



*Le modalità di affidamento dei contratti pubblici.
Dalle regole di mercato alle società in house: profili applicativi*

FOCUS SULLE MODALITA' DI AFFIDAMENTO IN HOUSE RAPPORTI CON IL TUSPL

Avv. Angelo Annibali



Paratico, 24 Ottobre 2024

D.Lgs n. 36/2023

ART. 7- Principio di auto-organizzazione amministrativa

1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso **l'auto-produzione, l'esternalizzazione** e la **cooperazione** nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

ART. 7- Principio di auto-organizzazione amministrativa

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare **direttamente a società in house** lavori, **servizi** o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un **provvedimento motivato** in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della **congruità economica** della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di **prestazioni strumentali**, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei **vantaggi in termini di economicità**, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante **la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza**, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, **con gli standard di mercato**.

ART. 7- Principio di auto-organizzazione amministrativa

3. L'affidamento in house di **servizi di interesse economico generale** di livello locale è disciplinato dal **decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201**.

D.lgs. n. 201/2022 - ART. 1 - Oggetto

d) «**servizi di interesse economico generale di livello locale**» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;

ART. 7- Principio di auto-organizzazione amministrativa

D.lgs. n. 201/2022 - ART. 1 – Oggetto

d) «**servizi di interesse economico generale di livello locale a rete**» o «**servizi pubblici locali a rete**»: i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati **tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente;**

Sono tipici **servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete**:

- **la distribuzione dell'energia elettrica**
- **la distribuzione del gas naturale**
- **il servizio idrico integrato**
- **la gestione dei rifiuti urbani**
- **il trasporto pubblico locale**

D.lgs. n.50/2016

ART. 192 - Regime speciale degli affidamenti in house

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.**

DECRETO-LEGGE 31 maggio 2021, n. 77

Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

(LEGGE N. 108/2021)

Art. 10 - Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici

1. Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed **accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR** ... le amministrazioni interessate, mediante apposite convenzioni, possono avvalersi **del supporto tecnico-operativo di società in house** qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.
3. Ai fini dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la **valutazione della congruità economica** dell'offerta ha riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, **mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali.**

Proposta linee guida ANAC affidamento *in house*

Il 12 febbraio 2021, l'ANAC ha pubblicato sul proprio sito un documento di consultazione, contenente una bozza di Linee Guida destinate a fornire indicazioni utili alle stazioni appaltanti per la formulazione della **motivazione richiesta dall'articolo 192, comma 2**, del d.lgs. n. 50/2016 nel caso di affidamento in house, tenendo conto dell' **onere motivazionale aggravato** che presuppone lo svolgimento di **un'indagine comparativa per dimostrare la convenienza economica** e sociale dell'affidamento diretto in house rispetto al ricorso al mercato.

Proposta linee guida ANAC affidamento *in house*

Il Consiglio di Stato, con atto n. 01614 del 7/10/2021 **ha sospeso il parere sullo schema di Linee Guida ANAC** recanti «Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.», in attesa di ulteriori approfondimenti istruttori da parte dell'Autorità **sui profili di impatto operativo, nel contesto di attuazione del PNRR.**

Affidamento *in house* in generale

DAL 2021 AL 2023:



SITUAZIONE DEFINITA SIA PER I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE CHE PER I SERVIZI STRUMENTALI, CON IL COMBINATO DISPOSTO DEGLI ARTT. 192 DEL CODICE 50/2016 E L'ART. 10 DEL DECRETO PNRR 77/2021.

DAL 2023:



- A. I SERVIZI STRUMENTALI: ART 7 NUOVO CODICE (COME IN PASSATO)**
- B. I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE: ARTT. 14 E 17 T.U.S.P.L.**

Affidamento *in house* in generale

Relazione sul nuovo codice

Più nel dettaglio, sono previsti **due livelli di complessità della motivazione**, a seconda dell'oggetto del contratto:

- per i **servizi all'utenza** è necessario che vengano evidenziati **i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio**, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego (in un'ottica non solo di minore spesa ma di spesa efficiente) delle risorse. Si tratta di obiettivi che devono comunque essere perseguiti qualunque sia la forma di gestione prescelta (art. 2 direttiva 2014/23).
- per i **servizi strumentali** alla pubblica amministrazione **è sufficiente una motivazione più snella** con riferimento alla riduzione di tempi e costi sulla base di parametri predeterminati e oggettivi di raffronto, sul modello dell'art. 10 d.l. 31 maggio 2021 n. 77 relativo alle convenzioni aventi ad oggetto il supporto tecnico operativo delle società in house. Ai fini della legittimità dell'affidamento in house occorrerà, quindi, una motivazione incentrata **prevalentemente su ragioni di convenienza economica**, anche con riferimento a parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo. Più nello specifico, in linea con quanto previsto dal d.l. n. 77 del 2021, si è fatto riferimento agli standard della società Consip S.p.a.

