



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

[LINEE GUIDA N° .....](#)

Recanti «Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi 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.»

[Contributi pervenuti nell'ambito della consultazione pubblica](#)

## SOMMARIO

<b>1.</b>	Comune di Firenze	3
<b>2.</b>	Consip	3
<b>3.</b>	Acsm-Agam Ambiente s.r.l. – Amsa s.p.a. – Aprica s.p.a. – Gelsia Ambiente	4
<b>4.</b>	ANCE	5
<b>5.</b>	ANCI	6
<b>6.</b>	ANPAL	7
<b>7.</b>	Assinter Italia, Innova Puglia, Lepida s.c.p.a., Regione Friuli Venezia Giulia	7
<b>8.</b>	ASSTRA	8
<b>9.</b>	CINECA	9
<b>10.</b>	Codau	10
<b>11.</b>	Confindustria Trento	10
<b>12.</b>	CSI Piemonte	11
<b>13.</b>	Distretto Produttivo Informatica Pugliese	12
<b>14.</b>	Fabrizio Rensi	13
<b>15.</b>	FI.L.S.E.	14
<b>16.</b>	FISE Assoambiente	15
<b>17.</b>	Hera spa	15
<b>18.</b>	Inarcassa	16
<b>19.</b>	INCSA	17
<b>20.</b>	ITACA	17
<b>21.</b>	Masotina s.p.a.	21
<b>22.</b>	Napoli servizi	21
<b>23.</b>	Regione Sicilia	22
<b>24.</b>	Studiare Sviluppo s.r.l.	23
<b>25.</b>	Umbria salute	24
<b>26.</b>	Utilitalia	24
<b>27.</b>	Anonimo	25

## 1. Comune di Firenze

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

si concorda con l'interpretazione letterale dell'ambito oggettivo di applicazione della norma

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

si concorda con l'individuazione della determinazione a contrattare (che nel caso in esame coincide con quella di affidamento) come primo atto utile per l'indicazione della motivazione della scelta dell'in house, in quanto fasi antecedenti (es. la programmazione dei contratti) sarebbero troppo anticipate, da un punto di vista sostanziale sia sostanziale che temporale, mentre il momento del confronto con il mercato deve essere il più possibile vicino al momento dell'affidamento

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

si concorda su parametri quantitativi e qualitativi.

in attesa, della pubblicazione dei costi standard e livelli di qualità di spl, sarebbe opportuno descrivere in modo più articolato e puntuale, ancorché non esaustivo, metodologie applicabili per effettuare la "simulazione di mercato", per evitare che l'estrema indeterminatezza di norma o linee guida determini un vuoto normativo che può essere causa da un lato di comportamenti non corretti da parte delle s.a., dall'altro di contenzioso.

### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

effettuare la valutazione anche nelle ipotesi in cui il codice consente l'affidamento diretto del servizio sembra un aggravio di procedimento non giustificato da particolari benefici.

occorre prevedere una durata pluriennale della valutazione comparativa, in quanto i contratti di servizio hanno una durata pluriennale e non è pensabile ripetere ogni anno una procedura così complessa ed onerosa.

### 5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

si chiede di chiarire meglio quanto indicato nel par. 5.7 delle linee guida in relazione agli enti strumentali (cosa si intende per "valorizzazione economica dell'attività svolta cercando di scomporla in segmenti omogenei singolarmente quotati").

tenuto conto dell'ampia diffusione e dell'obbligatorietà del ricorso a consip, si suggerisce di prevedere nei contratti di consip l'obbligo per i fornitori di elaborare preventivi ai fini della valutazione ex art. 192, per agevolare la comparazione

### 6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

si ritiene non corretto e fortemente riduttivo non valutare gli obiettivi di universalità e socialità negli affidamenti di servizi strumentali, che comunque indirettamente portano beneficio alla collettività. si pensi, ad esempio, alla scelta di utilizzare una in house anziché un o.e. come partner tecnologico per dispiegare pagopa o per strutturare un portale per accedere ai servizi digitali di una pa

### 7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

il riferimento alla qualificazione della stazione appaltante ex articolo 38 del codice dei contratti pubblici appare eccessivo e non pertinente

## 2. Consip

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Le attività di centralizzazione delle committenze non sono qualificabili quali "servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza". Non c'è infatti un mercato aperto alla concorrenza (anche in senso tecnico) di tali attività, posto che le stesse sono riservate dalla normativa a soggetti di natura pubblica, con esclusione degli

operatori economici privati (v. CGUE, 4 giugno 2020, n.C-3/19). Si ritiene pertanto opportuno non effettuare riferimenti alle dette attività.

#### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

La disciplina delle dette attività è di per sé estranea alle logiche di mercato. Infatti, il Codice appalti prevede l'apertura agli operatori privati soltanto per alcune attività di committenza ausiliarie (art. 39, comma 2). Non può configurarsi alcuna equiparazione – quanto alle modalità di affidamento – tra le attività di centralizzazione delle committenze e le altre attività che possono essere svolte (anche) dagli operatori privati.

#### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Ferma restando l'esclusione delle attività in argomento dall'ambito applicativo dell'art. 192, c. 2, del Codice Appalti, deve evidenziarsi che l'individuazione della centrale di acquisto per lo svolgimento di servizi di committenza (sempre che non ricorrano obblighi normativi di utilizzo di strumenti di determinate centrali) trova sul piano procedurale una compiuta disciplina all'art. 37, comma 12, del Codice, per cui la S.A. procede sulla base del principio del buon andamento.

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

La possibilità, almeno in astratto, di rivolgersi ad una pluralità di centrali di acquisto non vale a configurare un mercato concorrenziale delle attività di centralizzazione delle committenze, stante l'assenza di operatori privati che competono secondo i tipici moduli imprenditoriali. Al fine di evitare contraddizioni con l'impianto normativo e conseguenti incertezze applicative, appaiono opportune sul punto alcune precisazioni, a partire dall'ambito oggettivo di cui al Paragrafo I.

#### 5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Fermo restando, come sopra ricordato, che già il d.lgs. n. 50/2016 configura un modulo procedimentale per l'individuazione della centrale di acquisto, appare evidente che i criteri per la congruità economica di cui all'art. 192, comma 2 sono per lo più estranei allo svolgimento di servizi di committenza, anche considerato che generalmente i relativi oneri economici sono volti a garantire l'equilibrio economico-finanziario della centrale di acquisto, e non a generare profitti.

#### 6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Anche tale previsione, che all'evidenza risulta estranea ai servizi di committenza il cui beneficiario è la stazione appaltante, conferma ulteriormente l'opportunità di una riformulazione dell'ambito oggettivo delle Linee Guida, la cui versione in consultazione, richiamando genericamente i servizi di committenza quali attività contemplate dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016 e adottando una nozione di concorrenza in senso lato, appare foriera di contrasti con la normativa di riferimento.

#### 7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Ferma restando l'opportunità di una riformulazione dell'ambito oggettivo in riferimento ai servizi di committenza, il cui affidamento presenta profili peculiari rispetto altre attività che possono essere affidate alle società in house, appare estranea all'oggetto delle Linee Guida (anche alla luce di una possibile estensione delle sanzioni qui configurate), la previsione di cui al punto 1.3, che peraltro sembra introdurre un livello di regolamentazione ulteriore a quanto già previsto dal Codice.

### 3. Acsm-Agam Ambiente s.r.l. – Amsa s.p.a. – Aprica s.p.a. – Gelsia Ambiente

#### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si chiede di espungere dalla Relazione Illustrativa il riferimento a TAR Sardegna 405/2018, essendo pacificamente il servizio di igiene urbana una attività facilmente reperibile sul mercato, spesso in condizioni di

grande dinamicità (es. Lombardia), e dunque certamente rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 192 D.lgs. 50/2016 (cfr. Cons. Stato n. 8028/2020, n. 6456/2018).

#### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, la relazione ex art. 34 d.l. 179/12 dovrebbe essere allegata alla Delibera di indirizzo della Giunta comunale. Si richiama l'attenzione sui tempi di pubblicazione degli atti di affidamento in house, che sovente precedono anche di soli pochi giorni la scadenza degli affidamenti precedenti, così comportando evidenti criticità in ordine al passaggio di consegne col nuovo gestore e pregiudicando la possibilità di tutela: paiono congrui 30 giorni.

#### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Nell'ambito della valutazione quantitativa e qualitativa dovrebbe rientrare anche una verifica sul puntuale impegno della società in house al rispetto della c.d. clausola sociale (art. 50 D.Lgs. 50/2016) in un'ottica di tutela occupazionale, e dei c.d. CAM (art. 34 D.Lgs. 50/2016), laddove approvati, a garanzia della qualità del servizio, pena una ingiustificata disparità di trattamento con gli operatori privati.

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Lo strumento da privilegiare, anche in caso di esperti esterni, è l'indagine di mercato (almeno 1 operatore in house e 1 di mercato). Inoltre, la verifica dell'art. 192 dovrebbe essere limitata ai casi in cui la stazione appaltante sia già socia di una società in house. Negli altri casi dovrebbe essere esperita una gara: nel caso questa vada deserta la stazione appaltante potrebbe procedere all'affidamento in house, avendo avuto dimostrazione del c.d. fallimento del mercato.

#### 5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Il riferimento tecnico-economico su cui impostare la consultazione non può che essere l'offerta della società in house, su cui gli operatori privati farebbero delle osservazioni. La valutazione di congruità non può prescindere dalle peculiarità sociali, economiche e geografiche proprie di ogni territorio. Occorre una verifica puntuale della disciplina della revisione prezzi all'interno della proposta della società in house.

#### 6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Ai sensi dell'art. 5 D. Lgs. 175/2016 l'atto di acquisto di partecipazioni da parte della PA in società già costituite (anche in house) deve essere motivato sul piano della convenienza economica e sostenibilità finanziaria. In materia di servizi pubblici locali, nell'ottica dei benefici per la collettività, è fondamentale un controllo sul pieno rispetto dell'art. 3bis d.l. 138/11, essendo interesse dei cittadini che il proprio Comune abbia una gestione sana delle partecipazioni societarie.

#### 7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Si invita ANAC a vigilare in maniera costante e mirata anche attraverso la creazione di un ufficio ad hoc e istituzionalizzando un flusso continuo di informazioni con la Corte dei conti per un effettivo esercizio dei poteri dell'art. 211, co. 1bis e 1ter, D.Lgs. 50/16. Inoltre si ritiene che le Linee guida dovrebbero sottolineare l'importanza del ruolo dei revisori dei conti degli enti locali, che sono organi in grado di verificare i profili di congruità ed economicità del servizio.

## 4. ANCE

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si osserva che, in generale, la nozione di "servizi", nella definizione del Trattato UE, comprende, laddove non diversamente normato, anche il settore dei lavori pubblici. Nel caso specifico, pertanto, sottoporre all'onere motivazionale il mancato ricorso al mercato anche gli affidamenti di lavori eviterebbe di sottrarre un settore strategico - in termini di impatto sulla spesa pubblica - al principio di trasparenza dell'azione amministrativa. La scelta di sottrarre i lavori dall'ambito di applicazione dell'art. 192, comma 2, e di limitarla ai soli servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza, presenta talune criticità.

Sul punto si osserva che, in generale, la nozione di "servizi", nella definizione del Trattato UE, comprende, laddove non diversamente normato, anche il settore dei lavori pubblici.

Nel caso specifico, pertanto, sottoporre all'onere motivazionale il mancato ricorso al mercato anche gli affidamenti di lavori eviterebbe di sottrarre un settore strategico - in termini di impatto sulla spesa pubblica - al principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

Del resto l'art. 5 del D.lgs. n. 175/2016 (recante il TU delle società a partecipazione pubblica), prevede un generale obbligo di motivazione "a monte", relativo alla scelta della PA di costituire una società a partecipazione pubblica (o parteciparne una già esistente), per l'espletamento delle finalità previste all'articolo 4 dello stesso Testo unico; finalità che, come noto, ricomprendono anche la realizzazione di opere pubbliche.

Trattasi, anche in questo caso, di un obbligo di motivazione analitica, volta a giustificare la convenienza, sotto il profilo economico, della sottrazione al mercato delle prestazioni che s'intendono realizzare, con necessità di motivare anche le scelte relative ad una gestione diretta o esternalizzata delle attività affidate.

In ogni caso, si osserva che l'obbligo di motivare gli affidamenti "in house" da parte delle amministrazioni risponde ad un'esigenza di tutela dei principi euro unitari di massima concorrenza e partecipazione al mercato degli appalti, finalizzato ad evitare un utilizzo distorto e antieconomico dello strumento dell'in-house providing, ostativo al raggiungimento del "best value for money".

A tali conclusioni non sembra opporsi l'ordinanza della Corte di Giustizia del 6 febbraio 2020 richiamata dall'Autorità, secondo la quale non contrasta con il diritto UE la scelta di uno Stato membro di introdurre delle condizioni stringenti tese alla verifica dell'economicità e dell'efficienza del modello dell'autoproduzione rispetto al ricorso mercato, ciò in virtù del principio di autodeterminazione degli Stati membri sulle proprie scelte gestionali.

#### [II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione](#)

Per l'UE (Ord. ECJ del 6 febbraio 2020), uno Stato può introdurre misure stringenti volte a verificare economicità ed efficienza del modello in house rispetto al mercato. In questo quadro, motivare gli affidamenti in house tutela la concorrenza ed evita il rischio di un loro utilizzo distorto e antieconomico, ostativo al best value for money. Inoltre l'art. 5 D.lgs. n. 175/2016 già prevede un obbligo di motivazione relativo alla scelta della PA di costituire una società a partecipazione pubblica.

## 5. ANCI

#### [I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza](#)

In relazione all'obiettivo della consultazione preme evidenziare che la previsione di cui all'articolo 192 c.2 appare oggetto di ingiustificata interpretazione estensiva che rischia di avere difficoltà applicative. Non si concorda quindi con la previsione che l'amministrazione debba indagare anche in ordine alla disponibilità di offerta da parte di eventuali esecutori al momento non in grado di offrire il servizio e se ne richiede lo stralcio.

#### [II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione](#)

La scelta appare fuorviante ai fini dell'obiettivo e dell'affidamento. Non appare necessario indicare il primo atto utile dove esprimere la motivazione in quanto o nella relazione sui SPL o nella determina a contrarre tale elemento dove essere esplicitato ovvero richiamato. Si richiama la recente sentenza CdS 23/2/2021 n1596 che legittima l'affidamento in house di un SPL sulla base della relazione ex art. 34c.20 dl 179/2012 assorbente l'art. 192, c.2 del Codice. Se ne chiede lo stralcio.

#### [III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione](#)

Le linee guida appaiono eccessivamente restrittive del perimetro di svolgimento dell'attività valutativa di competenza delle Amministrazioni, sostenendo e rimarcando solo ed esclusivamente criteri valutativi di tipo economico e, nel caso di servizi alla collettività, anche di carattere sociale; non riconoscendo che l'art. 192 riguarda anche efficienza, economicità e qualità del servizio. Si ritiene opportuno evitare l'introduzione, attraverso lo strumento delle linee guida, di elementi restrittivi

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Non si concorda con la previsione dell'accertamento da parte della SA che i servizi da affidare siano presenti sul mercato solo attraverso indagini di mercato. Si osserva come sia di difficile applicazione la comparazione con l'affidamento diretto del servizio come previsto dal Codice.

