enti consorziati.

In particolare ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) “Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- ✓ l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi;
- ✓ **oltre l'80 per cento** delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- ✓ nella persona giuridica controllata **non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati**, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.”

Il Consorzio Terrecablate è una ente *in house* dei comuni della provincia di Siena in quanto ricorrono tutte le condizioni, previste dalla normativa di derivazione comunitaria vigente.

Per quanto concerne il seguente requisito si osserva:

- ✓ l'Ente esercita sul Consorzio Terrecablate **un controllo analogo** in forma congiunta con gli altri enti soci, rispetto a quello esercitato sui propri servizi, essendo il Consiglio di Amministrazione e l'assemblea formati unicamente da componenti espressi dagli Enti partecipanti, nel rispetto di quanto indicato agli art. **12 e 17 dello statuto del Consorzio**, di seguito esplicitati:
 - **Art. 12** – Composizione dell'Assemblea: [...] l'Assemblea del Consorzio è composta da un rappresentante per ognuno degli Enti consorziati nella persona del Presidente dell'Amministrazione Provinciale, del Sindaco, di colui che ha la rappresentanza legale per gli altri Enti o loro delegati in carica ai sensi delle leggi vigenti.
 - **Art. 17** – Composizione del Consiglio di amministrazione: [...] L'Assemblea del Consorzio procede alla nomina dei componenti il Consiglio di amministrazione. Tali componenti sono scelti: a) tra gli amministratori degli Enti territoriali, nel rispetto delle disposizioni di legge in materia; b) tra i rappresentanti legali o loro delegati per tutti gli altri Enti;

E' proprio il caso del Consorzio Terrecablate. A tal proposito si ricorda infatti che il suddetto Consorzio fu costituito a seguito della sottoscrizione in data 28/02/2001 del protocollo d'intesa tra l'Amministrazione Provinciale di Siena e tutti i comuni della provincia per la realizzazione di una rete telematica a banda larga per il territorio senese, di proprietà della provincia e dei comuni stessi.

La realizzazione della rete con la tecnologia della banda larga, presentava e presenta valenza strategica per tutto il territorio e per le sue componenti socio – economiche, soprattutto considerando che la stessa avveniva

attraverso la sinergia e la collaborazione di tutti gli enti locali , evitando dispersione di risorse economiche, di capacità tecniche, nonché discrasie nei tempi e nei modi di realizzazione.

Proprio per consentire un intervento in forma associata tra i vari enti pubblico locali, nel protocollo citato fu previsto di costituire un soggetto pubblico partecipato da tutti gli enti sottoscrittori dell'accordo, che divenisse proprietario della rete da realizzare. La scelta della forma giuridica ricadde su un soggetto che potesse assicurare il più stretto legame tra enti promotori e soggetto attuatore, con la finalità di garantire una gestione coordinata delle funzioni pubbliche da espletare e dei servizi da realizzare.

Tale forma fu individuata nel consorzio tra enti locali ex art. 31 T.U. 267/2000, per assicurare, in prima battuta, la realizzazione di un'opera pubblicistica di rilevante interesse quale quella della rete a banda larga e, successivamente, la gestione della rete stessa e dei servizi da essa forniti.

La costituzione di un soggetto interamente pubblico apparve la soluzione preferibile alla luce della necessità di dover gestire attività di natura pubblicistica .

A tal fine, con delibera C.C. n. 12 del 14/02/2002, fu dunque approvata la convenzione per la costituzione del consorzio, poi denominato "Consorzio Terrecablate" ed il relativo Statuto che, ancorché non allegati alla presente relazione, si intendono qui interamente richiamati.

Nell'anno 2006, precisamente in data 25 ottobre, l'assemblea del Consorzio Terrecablate, alla luce dei vincoli introdotti a seguito del mutamento dell'ordinamento giuridico connesso alla entrata in vigore, prima, della normativa in materia di telecomunicazioni contenuta nel D.Lgs 259/2003 e, successivamente, del c.d. "decreto Bersani" (D.L. 223/2006, convertito in Legge 04/08/2006 n. 248), adottò linee guida per l'armonizzazione del consorzio stesso al mutato assetto normativo, configurando un nuovo modello di Consorzio, quale operatore strumentale delle amministrazioni locali consorziate, per offrire servizi al pubblico, indicando le modifiche da apportare alla Convenzione ed allo Statuto.