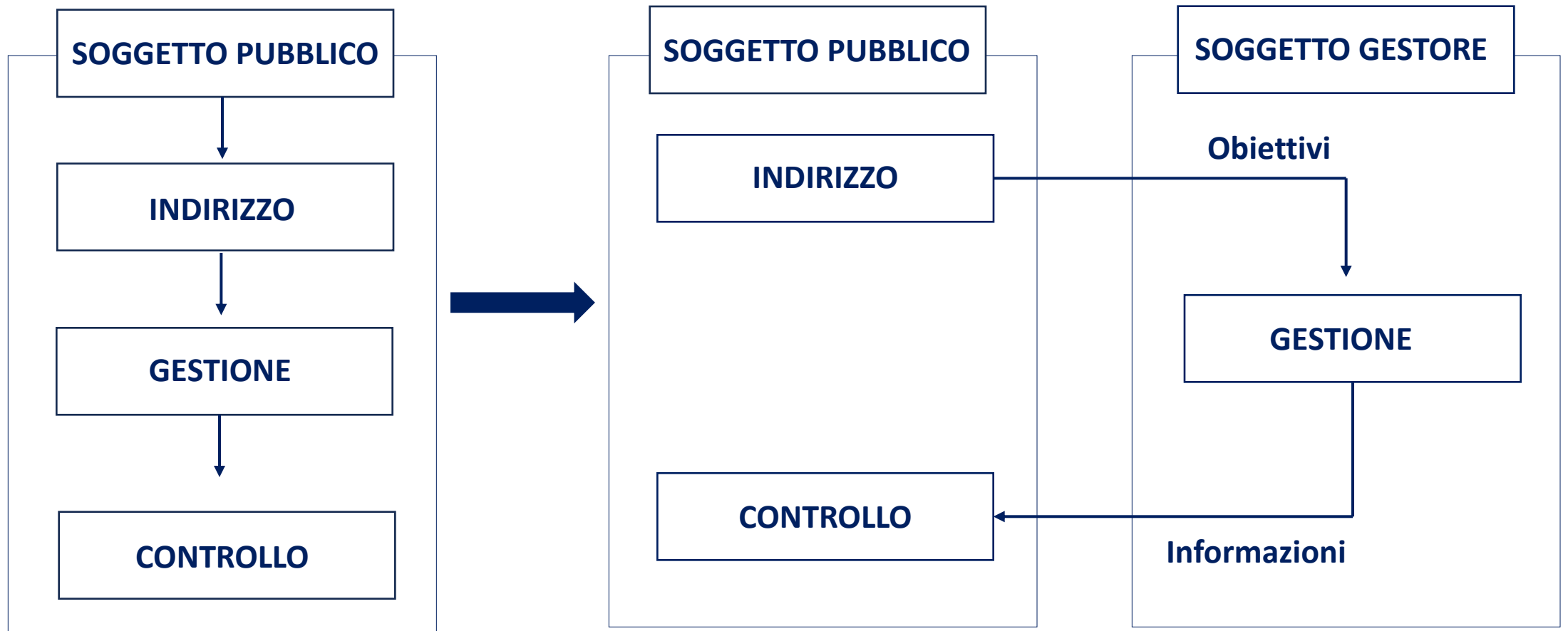
Evoluzione delle modalità di erogazione del servizio pubblico locale

Durante il corso degli anni abbiamo assistito ad una notevole evoluzione normativa in materia di gestione di servizi pubblici locali.

Siamo passati dalle forme di **gestione diretta** dove la funzione di indirizzo e controllo e la funzione di gestione erano entrambi in capo all'Amministrazione, alla gestione mediante soggetti esterni all'Amministrazione, la c.d. **esternalizzazione del servizio**, che si incaricano di mettere in atto le indicazioni fornite dagli attori politico-amministrativi.