#### 5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

L'utilizzo delle linee guida rende estremamente rigido il concetto di ambiti territoriali mentre è necessario assicurare alle SA la maggiore flessibilità possibile. Le indagini di mercato così come i preventivi risentirebbero della mancanza di interesse dell'operatore. Rispetto alle varie alternative presenti sul mercato si dovrebbe aggiungere "ove presenti e se ritenuto necessario". Non si ritiene che la SA debba svolgere una comparazione con una pluralità di alternative; ne basta una sola

#### 6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Si ritiene che i punti 6.6, 6.7, 6.8 e 6.9 della Consultazione, per come formulati attengono più alla fase contrattuale che motivazionale e di congruità; andrebbero pertanto espunti dai parametri di confronto. Anche in questo caso si evidenzia l'eccessiva rigidità delle linee guida. Per quanto di interesse invece si condivide il riferimento all'universalità e socialità ai soli affidamenti di servizi pubblici di interesse economico generale

#### 7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Non si può condividere l'omissione di motivazione quale causa di non qualificazione di una stazione appaltante ex art 38 del Codice. In merito all'estensione dei poteri di cui all'art 211 comma 1 ter del Codice anche agli affidamenti alle società in house si sottolinea come già esistano forme di controllo amministrativo contabile esercitato ex ante da figure normativamente previste (TUEL)

## 6. ANPAL

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si chiarisca che l'ambito oggettivo di efficacia della norma non si estende alle attribuzioni di sovvenzioni pubbliche agli enti e società in house inseriti nell'elenco ISTAT, dirette a fornire, nell'ambito di un rapporto interorganico, la provvista finanziaria per l'espletamento di attività di interesse generale in attuazione di un rapporto di natura concessoria/autorizzatoria per la gestione di attività di rilievo pubblicistico. Detta fattispecie esula dall'ambito di applicazione del D.Lgs 50.

## 7. Assinter Italia, Innova Puglia, Lepida s.c.p.a., Regione Friuli Venezia Giulia

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

L'art. 192,co.2 limita il principio di autorganizzazione della PA: stante la sua natura derogatoria, la sua interpretazione deve essere restrittiva. L'ambito oggettivo riguarda i soli servizi disponibili sul mercato: in tal senso va interpretato. Non c'è differenziazione tipologica rispetto ai servizi strumentali. Occorre considerare i principi dell'art. 1, L. 241/90, tra cui il non aggravio procedimentale. Non si applica ai servizi legati ai compiti istituzionali della PA prestati attraverso l'in-house

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Visto che agli affidamenti in house non rientrano nell'ambito di applicazione del Codice Appalti (art.1) e agli stessi non si applica espressamente suddetto Codice (art.5), si suggerisce di prevedere che tale motivazione sia contenuta -come indicato dallo stesso art. 192,c.2- nel provvedimento di affidamento, anche programmatico, di natura generale o oggetto plurimo che ciascuna PA adotta a cura del Settore e del Resp del Procedimento competente

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Essendo norma di stretta applicazione, la valutazione di congruità deve avvenire nel perimetro da essa tracciato e secondo tutti i criteri ivi previsti, senza distinzione rispetto ai servizi strumentali, che sono presupposto per erogare i servizi di interesse generale. Le in house non sono l'anello finale del processo produttivo e, a differenza di un appaltatore privato che fornisce uno specifico servizio, sono dentro il processo di produzione di valore per l'ente pubblico controllante/affidante

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

L'assimilazione tra affidamenti in house e appalti non è coerente alla norma e non tiene conto delle differenziazioni e del valore aggiunto dell'in house. Le modalità previste risultano eccessivamente onerose, per RU, economiche e tempi. Occorre considerare il necessario rispetto dei principi di cui all'art. 1 L. 241/1990, anche in termini di non aggravio procedimentale. Ai fini della valutazione di congruità l'analisi del contesto del par. 5 delle LG risulta già rispondere all'esigenza

#### 5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

I prezzi medi CONSIP andrebbero equiparati a quelli degli altri Soggetti Aggregatori. Il ricorso a Studi di Istituti di ricerca e Associazioni rappresentative deve essere prevista per tutti i servizi. La specifica relativa agli enti strumentali non è conforme all'art. 192 c.2. La quotazione dei singoli segmenti risponde a una logica di prezzo e non di valutazione di congruità. Per la valutazione, occorre altresì tener conto dei differenti vincoli che regolano l'attività dell'in house e dei privati.

#### 6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Si ribadisce che la precisazione proposta in merito ai servizi strumentali costituisce un'interpretazione estensiva dell'art. 192, c. 2, del Codice, come tale non praticabile. La stessa, inoltre, non è condivisibile neppure a livello logico risultando molti affidamenti strumentali presupposto necessario per l'erogazione di quelli di interesse generale. Si pensi al superamento del digital divide, al principio digital first, all'aggregazione della domanda pubblica di innovazione operata dalle in house

#### 7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Considerate le conseguenze sanzionatorie rilevanti in caso di omissione o non corretta valutazione, tra cui l'illegittimità dell'affidamento diretto in house, è necessario supportare con parametri chiari ed univoci l'iter procedimentale dell'Ente nel predisporre la motivazione. Inoltre, la sanzione ipotizzata al punto 6.2 ai fini della qualificazione della stazione appaltante si ritiene non pertinente, non congrua e non proporzionata.

## 8. ASSTRA

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

I servizi di tpl non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 192, come previsto dal Codice agli art. 17, co.1, lett. i) (esclusione degli appalti o delle concessioni di servizi riguardanti il tp di passeggeri per ferrovia e metropolitana) e 18, co. 1, lett. a) (concessioni ai sensi del Regolamento CE n.1370/2007) e dalle Dir.UE del 2014. (segue punto 3 e 4). Esclusioni confermate dalla vigenza di una disciplina settoriale specifica nella materia de qua rinvenibile oltre che nel Reg. 1370 anche nelle disposizioni nazionali e regolatorie dell'Autorità di settore. La del. ART 154/2019 disciplina espressamente gli affidamenti in house con misure specifiche applicabili tanto alle concessioni quanto agli appalti, che incidono sui medesimi aspetti toccati dall'articolo 192 del D.Lgs. 50/2016: motivazione del mancato ricorso al mercato, valutazione della congruità economica, benefici per la collettività. Pertanto, al fine di evitare ogni dubbio interpretativo, è opportuno chiarire il corretto ambito di applicazione laddove si fa riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica.

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Si ribadisce anche qui l'opportunità di eliminare dall'ambito oggettivo di applicazione delle linee guida in discorso i servizi di tpl per le ragioni richiamate nella risposta al punto 1. La Del. ART 154/2019 disciplina anche le tempistiche per la redazione della relazione di affidamento coordinando le disposizioni valevoli per il settore

dei trasporti con quelle applicabili in via generale ai servizi locali di rilevanza economica (art. 34, comma 20 DL 179/2012 e art. 3, co.1-bis DL 138/2011)

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Fermo restando quanto rilevato al punto 1 in merito all'ambito di applicazione, in riferimento alla valutazione sulla congruità economica sarebbe opportuno precisare che nei settori nei quali sono individuati i costi standard, l'allineamento ai suddetti costi dell'affidamento in house deve essere considerato di per sé idoneo a dimostrare la congruità economica dell'affidamento.

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Si valuta positivamente l'indicazione fornita nelle linee guida di tenere in considerazione, per la valutazione dei benefici per la collettività conseguibili mediante l'affidamento in house, l'obiettivo della continuità nell'erogazione dei servizi pubblici. Sarebbe opportuno, per le medesime finalità, consentire anche la valutazione del beneficio che potrebbe derivare da una gestione unitaria e integrata di servizi pubblici complementari.

## 9. CINECA

#### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si chiede di voler fornire precisazioni in merito al rapporto tra le valutazioni tecnico-economiche poste a carico delle SS.AA. che esercitano il controllo analogo sull'organismo in house e l'alternativa al mercato ai fini dell'affidamento di un singolo contratto. Ciò tenuto altresì conto della rigorosa disciplina del d-lgs- 175/2016 relativa ai presupposti per il mantenimento delle partecipazioni in società pubbliche e dei principi delineati dall'articolo 1 della legge 241/90

#### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Si chiedono precisazioni in merito all'idoneità di una motivazione unitaria che tenga conto sia del modello prescelto che dei benefici riscontrabili per la collettività. Ciò per evitare che tale onere motivazionale svilisca il senso stesso del controllo analogo esercitato sul soggetto in house e si traduca, nei fatti, nella necessità di porre in essere una procedura equiparabile a quella "negoziata" tra l'operatore in house medesimo e gli operatori economici presenti sul mercato.

#### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Si chiede di delinerrare con maggior dettaglio le finalità sottese all'analisi complessiva di congruità che deve essere compiuta dal RUP al fine di chiarire se possa ritenersi idonea una valutazione prevalentemente orientata alla rispondenza della soluzione in house rispetto alle specifiche e peculiari esigenze della stazione appaltante, specie ove non immediatamente reperibili sul mercato soluzioni alternative.

#### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Si chiede secondo quali modalità le SS.AA. debbano compiere l'accertamento sul mercato. Anche in termini di proporzionalità dell'azione amministrativa e di non aggravio del procedimento. Si chiede, altresì, se possa essere effettuata dai RUP un'indagine di mercato di carattere informale, pur debitamente documentata, riscontrabile nel provvedimento di affidamento ovvero se sia sempre necessaria l'acquisizione di un vero e proprio "preventivo di offerta" dagli operatori presenti sul mercato.

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Si chiede di voler chiarire in che termini debba essere effettuata la valutazione di congruità dell'offerta economica resa dal soggetto in house. Si chiede inoltre opportuna specificazione in merito a quanto previsto al punto 5.7 in ordine alla necessità di scomporre l'attività svolta in segmenti omogenei da quotare singolarmente, ciò tenuto conto delle già citate specificità connesse all'esistenza stessa del rapporto in house e al già citato principio di non aggravio procedimentale.

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Si chiede se, ai fini della prevista valutazione, possa essere dato rilievo alla circostanza che un determinato servizio sia in uso presso una moltitudine di stazioni appaltanti omogenee (quali ad esempio le Università) la cui utenza di riferimento necessiti di sistemi e funzioni integrati e uniformi a garantire il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 192, comma 2, d.lgs., 50/2016.

## 10. Codau

#### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si chiede di voler fornire precisazioni in ordine al rapporto generale tra le valutazioni tecnico-economiche, ai fini dell'affidamento del singolo contratto, poste a carico delle Stazioni Appaltanti che esercitano il controllo analogo sull'organismo in house e l'alternativa del ricorso al mercato, tenuto anche conto della rigorosa disciplina del D.Lgs. n. 175/2016 relativa ai presupposti per il mantenimento delle partecipazioni in società pubbliche e dei principi delineati dalla legge 241/90

#### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Si segnala l'opportunità di delineare con maggior dettaglio le finalità sottese all'analisi complessiva di congruità che deve essere compiuta dal RUP al fine di chiarire se possa essere idonea una valutazione prevalentemente orientata alla rispondenza della soluzione in house rispetto alle specifiche e peculiari esigenze della stazione appaltante, a maggior ragione in tutti i casi in cui non siano immediatamente reperibili sul mercato soluzioni alternative.

#### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Si chiede di voler chiarire secondo quali modalità le Stazioni Appaltanti debbano compiere l'accertamento sul mercato, anche in termini di proporzionalità dell'azione amministrativa e di non aggravio procedimentale. Si chiede, altresì, se possa essere effettuata dal RUP un'indagine di mercato di carattere informale, pur debitamente documentata, riscontrabile nel provvedimento di affidamento, ovvero se sia necessaria di volta in volta l'acquisizione di un vero e proprio preventivo di offerta.

#### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Si chiede di voler chiarire anche in che termini debba essere effettuata la valutazione di congruità dell'offerta economica resa dal soggetto in house. Si chiede inoltre opportuna specificazione in merito a quanto previsto al punto 5.7 in ordine alla necessità di scomporre l'attività svolta in segmenti omogenei da quotare singolarmente; ciò tenuto conto delle già citate specificità connesse all'esistenza stessa del rapporto in house e al già citato principio di non aggravio procedimentale.

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Si chiede se, ai fini della prevista valutazione, possa essere dato rilievo alla circostanza che un determinato servizio sia in uso presso una moltitudine di stazioni appaltanti omogenee (quali ad esempio le Università), la cui utenza di riferimento alla necessità di sistemi e funzioni integrati e uniformi utili a garantire il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016.

## 11. Confindustria Trento

#### I Ambito oggettivo - 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si segnala l'opportunità di estendere la consultazione anche ad aspetti non puntualmente segnalati nei campi. Nei servizi labour intensive si è registrato un anomalo incremento di affidamenti in house con la creazione di newco prive di strutture tecniche. Il fenomeno merita di essere monitorato per **combattere forme di**

intermediazione illecita di manodopera. L'assenza di rischio di impresa e l'etero direzione da parte dell'ente controllante vanno vagliate ex art. 29 d.lgs. n. 276/2003.

[II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione](#)

La motivazione deve essere fondata su una concreta verifica di mercato e stima dei costi, che deve tener conto di una congrua remunerazione del capitale investito (utile di impresa da destinare ad attività di pubblico interesse). Ciò anche per garantire l'omogeneità del confronto comparativo. Inoltre, occorre imporre una contabilità separata tra attività affidate dai soci dell'in house e attività erogate verso clienti diversi (soggette al limite del 20%) al fine di evitare sussidi incrociati.

[III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante - 3. Criteri e obiettivi della valutazione](#)

L'analisi dovrà tener conto sia degli aspetti prettamente economici riferiti alla congruità, sia degli elementi di carattere sociale. In sede di analisi e in sede gestionale occorre applicare il principio del "normale operatore di mercato", scongiurando il rischio di aiuti pubblici in qualsiasi forma che alterino il confronto competitivo (cfr. "Test dell'investitore privato" cfr. CGUE c-83-01P, C.93.01P).

[IV L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare](#)

L'eventuale accertamento di convenzioni siglate da Consip o da altre centrali di committenza nel medesimo settore merceologico dovrebbe rappresentare una causa ostativa all'internalizzazione in ragione delle concomitanti previsioni di legge in materia di obblighi di approvvigionamento (e non solo un parametro di confronto).

[V La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house](#)

L'indagine andrebbe esperita preventivamente e mantenuta segreta: la società in house deve formulare la propria offerta senza poter parametrare la stessa agli esiti dell'indagine di mercato condotta dal committente (ciò per non alterare la genuinità della valutazione comparativa e la par condicio). Inoltre, l'indagine andrebbe affiancata all'accertamento dei requisiti tecnico organizzativi ed economici finanziari in capo alla società in house proporzionati all'oggetto dell'affidamento.

[VI La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta](#)

Tra i benefici per la collettività, si propone di inserire nelle LL.GG. in oggetto, un opportuno raccordo con le LL.GG. n.13 in materia di clausole sociali, nonché la necessaria verifica dell'applicabilità della Direttiva n. 2001/23/CE. Si richiama a tal riguardo l'esperienza locale trentina (nuovo art.32 della L.P. n. 2/2016). Inoltre, occorre ricordare tali previsioni con l'obbligo di rispettare le procedure concorsuali ex art. 19 d.lgs. n. 175/2016.

[VII Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante](#)

La carente o mancante motivazione o gli errori valutativi dovrebbero determinare l'applicazione di effetti interdittivi ai fini dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 192 d.lgs. n. 50/2016. Inoltre occorrerebbe vigilare e sanzionare le forme di interposizione illecita di manodopera che si annidano nei servizi labour intensive, mediante la creazione di società in house prive di propri requisiti tecnici ed economici, soggette all'influenza dominante dalla P.A. utilizzatrice del personale.

## 12. CSI Piemonte

[I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza](#)

L'art.192,c.2 è limitativo del principio di autorganizzazione della PA, non è accoglibile una sua interpretazione estensiva.L'indagine relativa a servizi non ancora presenti sul mercato pone aggravati procedurali incertezza e costi sproporzionati, anche rispetto ai principi della L.241/90. Manca definizione dell'ambito soggettivo di applicazione delle Linee guida (riguardano solo le società o anche altri organismi in house?)