Il Consiglio Comunale con delibera C.C. n. 69 del 29/11/2006 dispose dunque l'approvazione della nuova convenzione e del novellato Statuto, anch'essi qui richiamati ancorché non materialmente allegati.

Appare chiaro come gli organi decisionali del Consorzio siano, dunque, interamente composti da rappresentanti degli enti soci (sindaci o assessori muniti di atto di delega), compreso questo Ente, e come, conseguentemente queste amministrazioni siano in grado di esercitare in forma congiunta un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative del Consorzio stesso, data proprio la sua composizione interamente pubblica ed in particolare:

- Provincia di Siena (18%)
- Comune di Siena (18%)
- Comuni della Provincia (58%)
- Unione dei comuni (4%)
- Comunità montana Amiata Val d'Orcia (2%)

Appare inoltre di tutta evidenza, per quanto fin qui illustrato, che gli interessi perseguiti dal Consorzio, oltre ad essere leciti e conformi a quelli delle amministrazioni che lo compongono, non sono contrari a quelli dei predetti Enti.

Si tratta quindi di un ente a totale partecipazione pubblica per come evidenziato nella citata convenzione e nello statuto ed in particolare il comune di Poggibonsi detiene n. 80 quote rispetto ad un totale di 1000, quote che sono determinate in relazione al numero degli abitanti residenti alla data del 31/12/2005. Dopo la Provincia di Siena ed il Comune di Siena, il comune di Poggibonsi detiene il maggior numero di quote.

Gli organi del Consorzio sono:

- l'Assemblea, che è composta da un rappresentante per ognuno degli enti consorziati nella persona del Presidente della Provincia, dei Sindaci, di coloro che hanno rappresentanza legale o loro delegati. Il voto è computato in relazione alla quota di partecipazione. Agli Enti consorziati, mediante i propri rappresentanti nell'Assemblea consortile, spetta la determinazione degli indirizzi generali dell'attività del consorzio, nonché il controllo e la verifica dei risultati economico – gestionali e della qualità dei servizi erogati.
- il Consiglio di Amministrazione è composto da un numero di consiglieri, stabilito dall'Assemblea all'atto della nomina, non superiore a sette, compreso il presidente.
- il Presidente del Consiglio di Amministrazione, che è Presidente del Consorzio
- il Direttore Generale, nominato dal Consiglio di Amministrazione

La nomina del Presidente e dei membri del Consiglio di Amministrazione è fatta dall'Assemblea fra:

- a) gli amministratori degli enti territoriali, nel rispetto delle disposizioni di legge in materia;
- b) i rappresentanti legali o loro delegati per tutti gli altri enti.

Il Comune di Poggibonsi detiene un proprio rappresentante in seno al Consiglio d'Amministrazione del Consorzio .

Per quanto concerne i seguenti requisiti si osserva:

- ✓ **oltre l'80 per cento** delle attività di Consorzio Terrecablate sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dai comuni della Provincia di Siena, controllanti. L'art. 2 dello statuto dello statuto del Consorzio recita infatti:
 - “[...] scopo del Consorzio è la produzione di beni e servizi strumentali all'attività delle amministrazioni consorziate e lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di competenza delle amministrazioni consorziate [...]”;
- ✓ nel Consorzio Terrecablate **non vi è alcuna partecipazione di capitali privati**;

Il rispetto di tali requisiti è comprovato dal fatturato del Consorzio che eroga la propria attività esclusivamente in favore degli Enti consorziati, nonché dalla sua composizione interamente pubblica.