La nuova strutturazione delle funzioni e delle responsabilità fondamentali per l'erogazione dei Servizi Pubblici ha comportato, come è mostrato nella figura successiva, una separazione tra la funzione di **indirizzo e controllo** e quella di **gestione** che precedentemente erano tutte accentrate nella pubblica amministrazione.

Evoluzione delle modalità di erogazione del servizio pubblico locale



Evoluzione delle modalità di erogazione del servizio pubblico locale



Evoluzione della figura del destinatario del servizio

Con l'evoluzione e la differenziazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici (e conseguente **cambiamento di funzione da parte dell'Amministrazione Comunale** che ha assunto le veste **non più di soggetto gestore ma di soggetto controllore del servizio erogato**) si è modificata anche **la capacità di valutazione** del cittadino tra le alternative disponibili.

Sempre più spesso egli è in grado di raccogliere le informazioni necessarie per conoscere in dettaglio le modalità di accesso (tempo, luogo, costo) di ciascuna proposta, individuarne i pregi e i difetti ed effettuare, così, una comparazione per giungere, solo successivamente, ad una scelta più oculata.

Ed è sulla base di queste due variabili: **potere discrezionale del cittadino**, cioè la sua capacità di scelta fra più alternative, e **grado di sostituibilità dell'offerta**, cioè il numero di alternative disponibili, che si possono distinguere tre stadi evolutivi nel ruolo che il cittadino assume rispetto ai servizi pubblici: **cittadino amministrato, cittadino utente, cittadino cliente.**

Evoluzione della figura del destinatario del servizio

Il cittadino è un **amministrato** quando è basso sia il grado di sostituibilità dell'offerta, sia il potere discrezionale della domanda; in questa situazione il cittadino è vincolato ad un'offerta predeterminata ed è costretto ad avere uno scambio coatto. In questo caso, pertanto, per rispondere al suo bisogno è disponibile una sola possibilità ed egli non conosce altre alternative possibili: il **cittadino non può scegliere e non sa scegliere.**

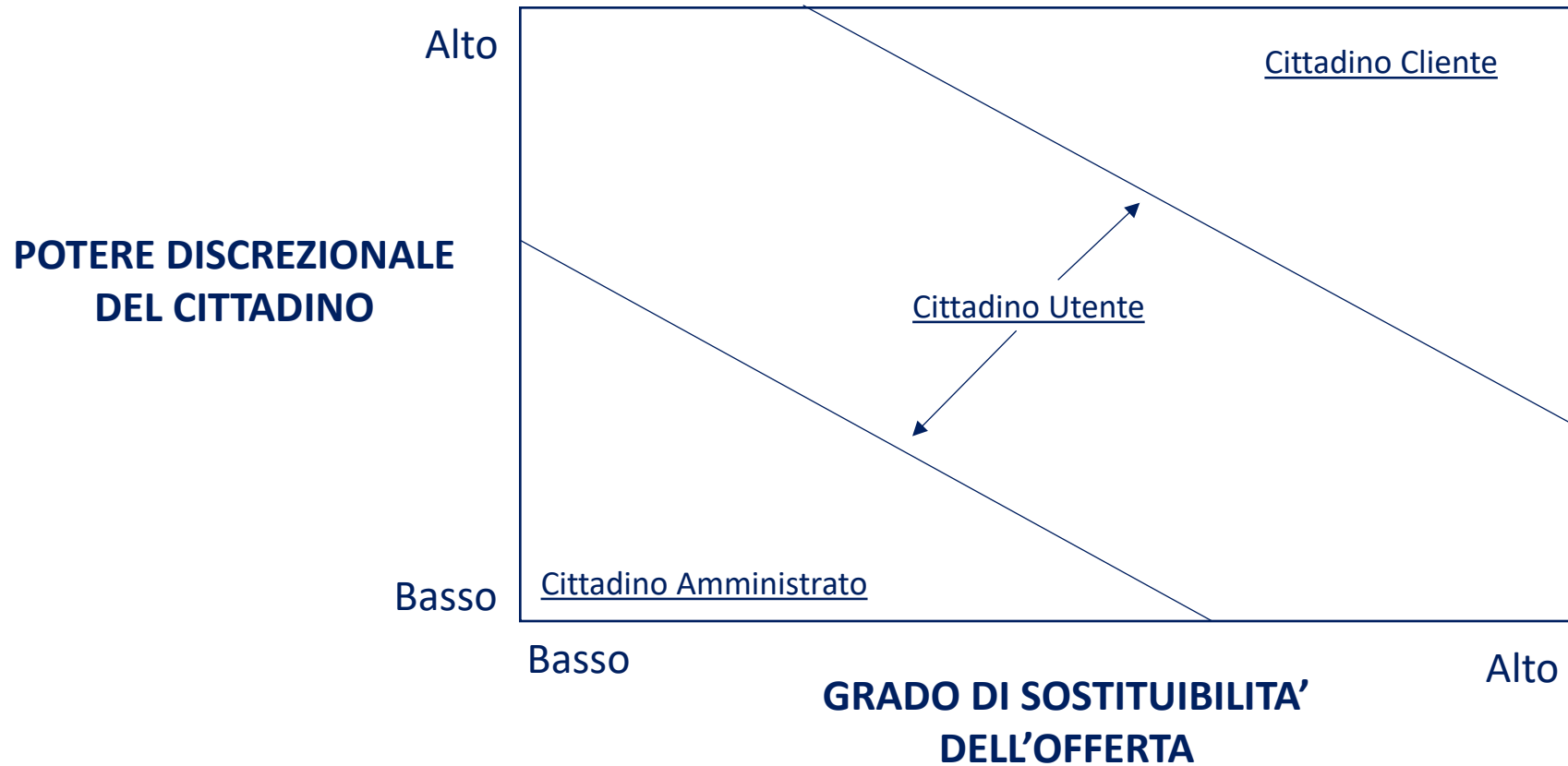
Il cittadino è un **utente** quando la sostituibilità dell'offerta e la discrezionalità della domanda variano tra due situazioni estreme:

- *il potere discrezionale del cittadino è alto, ma la variabilità dell'offerta è limitata;*
- *la variabilità dell'offerta esiste ma il potere discrezionale del cittadino è limitato.*

Nel primo caso il cittadino anche essendo in grado di scegliere, non può scegliere, nel secondo **egli potrebbe scegliere, ma non sa scegliere.**

Il cittadino diventa un **cliente** quando il grado di sostituibilità dell'offerta è alto ed il suo potere discrezionale altrettanto alto. In questa situazione il cittadino attua uno scambio libero in regime concorrenziale; quindi **egli può scegliere e sa scegliere.**

Evoluzione della figura del destinatario del servizio



Caratteristiche del servizio pubblico locale

La nuova figura assunta dal cittadino durante il corso degli anni, ossia non più quella di fruitore del servizio ma di **cliente**, con conseguente aumento del proprio potere discrezionale, ha avuto quale conseguenza diretta quella di pretendere, da parte del soggetto gestore, un servizio pubblico locale sempre più:

- **efficace**: il servizio deve raggiungere il cliente; in termini di soddisfazione dei volumi del servizio fruito in relazione ai bisogni dell'utenza.
- **efficiente** (*rectius* di **qualità**): il servizio deve soddisfare le aspettative del cliente; la qualità è l'elemento indicativo dell'efficienza del servizio, come esso viene percepito da parte dell'utenza.
- **economico**: il servizio deve avere il costo più basso possibile a parità di servizio reso da altri soggetti.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 14: Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

- a) **affidamento a terzi** mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) **affidamento a società mista**, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) **affidamento a società in house**, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) **limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali** di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 14: Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, **anche con riferimento a esperienze paragonabili**, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della **qualità del servizio** offerto, dei **costi per l'ente locale e per gli utenti** e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti **tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.**

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 14: Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, **in un'apposita relazione** nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 14: Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

4. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, **nei servizi pubblici locali a rete**, gli enti di governo dell'ambito **integrano la relazione** di cui al comma 3 allegando il **piano economico-finanziario acquisito** all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, **contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato** da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da revisori legali.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 17: Affidamento a società *in house*

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società *in house*, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di **contratti pubblici** e di cui al **decreto legislativo n. 175 del 2016**.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 17: Affidamento a società *in house*

2. Nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la **deliberazione di affidamento** del servizio sulla base di una **qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio**, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, **alla qualità del servizio**, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di **cui all'articolo 30**.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 17: Affidamento a società *in house*