[II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione](#)

Si suggerisce di prevedere che la motivazione sia formalizzata negli atti di programmazione ovvero negli affidamenti di natura generale o ad oggetto plurimo adottati e non per singolo affidamento, ad es, in ragione del fatto che i rapporti con le in house(specie per i servizi strumentali)possono essere definiti anche attraverso

convenzioni quadro, spostando onere motivazionale, se presenti parametri economici, alla sottoscrizione di tale convenzione, senza reiterazione per i singoli affidamenti

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

La valutazione complessiva dovrebbe tenere conto anche dei vantaggi per l'ente - si pensi all'ICT- legati a efficacia della governance e riduzione del lock-in. Spesso ricondurre forzatamente a mere logiche economiche favorisce solo apparentemente la concorrenza e conduce l'ente a una sudditanza da fornitori che non giova agli enti e quindi alla collettività

#### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Se le consultazioni preliminari corrispondono all'istituto ex 66 D.Lgs. 50/16, l'oggetto pare non congruo con gli obiettivi ivi ammessi. L'ingaggio di esterni per la verifica della presenza di servizi sul mercato appare sproporzionato aggravio e costo ulteriore. La verifica in oggetto dovrebbe svolgersi contestualmente a quella dell'art. 5.1

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Andrebbero inclusi anche prezzi praticati da Soggetti Aggregatori. Art. 192, c2 non motiva limite ai prezzi di mercato per soli servizi strumentali. Infatti, sussistono vincoli ed oneri che condizionano l'attività delle in-house controllate da PA che sono assenti per gli Operatori di mercato. L'indagine di mercato, essendo onerosa sia in termini di tempi che di costi, non si ritiene costituisca strumento idoneo ad acquisire preventivi ai fini della congruità

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

I benefici devono sempre essere riferiti alla PA in quanto tale e non sempre possono essere riferibili alla collettività. La valutazione del beneficio per la collettività dovrebbe essere intesa come ulteriore criterio cumulativo rispetto alla congruità economica del servizio per la PA

#### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

La previsione di illegittimità dell'affidamento, a fronte di obblighi di verifica così ampi e con margini di incertezza (v. ricerca servizi non presenti su mercato) è eccessiva e impedisce di valutare oggettivamente i vantaggi che l'in-house potrebbe offrire, perché impone all'Ente/Funziario rischio sproporzionato di responsabilità

## 13. Distretto Produttivo Informatica Pugliese

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si chiede di confermare l'interpretazione letterale/vincolante, delle L.G., e di escludere tutti "i servizi che non sono disponibili sul mercato", ivi inclusi quelli che "non potranno esserlo in futuro", perché ivi precluso l'accesso ad un oggettivo confronto sulla congruità e benefici. La "non presenza" è indice di assenza di economicità ed efficienza ex art. 1 l. nr. 241/90. La norma propone una valutazione sui "servizi" e non sulle "idee pregettuali".

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Si chiede d'escludere dalla valutazione (rif. p. 3.1 L.G.), le società strumentali per garantire l'imparzialità della istruttoria del RUP. Si chiede che le valutazioni RUP siano in forma completa nel provvedimento, vietando l'utilizzo di formule di rinvio a documentazione non allegata ed esecutive. Si chiede che la verifica del costo del personale, nell'ipotesi d'affidamento labor intensive, sia asseverata da professionista abilitato e non dalla stessa società strumentale, come già avvenuto.

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Si chiede di confermare l'obbligo di procedere ad un'indagine di mercato ed ad un accordo con le OO.SS., O. Datoriali ed operatori economici uscenti. Ciò in ottica deflattiva del contenzioso, nonché di garanzia della corretta applicazione delle clausole di salvaguardia. In un caso in esame, la società strumentale ha auto-

ritenuto congrua la propria offerta il cui costo del lavoro risulta nettamente inferiore a quello sostenuto dall'uscente e dai CCNL applicati, in spregio all'ob. socialità.

#### [4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare](#)

Si chiede l'obbligo di valutazione dei requisiti tecnico-professionali della società in-house. Il requisito deve essere preesistente all'affidamento ed idoneo all'esecuzione (Ateco, personale). Va inibita la valutazione basata sul capitolato di servizi cessati, obsoleti, o sul ricorso al personale dell'uscente, seppur autorizzata da prassi regionali. La clausola sociale non può essere utilizzata per acquisire requisiti di cui si è priva l'in-house, senza equo indennizzo della PMI uscente.

#### [5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house](#)

Si chiede l'obbligo d'includere le valutazioni di associazioni rappresentative e organismi pubblici (INPS), anche ai servizi strumentali, nonché, ove compatibili, le prescrizioni previste per i servizi pubblici locali. In un caso, l'Ente riteneva congruo, dopo istruttoria di 4 giorni, un affidamento di oltre 7mln il cui costo orario, asseverato dalla in-house, era inferiore ad oltre il 20% al costo tabellare già verificato da INPS.

#### [6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta](#)

Si chiede d'estendere la valutazione dell'universalità/socialità ai servizi strumentali, subordinate all'efficienza/economicità, ove coinvolta una collettività destinataria del decremento qualitativo e la customer è solo enunciata. L'internalizzazione del personale, con anzianità decennale, priva le PMI di personale qualificato, utile allo sviluppo del territorio, senza equo indennizzo, in applicazione della DGR Puglia nr.951/20, in contrasto con l'art. 43 Cost. ed all'obiettivo della socialità

#### [7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante](#)

Si chiede che l'omissione o l'errata valutazione della stazione appaltante, laddove accertata da TAR/ANAC, incida sulla qualificazione ex art. 38 del codice anche della società strumentale, in ragione del controllo analogo, nonché imponga il ricorso al mercato entro un termine perentorio di 30 giorni. Si chiede che l'ANAC, in esito all'istruttoria, provveda d'ufficio alle segnalazioni presso la procura contabile ed altri organi competenti (regione, ect.) e verifichi il ritorno al mercato.

## 14.Fabrizio Rensi

### [I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza](#)

Anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 100 del 27 maggio 2020 si ritiene opportuno che l'obbligo di motivazione rafforzata venga esteso anche agli affidamenti aventi ad oggetto lavori e forniture. in un'ottica pro-concorrenziale. Del resto, il contenuto della motivazione rafforzata dovrebbe comunque sussistere, a prescindere dalla sua obbligatoria e formale esplicitazione, lì dove si consideri il ricorso all'affidamento in house come eccezionale rispetto alla gara.

### [II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione](#)

La motivazione non può essere apodittica ma basata su una reale verifica di mercato e stima dei costi oltre che esplicitare i benefici per la collettività dell'affidamento in house. La sede può essere quella della determina a contrarre.

### [4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare](#)

Ove il codice consenta l'affidamento diretto del servizio in alternativa alla procedura pubblica di selezione del contraente e l'amministrazione si decida per l'affidamento diretto, la valutazione circa la convenienza rispetto all'affidamento in house è superflua in quanto la valutazione circa la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto è già stata effettuata dal legislatore. L'affidamento diretto è ammesso ex lege nei casi previsti.

### [5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house](#)

L'eventuale indagine di mercato, da esperirsi in mancanza di altri parametri economici di raffronto per l'offerta della società in house, andrebbe in ogni caso esperita prima dell'acquisizione dell'offerta in questione e tenuta segretata rispetto alla in house. Non può da una parte costituire una copertura ex post di una decisione già presa, con il disincentivo alla partecipazione degli OE già evidenziato da ANAC, né peraltro costituire il benchmark su cui parametrare ex ante l'offerta.

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Si condivide l'impostazione quanto agli obiettivi di universalità e socialità. Si suggerisce di rafforzare l'obbligo di verifica e controllo dell'impiego di risorse pubbliche in corso di esecuzione, coniugandolo con penalità e revoca del servizio in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, anche mediante ricorso alla valutazione degli utenti congiunta a quella tecnica dell'affidante. L'utilizzo di risorse pubbliche richiede massimo rigore di verifica.

#### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Si condivide l'impostazione quanto alle conseguenze delle omissioni di cui al punto 7.3. Al contrario si ritiene che la mancata o carente motivazione possa costituire motivo di perdita di iscrizione all'Elenco delle amministrazioni operanti anche in house. L'art. 5 individua la tipologia dell'affidamento in house ma non i requisiti di iscrizione nell'elenco, che possono essere fissati dall'Autorità ai sensi del comma 1 art. 192 e dove può trovare cittadinanza la carente o mancante motivazione.

## 15. FI.L.S.E.

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

1.1.1: aggiungere riferimento ad art. 26 del D.Lgs. 175/2016 ai sensi del quale alle Società elencate nell'Allegato A non è applicabile l'art. 4 dello stesso, potendo avere ad oggetto altre attività oltre a quelle elencate.

1.1.2: eliminare la valutazione della potenziale presenza dei servizi "a seguito di opportuni adeguamenti da parte dei soggetti erogatori, in tempi compatibili con le esigenze dell'amministrazione". Trattasi di valutazione aleatoria e poco affidabile.

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

2.2: inserire anche la possibilità per l'ente affidante di esplicitare alcune valutazioni di cui al punto 2.1 in provvedimenti quadro richiamandoli nella determina a contrarre.

### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Non si ritiene necessaria - anzi contrastante con principi di semplificazione, economicità ed efficacia dell'operatività della PA - la valutazione di convenienza per affidamenti diretti. Si propone la non applicabilità di tale valutazione per affidamenti in house sotto soglia.

### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

5.2: integrare fra i costi necessari alla produzione quelli relativi dell'assolvimento degli adempimenti di natura pubblicitaria.

### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

6.1: integrare con l'espressa previsione che la valutazione dei benefici sia effettuata anche in termini di convenienza economica da mettere in relazione alla congruità dell'affidamento.

### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Le conseguenze per l'omissione degli adempimenti risultano ultra legem, sproporzionate ed eccessivamente penalizzanti nei confronti dell'operato della PA. La valutazione dell'insufficienza o non adeguatezza della motivazione, in particolare, appare discrezionale e non oggettivizzabile. Tali previsioni comporterebbero

pesanti impatti sull'efficienza di azione della PA nonché di continuità aziendale delle Società in house con conseguente potenziale danno erariale.

## 16. FISE Assoambiente

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

L'ambito applicativo dell'art. 192 comma 2 non dovrebbe essere limitato ai soli "servizi" presenti sul mercato. Si ritiene corretto ed inderogabile intendere il termine concorrenza con riferimento a quella nel mercato e per il mercato (quale obiettivo minimo).

Il richiamo alla sentenza del TAR Sardegna sul comparto rifiuti non è assolutamente rappresentativo della giurisprudenza amministrativa consolidatasi negli anni, né degli orientamenti dell'AGCM.

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

L'affidamento dovrebbe essere preceduto e non seguito dal contratto di servizio, che ne deve stabilire tipologia, modalità e tempi di svolgimento. Solo in questo modo è possibile assistere ad una vera e propria comparazione tra le varie forme di affidamento.

L'assenza di un potere di controllo preventivo verso la scelta dell'in house, certamente non incentiva le pubbliche amministrazioni ad effettuare analisi di mercato scrupolose.

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Si dovrebbe partire dal presupposto, spesso dimenticato, che anche il mercato può garantire in modo assolutamente efficace gli obiettivi di socialità e universalità di un servizio/opera. Le amministrazioni dovrebbero adoperarsi affinché il sacrificio del processo concorrenziale sia giustificato e compensato, in un'ottica di proporzionalità, dai guadagni di efficienza o, più in generale, dai benefici che ne derivano in termini di qualità ed economicità dei servizi o dei beni forniti.

### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Per rendere più semplice e trasparente l'attività di selezione da parte degli enti affidanti e meno gravoso il carico di ricorsi per i tribunali amministrativi, si potrebbe sostituire l'obbligo di relazione ex art. 34 comma 20 con l'obbligo di svolgere una procedura competitiva aperta esplorativa, prima di poter affidare servizi pubblici in house. Il modello, in questo senso, potrebbe essere quello dell'avviso esplorativo per manifestazione d'interesse (art. 36, comma 2, lett. b, D.lgs. 50/2016). Gli enti affidanti dovrebbero pubblicare un avviso per ciascuna attività di servizio pubblico, invitando gli operatori economici interessati e in possesso dei requisiti necessari a presentare manifestazioni d'interesse per la sua gestione. Le manifestazioni d'interesse avrebbero il solo scopo di comunicare all'ente affidante la disponibilità a presentare un'offerta, senza che ciò comporti necessariamente l'avvio di una procedura competitiva.

### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

I benefici devono essere indicati in modo concreto e certo e non con il ricorso a formule astratte. Tali benefici, peraltro, sono difficilmente individuabili nel caso di servizi intermedi non destinati in modo diretto alla collettività.

Per la trasparenza del processo di valutazione dovrebbero essere esplicitati anche i metodi/strumenti di monitoraggio sull'esecuzione del contratto con processi e/o risultati accessibili ai terzi.

### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Le soluzioni proposte dall'Autorità appaiono equilibrate e condivisibili.

## 17. Hera spa

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Si condivide.

#### [II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione](#)

La relazione art. 34 deve includere anche il piano econ-finanz ex art.3bis c.1bis DL138/11 e relativi contenuti, dar conto del fatto che la creazione dell'inhouse non è sostenuta da risorse pub. distolte a altri servizi; escludere la sussistenza di aiuti di stato non ammessi; esplicitare benchmark utilizzato per analisi comparativa. La pubblicazione della relazione deve avvenire prima del provv. di scelta del modello gestionale (non solo prima dell'affidamento) in coerenza con art. 5 Dlgs 175/16

#### [III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione](#)

Per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, la valutazione economica e qualitativa dovrebbe tenere conto della normativa di settore applicabile in materia, inclusa la disciplina regolatoria delle Autorità di riferimento (a titolo esemplificativo: ambiti territoriali minimi, pianificazione territoriale del servizio, unicità della gestione, equilibrio economico-finanziario, standard di qualità del servizio, criteri tariffari applicati).

#### [4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare](#)

Si condivide

#### [5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house](#)

Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica la valutazione sulla congruità economica deve tenere conto della normativa di settore applicabile in materia, in primis la normativa tariffaria, anche per ciò che attiene la coerenza rispetto agli obblighi previsti in tema di qualità del servizio.

#### [6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta](#)

Nei servizi pub. locali la valutazione deve considerare la normativa di settore e le best-practice su efficienza tecnica, produttiva e allocativa (azioni a tutela utenti). Lo schema di contratto oggetto di valutazione pre-affidamento deve esplicitare modalità di determinazione/ aggiornamento corrispettivo e relativi elementi di costo, penali, cl. di recesso/risoluzione, obbligo di verifica almeno triennale su permanenza ragioni affidamento inhouse e relative condizioni di risoluzione. Per la trasparenza del processo di valutazione dovrebbero essere esplicitati anche i metodi/strumenti di monitoraggio sull'esecuzione del contratto con processi e/o risultati accessibili ai terzi.

#### [7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante](#)

Si condivide

## 18. Inarcassa

#### [II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione](#)

In merito ai servizi di Ingegneria ed architettura, il mancato ricorso al mercato andrebbe motivato, si veda sent. Cds n.1900/2016, in modo concreto e riscontrabile sui profili della convenienza, non solo economico della scelta.

I motivi dell'affidamento in house andranno riportati in un atto di rilevanza esterna (vedi consultazione punto 4), idoneo a costituire in capo a terzi posizioni di interesse qualificato, da pubblicizzare sul profilo di committente o con altre forme divulgative.