La disciplina delle attività del Consorzio e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico – finanziari, risultano dalla convenzione e dallo statuto. I rapporti inerenti l'affidamento delle specifiche attività legate al presente progetto, saranno disciplinate da apposito contratto

In sintesi il Consorzio Terrecablate è un ente consortile costituito ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 267/2000 dalla Provincia di Siena, dal Comune di Siena, da tutti i comuni della provincia, ivi compreso il Comune di Poggibonsi e da Unioni di Comuni comunità montante del territorio; in particolare lo stesso è un ente strumentale per l'erogazione di servizi di Information and Communication Technology (ICT) per le Amministrazioni consorziate ed è a tutti gli effetti una pubblica amministrazione tenuta all'applicazione delle norme di cui al D.Lgs 50/2016. Lo stesso opera in regime di “*in house providing*” degli enti consorziati. Il Consorzio è sottoposto al controllo analogo congiunto, nel rispetto della normativa vigente, in quanto l'Amministrazione comunale di Poggibonsi, insieme agli altri enti consorziati, esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi (composizione degli organi decisionali ed influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative come previsto dallo statuto), il 100% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti a loro affidati dalle Amministrazioni che lo compongono e non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, come previsto dallo Statuto del Consorzio. Va inoltre osservato che l'oggetto sociale del Consorzio Terrecablate, evidenzia, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata ad offrire servizi strumentali agli Enti soci per assicurare un'efficace ed efficiente implementazione dei servizi offerti.

L'art. 192 del D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che ha recepito la nuova disciplina in materia di “*in house providing*” dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali, prevede:

- ✓ **Comma 1** - l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società “*in house*”.
Si rileva a tal proposito che la domanda di iscrizione in tale elenco, per come indicato nelle Linee guida ANAC (n. 7/2017 – punto 4.3 “*Nel caso in cui il controllo su un organismo in house sia esercitato congiuntamente da più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, ai sensi dell'art. 5, commi 4 e 5, del Codice dei contratti pubblici, deve essere presentata una sola domanda riferita a tutti i soggetti interessati all'iscrizione*”) è stata presentata dalla Provincia di Siena (prot.provincia di Siena n. 35730 del 24.04.2018 relativo alla domanda di iscrizione n. 838 del 24.04.2018)
- ✓ **Comma 2** - “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 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”.

L'obiettivo è dimostrare la congruità dell'offerta del sistema di videosorveglianza del Consorzio Terrecablate rispetto a quanto potrebbe essere reperito sul mercato per le stesse forniture, prestazioni e servizi di quelle previste nel progetto presentato all'ente. Vengono inoltre valutati i costi previsti nella Convenzione Consip 2017, in seguito chiamata “Convenzione”, denominata “Sistemi di Videosorveglianza e servizi connessi”, facendo specifico riferimento al Lotto 2 inerente l'area geografica che include la Regione

Toscana. Partendo dalla individuazione e dalla analisi delle varie componenti del progetto si indicano i costi di riferimento e le fonti da cui possono essere dedotti.

A tal proposito corre l'obbligo preliminarmente rilevare che l'acquisizione delle forniture e del servizio di posa in opera è effettuato dal Consorzio Terrecablate, nel rispetto delle previsioni del vigente codice degli appalti (D.Lgs 50/2016), in quanto il Consorzio stesso è tenuto al rispetto delle norme in materia di appalti, nonché alla valutazione di convenienza dei prezzi delle forniture e delle prestazioni dei servizi.

Si precisa inoltre che, con l'adesione ai servizi di rete del Consorzio Terrecablate, il Comune di Poggibonsi ha potuto realizzare una rete unica distribuita su tutto il territorio della Città, che integra le diverse reti esistenti e permette l'accesso ad alte prestazioni ad un notevole insieme di servizi che il Comune distribuisce e che è stata rinnovata, per il 2018, l'adesione all'accesso alla rete del Consorzio Terrecablate che raccoglie le reti degli Enti consorziati e consente l'accesso alle reti pubbliche Internet e RTTR.

Si precisa infine che la finalità di questa modalità di gestione, è quella di avere un unico soggetto di riferimento per tutti gli Enti consorziati, con evidenti benefici in termini di efficienza ed economicità; questo permette infatti di raggiungere livelli di competitività da un punto di vista degli investimenti.