3. Il **contratto di servizio** è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società *in house* sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di **importo superiore alle soglie di rilevanza europea** in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 17: Affidamento a società *in house*

4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un **piano economico-finanziario** che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere **asseverato** da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di o da revisori legali.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 17: Affidamento a società *in house*

5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo **20 del decreto legislativo n. 175 del 2016**, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il **mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.**

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

D.lgs. 201/2022 - ART. 30: Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali

1. I comuni o le loro eventuali forme associative, **con popolazione superiore a 5.000 abitanti**, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, **effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori**. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il **concreto andamento dal punto di vista economico**, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società *in house*, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale a rete

D.lgs. 201/2022 - ART. 30: Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali

2. La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta **in un'apposita relazione** ed è **aggiornata ogni anno**, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.
3. In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto **(31/12/2023)**.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale

Delibera ARERA 385/2023/R/rif: SCHEMA TIPO DI CONTRATTO Titolo III QUALITA' E TRASPARENZA DEL SERVIZIO

All'interno dello schema tipo di contratto, **la qualità del servizio trova piena definizione nel Titolo III**, allorché il gestore è obbligato: a) conseguire gli obiettivi relativi al Servizio affidato individuati dall'Ente territorialmente competente; b) raggiungere i livelli di qualità, efficienza e affidabilità del Servizio affidato da assicurare all'utenza, previsti dalla regolazione dell'Autorità e assunti dal presente contratto.

A sua volta, sarà onere dell'Ente territorialmente competente predisporre annualmente, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 28 del Decreto Legislativo 201/22, il **programma di controlli** finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

Le stesse **penali** sono strettamente correlate ai comportamenti suscettibili di pregiudicare la continuità e la qualità dei servizi erogati ed al mancato raggiungimento, da parte del Gestore, degli obblighi e standard di qualità, sempre previsti dal contratto.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale a rete

ESEMPIO RELAZIONE EX ART 14 TUSPL

Le ragioni dell'affidamento mediante affidamento *in house*. Confronto dei modelli gestionali percorribili in base alla normativa vigente (D.Lgs. 201/2022). Analisi S.W.O.T.

Ciò posto, è stata svolta un'analisi e valutazione complessiva delle tre modalità gestionali con la metodologia S.W.O.T. che si basa, in sintesi, sulla **individuazione dei punti di forza e di debolezza**, nonché delle opportunità e delle minacce **che caratterizzano ciascuna modalità gestionale**, attribuendo a ciascuno degli elementi presi in considerazione i seguenti valori simmetrici:

- **Strength** (punti di forza) da +1 a +3;
- **Weakness** (punti di debolezza) da -3 a -1;
- **Opportunities** (opportunità) da +1 a +3;
- **Threat** (minacce) da -3 a -1.

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale a rete

ART 14 TUSPL – ANALISI S.W.O.T.

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una vision che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e di margine di utile	3	1. La presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con esperienza di gestione "industriale" nel settore di attività specifico, con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio	2	1. La professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio	2
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società in house opererà	2	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà	2	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui l'appaltatore opererà	2
3. Supporto operativo e "amministrativo" a favore dell'Ente socio, anche per gli aspetti di taglio formale tipicamente connessi alla gestione dei rifiuti, nonché – valutando sinergie con l'Ente stesso anche di coordinamento - a favore delle attività non domestiche del territorio per aspetti amministrativi e/o anche operativi dedicati;	2	3. Le migliorie proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara	2	3. Le migliorie proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara	2
4. Partendo dal know how maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà comunale un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente in house	2	4. Partendo dal know how maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà comunale un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente in house	2	4. La possibilità, partendo dal know how maturato dal soggetto aggiudicatario, di calare sulla realtà comunale un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto in house	2
5. La maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali	1	5. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	1	5. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	2
6. Maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo di "controllo analogo" da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione	2	-----		-----	

Affidamento *in house* servizi di interesse economico generale a rete

ART 14 TUSPL – ANALISI S.W.O.T.