#### [III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione](#)

In linea con quanto previsto all'art.192 c.2 del Codice dei Contratti tra gli elementi di cui dare evidenza nella valutazione complessiva vi sono anche quelli relativi agli obiettivi della qualità del servizio.

Occorre evidenziare come sono soddisfatti, per lo specifico servizio di Ingegneria ed Architettura, i requisiti: di idoneità professionale, capacità economica-finanziaria e tecniche-professionali, richiesti usualmente agli operatori economici in regime di concorrenza.

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Al fine di confrontare le diverse opzioni offerte dall'ordinamento si ritiene opportuno che gli eventuali affidamenti in house siano sempre preceduti da una fase di consultazione preliminare di mercato finalizzata ad informare gli operatori economici degli appalti programmati e dei relativi requisiti.

La fase promossa dal RUP dovrà essere preordinata a conoscere l'assetto del mercato di riferimento, al fine verificarne la rispondenza alle reali esigenze della stazione appaltante.

## 19. INCSA

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Verifiche ascensori-impianti elettrici-apparecchi di sollevamento

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Relazione sui costi e benefici per la collettività e l'amministrazione-Nel provvedimento di affidamento

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

L'individuazione dell'operatore deve avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza e delle regole di rotazione degli inviti e di massima partecipazione, con particolare riguardo verso le piccole e medie imprese

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Concorde nella valutazione anche in caso di affido diretto, la stazione appaltante deve valutare e motivare la scelta dell'affidamento in house oppure soggetti esterni in modo da sollecitare la concorrenza.

#### 5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Prezzi delle attività oggetto di affido in house conformi ai prezzi di mercato

#### 6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Impossibilità di reperire sul mercato in regime di concorrenza un'offerta migliore sotto il profilo della congruità economica dell'offerta del soggetto in house nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione in house, anche con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche.

#### 7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Nessun motivo ostativo a quanto riportato sulle linee guida in merito all'assenza di valutazione oppure a una valutazione insufficiente che giustifichi il mancato ricorso al mercato.

## 20. ITACA

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

L'interpretazione estensiva è inopportuna. La categoria "servizi" non può includere lavori e forniture, né tantomeno i Servizi pubblici locali in quanto:

- a. "non letteralmente" previsti dalla norma;
- b. già destinatari di disciplina speciale ex art. 34 c.20 DL 179/2012 che non richiede verifica di congruità economica;

c. abrogazione referendum popolare dell'art.23bis DL 112/2008 e successiva abrogazione per illegittimità costituzionale art.4 del DL 138/2011, quindi le modalità competitive non possono prevalere sull'autoproduzione.

L'art. 192, comma 2 limita il principio di autorganizzazione della PA. Stante la sua natura derogatoria, l'interpretazione deve essere restrittiva e considerare i principi dell'art. 1, legge 241/90, tra cui il non aggravio procedimentale. L'ambito oggettivo è quello dei soli servizi disponibili sul mercato (senza differenziazione di quelli strumentali). Non si applica ai servizi legati a compiti istituzionali della PA prestati tramite l'in-house.

1.1.1 Hanno ad oggetto le seguenti attività consentite alle società in house dall'articolo 4, comma 2, del Dlgs 175/2016:

- a. la produzione di servizi di interesse economico generale;
- b. la produzione di servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni;
- c. 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, **fatte salve le attività di committenza ausiliarie di cui all'art. 3, comma 1, lett. m), punto 4 del predetto D.Lgs. 50/2016.**

Si propone l'aggiunta dell'ultimo periodo evidenziato, in quanto vanno esclusi dall'ambito applicativo dell'onere motivazionale rinforzato gli affidamenti aventi ad oggetto le attività di committenza ausiliarie di cui all'art. 3, comma 1, lett. m), punto 4 del predetto D.Lgs. 50/2016 (gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata) atteso che tali attività sono sottratte al mercato dal disposto dell'art. 39, comma 2, del Codice.

1.1.2 e 1.1.3 Si suggerisce di:

- a. sviluppare in termini maggiormente analitici la nozione di "mercato", declinandola nelle linee di massima generali in cui la medesima viene ricostruita e interpretata in sede regolatoria e/o giurisprudenziale;
- b. eliminare il riferimento ai servizi presenti sul mercato "a seguito di opportuni adeguamenti"; In particolare, al punto 1.1.2. si propone di eliminare dalle parole "oppure potrebbero (...)" fino alle parole "esigenze dell'amministrazione";
- c. meglio definire le nozioni di concorrenza "per" o "nel" mercato;

a. Il par. 1 del documento in consultazione, al pari della stessa norma di riferimento (art. 192, comma 2°, del D.Lgs. 50/2016), ruota essenzialmente intorno al concetto dei "servizi di mercato", inteso quale momento di attivazione degli obblighi normativi di analisi e relazione. Come noto, la nozione di "mercato" viene individuata nelle prassi amministrative regolatorie delle Autorità nazionali e sovranazionali di tutela concorrenza, e dalla correlata giurisprudenza amministrativa che fa il vaglio giudiziario delle corrispondenti decisioni, secondo precise coordinate identificative (sostituibilità dei prodotti e ambito territoriale). Per finalità di migliore comprensione del perimetro delle analisi presupposte dall'art. 192, comma 2° del D.Lgs. 50/2016, sarebbe utile che le indicazioni A.N.AC. in questione trattassero il corrispondente tema in termini maggiormente analitici, anche al fine di fornire agli operatori chiamati all'applicazione della disposizione gli elementi minimi per le speculazioni e analisi di rilievo;

b. l'attuale par. 1.1.2 ipotizza una ricostruzione del "mercato" rilevante ai fini delle analisi di cui all'art. 192, comma 2°, nella quale si tenga conto anche degli "adeguamenti" dell'offerta privata "in termini compatibili" con le esigenze dell'Amministrazione.

Tale nozione "dinamica" di accertamento dell'offerta, come d'altra parte evidenziato nelle considerazioni riassuntive postposte al paragrafo in commento, applicative, onerando l'Amministrazione di verifiche sull'evoluzione dei servizi di mercato dal carattere complesso e probabilmente non risolutivo;

c. il par. 1.1.3 del documento in consultazione, al fine di perimetrare i "servizi di mercato" in presenza dei quali scatta l'obbligo di valutazione della congruità, precisa che tali servizi sono quelli «offerti sul mercato dietro corresponsione di un prezzo in regime di concorrenza nel mercato o per il mercato, di monopolio o di oligopolio».

Per finalità di migliore comprensione del testo da parte degli operatori chiamati alla sua applicazione, si suggerisce di specificare la distinzione tra concorrenza "nel mercato" e concorrenza "per il mercato", secondo la tradizionale classificazione;

1.3 Si propone di specificare che il riferimento è all'art. 5, comma 1.

Si ritiene utile precisare che il riferimento corretto è il comma 1, dell'art. 5 e non il generico riferimento a tale articolo, al fine di circoscrivere il corretto ambito applicativo.

#### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Visto che gli affidamenti in house non rientrano nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (art.1) e agli stessi non si applica espressamente il Codice (art.5), non presuppongono necessariamente l'adozione di una determina a contrarre ex art. 32 del Codice.

Si suggerisce, quindi, di prevedere che tale motivazione sia contenuta - come indicato dallo stesso art. 192 c.2 - nel provvedimento di affidamento, che può avere anche natura di atto programmatico, generale, avente oggetto plurimo o natura collegiale (es. provvedimenti funzionali alla costituzione del veicolo in house e/o deliberazioni della Giunta regionale o altro organo).

#### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

La norma non impone l'analisi comparativa con il mercato ma una valutazione di congruità economica dell'offerta dell'in-house: la stazione appaltante può svolgere una consultazione di mercato a fini comparativi se ritenuta efficace e possibile altrimenti può scegliere altre modalità.

Si evidenzia che il testo del paragrafo 3 delle linee guida ha una formulazione generica e parziale: la norma fa riferimento, per la verifica della congruità, ai benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio, non ad elementi di carattere sociale.