L'offerta del Consorzio Terrecablate è formata da diverse componenti. Anzitutto il Consorzio offre la progettazione del sistema di videosorveglianza "chiavi in mano", a partire dalle specifiche dell'ente circa la individuazione delle aree da videosorvegliare e il tipo di videosorveglianza da mettere in atto. Il progetto contiene, oltre al numero, tipo, caratteristiche ottiche e orientamento delle telecamere, anche la connettività di ognuna di esse con rete privata e proprietaria, le politiche di sicurezza e la configurazione della rete e l'integrazione con la rete esistente, i sistemi di conservazione dei flussi ed i metodi di accesso ai dati. Tale attività è svolta con personale interno del Consorzio, senza il ricorso a professionalità esterne.

A causa dell'assenza di specifiche professionalità, questo Ente non è in grado di operare una progettazione di dettaglio del sistema. Il costo della progettazione non è contabilizzato dal Consorzio nel budget economico offerto.

Qualora si fosse ricorsi al mercato, si sarebbe reso necessario provvedere, anzitutto, ad una progettazione di dettaglio avvalendosi di professionalità esterne.

Le figure professionali che sarebbe stato necessario coinvolgere nella progettazione sono le seguenti, per le quali si indica un costo orario come da tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Agricole (personale dipendente dell'industria metalmeccanica privata e della installazione di impianti):

tecnico specializzato (6° livello): costo 26,58 €/h

ingegnere junior (7° livello): costo 29,63 €/h

ingegnere senior (8° quadro): costo 30,29 €/h

Il tempo impiegato per la redazione di un progetto è composto da una parte fissa, indipendente dalla dimensione del sistema da progettare, e da una parte variabile che invece è direttamente proporzionale al numero delle aree di ripresa che costituiscono il progetto.

	costo orario (€/h)	costi generali utile d'impresa		tempo parte fissa (h/progetto)	tempo parte Costo (€)	tempo parte variabile (h/AdR)	Costo (€)
Tecnico specializzato	26,58	13%	10%	16	528,62	3	99,12
Ingegnere junior	29,63	13%	10%	16	474,08	1	36,83
Ingegnere senior	30,29	13%	10%	4	121,16	0	0,00
totale					1123,86		135,95

Il Consorzio offre inoltre attività di consulenza e di supporto nella redazione della documentazione tecnica per la presentazione della richiesta di autorizzazione alla Prefettura e per l'eventuale revisione del Regolamento comunale in materia di Videosorveglianza, al fine di adeguarlo, se tecnicamente necessario, alle nuove modalità di gestione del servizio. Inoltre, conclusa la fase di collaudo del sistema di

videosorveglianza, il Consorzio mette a disposizione il personale tecnico specializzato per la formazione del personale dell'ente preposto alla gestione e all'uso del sistema di videosorveglianza. Tali attività sono svolte con personale interno del Consorzio, senza il ricorso a professionalità esterne. In ipotesi di affidamento del servizio tramite ricorso al mercato, anche tale attività presenterebbe un proprio valore economico che può essere determinato tenendo conto delle professionalità occorrenti e dei termini necessari allo svolgimento dei suddetti compiti; si precisa che tali attività non trovano conteggio nell'offerta presentata dal Consorzio.

Le figure professionali occorrenti sono le seguenti, per le quali si indica un costo orario come da tabelle del ministero del Lavoro e delle Politiche Agricole (personale dipendente dell'industria metalmeccanica privata e della installazione di impianti):

tecnico specializzato (6° livello): costo 26,58 €/h ingegnere junior (7° livello): costo 29,63 €/h, ingegnere senior (8° quadro): costo 30,29 €/h

Il tempo impiegato per la redazione di un progetto è composto da una parte fissa, indipendente dalla dimensione del sistema da progettare, e da una parte variabile che invece è direttamente proporzionale al numero delle aree di ripresa che costituiscono il progetto.

	costo orario (€/h)	costi gen.	utile d'impresa	tempo parte fissa (h/progetto)	Costo (€)	tempo parte. variab(h/AdR)	Costo (€/AdR)
Tecnico specializzato	26,58	13%	10%	8	264,31	1	33,04
Ingegnere junior	29,63	13%	10%	12	441,96	0	0
Ingegnere senior	30,29	13%	10%	6	181,74	0	0
totale					8888,01		33,04

Il Consorzio non prevede oneri di progettazione in caso di mancata fornitura. La nuova Convenzione Consip prevede invece oneri che possono variare tra € 1.500,00 ed € 5.000,00 ai quali si sommano ulteriori oneri di asset and evaluation inventory che possono variare tra € 500,00 ed € 1.500,00 in funzione del numero di apparati coinvolti nel progetto.