«A ciò si aggiunga che, contrariamente a quanto prospettato dalla ricorrente, **i parametri valutativi utilizzati nella fattispecie dal Comune ai fini dell'analisi c.d. Swot sono, comunque, riferibili ai criteri di valutazione previsti dall'art. 14 comma 2 d. lgs. n. 201/22:** è il caso, ad esempio, tra i punti di forza, del criterio dell'“efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi”, della maggiore elasticità di cambiamento alle esigenze di esecuzione del servizio, della prevedibilità di costi di servizio più bassi per la convenuta residualità degli utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali e della possibilità di ottimizzare la vendita della frazione merceologica differenziata ad un mercato più ampio per merito di volumi di rifiuti raccolti maggiori in sinergia con più appalti. **Tutti questi elementi, infatti, sono riferibili ai costi e alle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, menzionati dall'art. 14 comma 2 d. lgs. n. 201/22 ai fini della scelta»**

(Consiglio di Stato, Sez. V, 23/2/2021 n. 1596; Corte dei Conti, Lombardia, Deliberazione n. 161/2022/PAR ; da ultimo TAR Lazio, sez. II bis, 19/3/2024 n. 5452)

Affidamento *in house* servizi strumentali

ART. 7 CODICE - ANALISI ECONOMICITA'

ESEMPIO SERVIZI DI SUPPORTO AMMINISTRATIVO

Analisi dei Costi Contrattuali ed eventuale verifica delle condizioni di mercato

Di seguito di espone il rapporto tra il costo del personale, desunto dalle tabelle ministeriali presenti sul sito del Ministero dello Sviluppo Economico per il CCNL Multiservizi, al fine di analizzare l'incidenza della spesa del personale rispetto agli importi contrattuali previsti per il triennio 2024/2026:

ATTIVITA'	PROPOSTA CONTRATTUALE 2024/2026	Mansione Personale Assegnato all'Attività	Livello	Costo Tabelle Ministeriale CCNL Multiservizi
SEGRETERIA GENERALE/AFFARI GEN.LI		Impiegato	IV	30.934,30
SEGRETERIA GENERALE/AFFARI GEN.LI		Impiegato	V	32.797,78
TOT SUPPORTO SEGR/AFF GENERALI	68.728,45			63.732,08
PROVVEDITORATO	33.359,44	Impiegato	IV	30.934,30
GESTIONE CONTABILITA'	41.135,94	Impiegato	VI	38.145,47
TRIBUTI		Impiegato	VI	38.145,47
TRIBUTI		Operaio	IV	29.949,18

Affidamento *in house* servizi strumentali

ART. 7 CODICE - ANALISI ECONOMICITA'

ESEMPIO SERVIZI DI SUPPORTO AMMINISTRATIVO

Analisi dei Costi Contrattuali ed eventuale verifica delle condizioni di mercato

Dall'analisi del prospetto si evince chiaramente come le spese del personale incidano in maniera preponderante rispetto al totale dell'affidamento, per una percentuale del 92,73% (€ 660.433,06) inoltre l'analisi del Piano Economico dell'Affidamento fa emergere come, i Costi Generali riconosciuti alla XXX Servizi per l'attività di supporto ai servizi comunali sia pari al 7,84% (€ 51.775,59) comprensivi di € 2.578,88 di oneri relativi alla sicurezza.

<u>Xxxxx Servizi</u>
Costo del Personale
Costi Generali (7,84%)
di cui oneri sicurezza non soggetti a ribasso (5%)
Totale Affidamento

Affidamento *in house* servizi strumentali

ART. 7 CODICE - ANALISI ECONOMICITA'

ESEMPIO SERVIZI DI SUPPORTO AMMINISTRATIVO

Analisi dei Costi Contrattuali ed eventuale verifica delle condizioni di mercato

Dovendo simulare un eventuale ricorso al mercato e stante il mantenimento dei costi relativi al personale attualmente assunto dalla XXX Servizi, si espone l'ipotesi di un eventuale Piano Economico, dove le spese generali dovrebbero essere ricondotte necessariamente a quanto prescritto dall'art. 32 comma 2 del DPR 207/2010 il quale prevede che siano comprese tra il 13% ed il 17% delle voci del piano economico:

Ipotesi di Affidamento in regime di libero mercato	Piano Economico dell'Affidamento
Costo del Personale	660.433,06
Costi Generali (13%)	85.856,30
di cui oneri sicurezza non soggetti a ribasso (3%)	2.575,69
Totale Affidamento	746.289,36

Pertanto, per quanto sopra esposto si evince che, **l'eventuale ricorso al mercato per le attività di supporto ai servizi comunali sarebbe più oneroso, rispetto all'affidamento in house per il quale la XXX Servizi riesce ad ottimizzare le economie di scala derivanti dall'affidamento degli altri servizi anche a rilevanza economica, garantendo un prezzo più economico rispetto al mercato.**

Affidamento *in house* servizi strumentali

ART. 7 CODICE - ANALISI ECONOMICITA'

ESEMPIO SERVIZI DI SUPPORTO AMMINISTRATIVO

Comparazione del contratto applicato dalla XXXX Servizi rispetto al CCNL Enti Locali

Oltre al raffronto con il mercato, essendo i servizi oggetto di affidamento, non a rilevanza economica si è voluto procedere alla comparazione sempre tramite le tabelle ministeriali per il CCNL Multiservizi con il Contratto EELL, al fine di dimostrare la maggiore economicità rispetto ad una eventuale gestione in economia:

ATTIVITA'	Tipo	Livello	Costo Tabelle Ministeriale CCNL Multiservizi	Posizione Equivalente CCNL EELL	Costo CCNL EELL Riparametrato alle 40 Ore	Delta
SEGRETERIA GENERALE/AFFARI GEN.LI	Impiegato	IV	30.934,30	B6	36.405,80	- 5.471,50
SEGRETERIA GENERALE/AFFARI GEN.LI	Impiegato	V	32.797,78	C1	37.094,57	- 4.296,79
PROVVEDITORATO	Impiegato	IV	30.934,30	B6	36.405,80	- 5.471,50
GESTIONE CONTABILITA'	Impiegato	VI	38.145,47	C5	41.498,02	- 3.352,55
TRIBUTI	Impiegato	VI	38.145,47	C5	41.498,02	- 3.352,55
TRIBUTI	Operaio	IV	29.949,18	B6	36.405,80	- 6.456,62

Affidamento in house servizi di cui all'art. 4 del T.U.S.P.

D.L.GS. 175/2016: ART.4

Art. 4. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche

1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.
2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate
 - a) **produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; ART. 14 T.U.S.P. - QUALITA'**
 - b) **progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; ANALISI CONGRUITA'**
 - c) **realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2; ANALISI CONGRUITA**
 - d) **autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; ART. 7 CODICE- ECONOMICITA'**
 - e) **servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016. ANALISI CONGRUITA**

Affidamento in house servizi di cui all'art. 4 del T.U.S.P.

D.Lgs 175/2016: ART.4

SE UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DECIDE DI AFFIDARE ALLA PROPRIA SOCIETA' IN HOUSE:

e) **servizi di committenza**, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

ALLEGATO I.1 - Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti ([art. 13, c 6 del Codice](#))

z) **«attività di committenza ausiliaria»**, le attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti:

- 1) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
- 2) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto;
- 3) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata;
- 4) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata”;



Conclusioni

In conclusione, non è più tempo di affidamenti in house di **servizi destinati all'utenza** motivati (soprattutto) sull'economicità e sulla congruità (come avveniva sino alla vigenza del vecchio Codice), quanto piuttosto di affidamenti che **tengano conto di una molteplicità di elementi, tra cui la qualità assume un ruolo sempre più rilevante**, sia in ragione delle esigenze del cittadino cliente, sia delle pretese dell'ente affidante che ne controlla l'erogazione.

È questo il vero motivo per cui, da una identica modalità di affidamento in house dei servizi strumentali e di quelli di interesse generale, si è passati alla loro diversificazione, restando i servizi strumentali regolamentati dal Codice dei contratti, mentre i servizi di interesse generale sono sottoposti alle disposizioni del T.U.S.P.L.

Al diritto del cittadino cliente all'erogazione di servizi secondo elevati standard di qualità ed efficienza, consegue, per **gli attori del processo di erogazione, il perseguimento e raggiungimento della qualità del servizio e, per gli enti affidanti, l'adeguamento delle funzioni degli organismi di controllo**, dal momento che siamo ancora lontani dal raggiungere le finalità che il nostro Legislatore si è prefissato con l'introduzione delle nuove citate disposizioni, afferenti alle modalità di affidamento in house dei servizi di interesse economico generale.



A.R.I.F.
Centro Studi



Grazie per l'attenzione!

Avv. Angelo Annibali