Per quanto concerne la fornitura degli apparati che il Consorzio Terrecablate offre ai propri enti consorziati, sono stati reperiti, dal Consorzio stesso mediante apposita procedura di gara, essendovi assoggettata ai sensi delle vigenti disposizioni normative in materia. Gli apparati che costituiscono l'offerta di videosorveglianza sono stati individuati dopo aver eseguito una fase di selezione delle tecnologie disponibili sul mercato. I prezzi di riferimento medi sono stati reperiti sui portali on line di commercio elettronico. La procedura di selezione gestita dal Consorzio è stata sviluppata quindi stimando l'adesione al progetto da parte di numerosi enti consorziati e non basandosi sulle esigenze di un solo ente. Ciò significa che la quantificazione del materiale oggetto della fornitura non si è basata sul computo metrico di un progetto di un singolo ente bensì su una stima più ampia di adesione dei soci all'offerta del Consorzio, pertanto è ragionevole pensare che il prezzo ottenuto al netto dello sconto sulla base di gara sia più conveniente del prezzo che avrebbe ottenuto il singolo ente socio. Per i modelli non presenti on line è stato inoltre applicato uno sconto proporzionale:

denominazione	Modello	Prezzo netto di riferimento
CONTESTUALE Varifocale	DS-2CD4A20F-IZS	€ 480,00
CONTESTUALE Base	DS-2CD2T43G0-I5	€ 270,00
LETTURA TARGHE	DS-2CD4625FWD-IZS	€ 1.150,00
LETTURA TARGHE Base	DS-2CD4A25FWD-IZS	€ 832,00

SPEED DOME	DS-2DF8223I-AEL	€ 1.780,00
MINI DOME	DS-2CD2142FWD-IWS	€ 191,00
SMART	DS-2CD4625FWD-IZS	€ 950,00
NVR (Network Video Recorder 64 CH)	DS-9664NI-I8	€ 1.875,00

La Convenzione Consip prevede modelli di apparati di videosorveglianza di diversa tipologia rispetto a quelli utilizzati dal Consorzio. E' comunque possibile comparare la tabella della fornitura con la tabella seguente, in cui sono indicati gli apparati in Convenzione che, per caratteristiche tecniche, più si avvicinano a quelli utilizzati dal Consorzio:

denominazione	Modello	Prezzo netto di riferimento
CONTESTUALE Varifocale	DS-2CD4035FWD-AP+HPV42K1A000	€ 313,79
CONTESTUALE Base	DS-2CD4025FWD-AP+HPV42K1A000	€ 291,81
LETTURA TARGHE	Vega 2 MegaPixel	€ 1.684,21
LETTURA TARGHE Base	Vega III	€ 1.389,47
SPEED DOME	Non presente	Non presente
MINI DOME	DS-2CD4135FWD-IZ	€ 175,82
SMART	Non presente	Non presente
NVR (Network Video Recorder 64 CH)	DS-9632NI-I8	€ 1.466,00

Si osserva inoltre che confrontando i prezzi di progetto del Consorzio Terrecablate, per come indicati nel prospetto economico allegato, con i valori di mercato rilevabili via web per le specifiche strumentazioni indicate, emerge la assoluta concorrenzialità dei valori offerti dal Consorzio stesso. I risultati sono conservati agli atti dell'ufficio.

Per la valutazione di congruità dei prezzi relativi ai servizi di connettività si è preso a riferimento il listino attualmente in vigore relativo alla convenzione RTRT3 (Telecom Italia per Rete Telematica della Regione Toscana - Progettazione, realizzazione e gestione di un servizio di trasporto dati e sicurezza per la Rete Telematica Regionale Toscana - SPC-RTRT) che espone l'offerta agevolata Telecom riservata ai soci di RTRT in quanto sul portale degli acquisti in rete della PA (CONSIP) non ci sono convenzioni attive aventi ad oggetto servizi inerenti la presente procedura di affidamento (l'attivazione della Convenzione Telefonia fissa 5 è prevista entro il 28/09/2018).

La valutazione si è concentrata sui seguenti aspetti: ogni area di ripresa dispone di un collegamento con la rete interna dell'ente per il trasporto dei flussi video generati dalle telecamere. Il tipo di servizio che può essere preso a riferimento (basato sulle necessità minime per la trasmissione di 3 /4 flussi video contemporanei in Full HD) è il collegamento con banda trasmissiva disponibile pari ad almeno 10 Mbps. Considerando tipologia di traffico generato dalle telecamere (prevalentemente UPSTREAM verso l'NVR centrale) e la dimensione dello stream (mediamente FullHD), i profili di servizio più simili a quelli previsti nel progetto del Consorzio sono:

- o H4.2M.2: HDSL/SHDSL 4 M (2 M BMG)
- o H4.2M.2: HDSL/SHDSL 2 M (1 M BMG)

Non si considera il collegamento della sede centrale perchè già presente (rete Consorzio) e già utilizzato per altri scopi, mentre per i 2 Centri di Osservazione supplementari (Carabinieri e Polizia di Stato) è ipotizzato necessario un collegamento:

- o F.O. 100 M

Il listino in vigore relativo alla convenzione RTRT3 per il servizio sopra descritto prevede un canone annuo minimo di € 12.165,00 per ogni area di ripresa rispetto al canone annuo applicato dal Consorzio pari a € 1.000,00 per ogni area e di circa € 17.000 per i due nuovi centri di osservazione.

Dal confronto dei costi e dei livelli di servizio espressi emerge con chiarezza la competitività dei prezzi praticati dal Consorzio stesso circa la connettività. Tale effetto deriva dalla disponibilità della rete proprietaria del Consorzio la cui banda trasmissiva per i collegamenti di rete va ben oltre i 10 Mbps sopra citati per mero termine di paragone.

Riguardo all'attività di installazione degli apparati, le opere civili ed impiantistiche necessarie alla attivazione delle varie aree di ripresa sono state anch'esse oggetto di gara esperita a cura del Consorzio Terrecablate partendo da un capitolato dei lavori e delle forniture accessorie le cui principali voci sono relative alla:

- Fornitura e posa di armadio per allocazione apparati completo di quadro e impianto certificato a norma e centrale allarmi e accessori vari;
- allaccio area di ripresa (quantità media stimate per ogni area). Si stimano le seguenti sottovoci:
 - fornitura e posa cavo elettrico per l'alimentazione dell'armadio - si ipotizza la presenza di tubazioni esistenti per la posa del cavo di alimentazione: 80 m
 - Fornitura e posa di palo rastremato: si ipotizza di dover ricorrere in media alla posa di un palo ogni 4 aree di ripresa: ¼ palo
 - Fornitura e posa Tubi o Canalette varie ed accessori: 5 m
 - Costo di attivazione di una terminazione di rete da operatore che fornisca il servizio di connettività 10 MBps: n.1
- installazione telecamera (quantità media stimate per ogni telecamera). Si stimano le seguenti sottovoci:
 - staffa di ancoraggio: n.1
 - fornitura cavo UTP con relativa connettorizzazione: 15 m
 - Noleggio di mezzi con cestello per lavori in altezza: 1 h (origine = tabella dei prezzi regione Toscana)
 - Mano d'opera tecnici installatori: 2 x 1h;
 - Configurazione e acquisizione nel sistema centralizzato di raccolta video e controllo: 2 h
 - Collaudo finale: 1 h

Per la valutazione oggettiva di mercato delle opere civili ed impiantistiche necessarie all'installazione e alla attivazione delle varie aree di ripresa si è preso a riferimento il prezzario della Regione Toscana.

voce	q.tà	prezzo di riferimento (€)	totale (€)
Fornitura e posa di armadio	1	553,5	553,5
allaccio area di ripresa			1.303,54
fornitura e posa cavo elettrico per l'alimentazione dell'armadio	80	2,23	178,4
Fornitura e posa di palo rastremato	0,25	493,00	123,25
Fornitura e posa Tubi o Canalette varie	5	11,5	55,25
Costo di attivazione di una terminazione di rete	1	352	352,00
configurazione di rete e integrazione nella rete dell'ente (h)	8	36,83	294,64
installazione singola telecamera			254,96
staffa di ancoraggio	1	13,00	13,00
fornitura cavo UTP con relativa connettorizzazione (m)	20	1,53	30,6
Noleggio di mezzi con cestello per lavori in altezza (h)	1	74,66	74,66
Mano d'opera tecnici installatori	2	31,52	63,04
Configurazione e acquisizione nel sistema	1	36,83	36,83
collaudo finale	1	36,83	36,83

La Convenzione Consip prevede costi per opere civili accessorie alla fornitura calcolati sulla base di listini DEI sui quali applica uno sconto pari al 47,5% oltre a vari costi di installazione. Data la notevole complessità del computo derivante dall'applicazione dei suddetti listini, si assume di prendere a riferimento il listino della Regione Toscana per le voci non espressamente indicate nella convenzione Consip, secondo la seguente tabella:

voce	q.tà	prezzo di riferimento (€)	totale (€)
Fornitura e posa di armadio	1	553,5	553,5
allaccio area di ripresa			1.328,29
fornitura e posa cavo elettrico per l'alimentazione dell'armadio	80	2,23	178,4
Fornitura e posa di palo rastremato	0,25	340,00	85,00
Fornitura e posa Tubi o Canalette varie	5	11,5	55,25
Costo di attivazione di una terminazione di rete	1	715,00	715,00
configurazione di rete e integrazione nella rete dell'ente (h)	8	36,83	294,64
installazione singola telecamera			260,96
staffa di ancoraggio	1	19,00	19,00
fornitura cavo UTP con relativa connettorizzazione (m)	20	1,53	30,6
Noleggio di mezzi con cestello per lavori in altezza (h)	1	74,66	74,66
Mano d'opera tecnici installatori	2	31,52	63,04
Configurazione e acquisizione nel sistema	1	36,83	36,83
collaudo finale	1	36,83	36,83

In merito ai costi di gestione, assistenza e manutenzione di tutte le parti del sistema di videosorveglianza gli stessi sono sostanzialmente limitati al solo costo del personale destinato a tale attività. La seguente tabella riporta la stima di ore/anno impiegate mediamente per ogni apparato per i diversi profili professionali occorrenti:

	costo finale (€/h)	gestione (h/anno/app)	costo unitario (€/anno/app)	gestione assistenza (€/anno/app)	costo assi. unit. (€/anno/app)
Tecnico specializzato	33,04	4	132,16	3	99,12
Ingegnere junior	36,83	2	73,66	3	110,49
totale			205,82		209,61

I costi di manutenzione degli apparati attivi (NVR, telecamere) possono essere stimati intorno al 10 % del valore.

La Convezione Consip prevede costi per servizio di manutenzione della fornitura acquistata variabili in base alla tipologia di apparato.

Comparazione dei costi:

La seguente tabella riassuntiva riporta i valori totali oggettivi di riferimento (valori di mercato) per ogni voce trattata sopra.

	n.	progettazione	consulenza formazione	fornitura	installazioni	servizi
aree di ripresa	9	2.347	1.185		11.732	
sede centrale	1			0	0	0
NVR	0			0	0	603
TLC lett. targhe	1			1150	255	530
TLC lett. targhe (base)						
TLC contest. varifocale	24			11.520	6.119	11.122
TLC contestuale base	8			2.160	2.040	3.539
TLC sped domenica						
TLC mini dome						
TLC smart						
armadi	6				3.321	
sedi senza connettività 100 M	2				544	34.014
sedi senza connettività 4 M						
sedi senza connettività 2 M						
		2.347	1.185	14.830	24.643	49.621

La seguente tabella riassuntiva riporta i valori totali calcolati applicando la convenzione Consip. Si evidenzia come tale convenzione non contempli i servizi di connettività, che pertanto l'ente deve reperire in autonomia sul mercato. Nella seguente tabella si è utilizzato come riferimento per questi servizi il listino RTRT3.

	n.	progettazione	consulenza formazione	fornitura	installazioni	servizi
aree di ripresa	9				11.955	
sede centrale	1		640	0	0	0
NVR	0			0	0	62
TLC lett. targhe	1			1684	261	584
TLC lett. targhe (base)						
TLC contest. varifocale	24			20.082,72	6.263	10.723
TLC contestuale base	8			2.334	2.088	3.557
TLC sped domenica						
TLC mini dome						
TLC smart						
armadi	6				3.321	
sedi senza connettività 100 M	2				544	34.014
sedi senza connettività 4 M						
sedi senza connettività 2 M						
			640	24.100,72	24.432	48.940

Pertanto, la comparazione finale rispetto ai valori contenuti nell'offerta del Consorzio Terrecablate (da cui se ne deduce la congruità e la convenienza) è la seguente:

	prezzi di mercato	convenzione Consip	offerta Consorzio
costi iniziali di investimento	44.005	49.172,72	35.345
costi per servizi	49.621	48.940	12.855

Appare evidente come la convenienza, oltre alla componente relativa agli investimenti, sia da ricercarsi nei servizi ed in particolar modo nei servizi di connettività. Tale effetto deriva dalla disponibilità della rete proprietaria del Consorzio.

Si ribadisce che le forniture e lavori per la realizzazione del sistema di videosorveglianza sono stati oggetto di gare ad evidenza pubblica esperite dal Consorzio Terrecablate, in dettaglio:

- forniture: le forniture di Telecamere ed apparati centralizzati per videosorveglianza (NVR) sono state appaltate con gara CIG: 7444218B05 – aggiudicata in data 25.04.2018;
- lavori: le opere civili ed impiantistiche necessarie all’installazione ed alla attivazione delle varie postazioni VDS sono state appaltate con gara CIG: 7390400EFF – aggiudicata in data 09.03.2018;
- installazioni: le opere impiantistiche necessarie all’installazione ed alla attivazione delle varie aree di ripresa sono state appaltate con gara CIG: 7329440D37 – aggiudicata in data 10.01.2018.

Inoltre va evidenziato che

- si sfruttano alcune sedi in cui la connettività in fibra del Consorzio è già presente, valorizzando le spese già sostenute (sedi comunali, scuole ecc);
- la rete utilizzata è privata e proprietaria. E’ pertanto la situazione ottimale per rispondere alle esigenze normative e non necessita di ulteriori accorgimenti per la protezione delle comunicazioni (non attraversa reti pubbliche e non ha contatti o è interconnessa con reti pubbliche);
- la distribuzione in rete dell’architettura di videosorveglianza su scala provinciale (pari all’estensione della rete in fibra del Consorzio) permette di integrare facilmente i dati raccolti e consente di stabilire accordi flessibili con le forze dell’ordine per una maggiore sicurezza e rapidità di intervento. Con questo intervento sarà disponibile l’interoperabilità con il Commissariato di PS e con la Compagnia dei CC, sede del Nucleo Operativo per il territorio Valdelsa/Chianti.

6. Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 d.lgs. 50/2016.

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che il Consorzio Terrecablate, nelle vesti di ente a totale partecipazione pubblica (100% *in house*), si configura in linea con i principi dettati dall’art. 192 d.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di *governance* che esso presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano i relativi statuti sociali.

Per la realizzazione e gestione del sistema di videosorveglianza urbana nei termini descritti, il modulo del Consorzio Terrecablate risulta quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell’Amministrazione sotto il profilo operativo ed economico.

Nel caso di specie i requisiti richiesti per l’affidamento *in house*, contenuti nei citati articoli del D.Lgs 50/2016, risultano interamente soddisfatti e pertanto il Comune di Poggibonsi può, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra, sia normative che di convenienza, affidare la fornitura, installazione, ripristino, assistenza, gestione, manutenzione e connettività del sistema di videosorveglianza di che trattasi “*in house*” al Consorzio Terrecablate, ente costituito ai sensi dell’art. 31 del D.Lgs 267/2000, partecipato dall’Ente ed a totale capitale pubblico.

IL DIRIGENTE
SETTORE POLIZIA MUNICIPALE
Dott.ssa Valentina Pappalardo