Essendo norma di stretta applicazione, la valutazione di congruità deve avvenire nel perimetro da essa tracciato e secondo tutti i criteri ivi previsti, senza distinzione rispetto ai servizi strumentali, che sono presupposto per erogare i servizi di interesse generale. Le in house non sono l'anello finale del processo produttivo e, a differenza di un appaltatore privato che fornisce uno specifico servizio, sono dentro il processo di produzione di valore per l'ente pubblico controllante/affidante.

In coordinamento con quanto previsto nelle precedenti osservazioni, si suggerisce di ampliare il tenore letterale della linea guida ricomprendendo anche ipotesi ulteriori non immediatamente coincidenti con una "procedura di acquisto". Il par. 3.1 del documento posto in consultazione sancisce che «La valutazione richiesta dall'articolo 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici è effettuata dal RUP della procedura di acquisto». In linea con quanto già esposto nelle annotazioni di cui sopra, si evidenzia che l'affidamento in house è inquadrabile più ampiamente in processi e procedimenti di carattere organizzativo, anche corporativo, e non necessariamente in una "procedura di acquisto", che potrebbe ab origine difettare nel quadro complessivo in cui matura l'affidamento in questione.

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

L'analisi comparativa delle prestazioni potrebbe essere efficacemente effettuata solo con servizio standardizzabili e solo ove le stesse siano disponibili sul mercato. Pare ancora più gravosa e meno utile una valutazione sulla possibilità futura di avere soggetti nel mercato considerata l'impossibilità di compiere una qualsiasi comparazione (visto appunto che non ci sono soggetti nel mercato). Si ritiene, infatti, che l'assimilazione tra affidamenti in house e appalti non sia coerente alla norma e che non tenga conto delle differenziazioni e del valore aggiunto dell'in house. Le modalità previste risultano eccessivamente onerose, per RU, economiche e tempi. Occorre considerare il necessario rispetto dei principi di cui all'art. 1 L. 241/1990, anche in termini di non aggravio procedimentale. Ai fini della valutazione di congruità l'analisi del contesto del par. 5 delle LG risulta già rispondere all'esigenza.

Si propone di eliminare tale valutazione, in quanto difficoltosa e, per alcune ipotesi, non attuabile in concreto. Per la stazione appaltante, infatti, è già molto complesso svolgere un'efficace analisi comparativa delle prestazioni rese dall'organismo in house con quelle rese da eventuali soggetti nel mercato (praticabile e sensata solo con servizio standardizzabile). Pare ancora più gravosa e meno utile una valutazione sulla

possibilità futura di avere soggetti nel mercato vista l'impossibilità di compiere una qualsiasi comparazione, stante l'assenza di soggetti nel mercato.

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Le indagini di mercato possono essere utili solo per servizi standardizzabili (quindi in casi limitati). Possono essere utili anche dati di costi dei servizi affidati a organismi in house fermo restando il grande limite che, non essendo i servizi resi identici (affidati alle stesse condizioni tecniche ed economiche), l'analisi comparativa è comunque molto approssimativa. Un ulteriore elemento da tener in considerazione per valutare la congruità economica potrebbe riferirsi all'efficienza e produttività del proprio organismo in house sulla base dei controlli effettuati dalle amministrazioni ai sensi della vigente normativa in materia (es. art. 147-quater D. Lgs. 267/2000). Si specifica che per la valutazione, occorre altresì tener conto dei differenti vincoli che regolano l'attività dell'in house e dei privati.

Al 5.5. ANAC assume come il controllo verta quasi esclusivamente sul costo. Si osserva, invece, che l'elemento costo, per quanto degno di rilievo, non rappresenti ai sensi della norma il solo oggetto di valutazione per il ricorso all'affidamento a società in house. Al punto 5.7 si propone di sostituire le parole "valorizzazione economica dell'attività svolta cercando di scomporla in segmenti omogenei singolarmente quotati" con le parole "valutazione sulle modalità di gestione del servizio che derivano o possono derivare da disposizioni legislative, regolamentari oppure contenute in atti generali, inerenti una scelta organizzativa afferente alle modalità di erogazione del servizio".

Si propone di eliminare il periodo indicato in considerazione della impossibilità di scomporre in segmenti omogenei l'attività svolta dalle società in house ed anche in considerazione dell'eterogeneità delle stesse e della loro diversa organizzazione.

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta deve poter avvenire anche solo su "base teorica" mediante l'individuazione di vantaggi e svantaggi delle varie forme di gestione possibili con una corrispondente ponderazione dei medesimi per scegliere la forma valutata migliore con riferimento a un determinato servizio, in un determinato luogo e in un determinato momento.

La precisazione proposta in merito ai servizi strumentali costituisce, peraltro, un'interpretazione estensiva dell'art. 192, c. 2 del Codice, come tale quindi non praticabile. La stessa, inoltre, non è condivisibile neppure a livello logico risultando molti affidamenti strumentali presupposto necessario per l'erogazione di quelli di interesse generale. Si pensi al superamento del digital divide, al principio digital first, all'aggregazione della domanda pubblica di innovazione operata dalle in house.

Al paragrafo 6 delle Linee guida viene riportata l'attenzione sui benefici per la collettività; tale valutazione, per quel che riguarda i servizi strumentali, potrebbe essere non agevole in quanto, a differenza dei servizi di interesse generale è l'amministrazione stessa che usufruisce dei servizi resi dalla società in house. In tali casi i benefici per la collettività potrebbero ricavarsi, al più, in via mediata.

La scelta di trattare in maniera separata i diversi aspetti della congruità genera degli equivoci, in quanto l'oggetto della valutazione per l'affidamento è la congruità (complessivamente intesa) della proposta in relazione alla quale le amministrazioni procedono e che non dovrebbe interessare, in maniera separata, singoli aspetti di valutazione.

Al punto 6.2 dovrebbero essere collegati dei punti a), b), c) ecc. mentre sono inseriti i punti 6.3, 6.4, 6.5.

Al punto 6.8 viene declinato un concetto di economicità che non appare corretto in quanto risulta riconducibile alla realizzazione di "economie di scala"; l'economicità è invece un concetto avente valenza più ampia in quanto connesso all'ottimizzazione dei risultati in relazione ai mezzi a disposizione.

Al punto 6.9 si parla di misurazione della qualità del servizio facendo riferimento a situazioni verificabili solo "post affidamento" non certamente funzionali a motivare una determinata scelta di affidamento di un servizio alla società in house; risulta probabilmente necessario attenersi ad un concetto di modalità di misurazione della qualità del servizio. Si propone di riscrivere il paragrafo in quanto l'elemento di congruità non deve essere basato solo sull'elemento costo, ma anche sugli ulteriori elementi stabiliti nell'art. 192.

#### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Le conseguenze relative all'assenza di motivazione oppure ad una motivazione insufficiente devono limitarsi e riguardare esclusivamente il corrispondente atto amministrativo che potrà essere impugnato dinnanzi al Giudice amministrativo. Considerate le conseguenze sanzionatorie rilevanti in caso di omissione o non corretta valutazione, tra cui l'illegittimità dell'affidamento diretto in house, è necessario supportare con parametri chiari ed univoci l'iter procedimentale dell'Ente nel predisporre la motivazione. Inoltre, la sanzione ipotizzata al punto 7.3 ai fini della qualificazione della stazione appaltante si ritiene non pertinente, non congrua e non proporzionata. Peraltro, manca anche la base normativa su cui si fonderebbe tale sanzione. Quindi si propone l'eliminazione di tale punto.

**Ulteriori considerazioni:** Altra questione da sottoporre, non trattata nelle linee guida, è quella relativa alla società in house che persegue lo scopo sociale rivolgendosi ad acquistare beni e servizi sul mercato. Una simile ipotesi non dovrebbe integrare i presupposti del 192 comma 2 del Codice, in quanto, il bene o il servizio, viene acquisito dalla società in house applicando le regole del Codice dei contratti pubblici, sul mercato; la soddisfazione dei fabbisogni dell'amministrazione avviene sì mediante la società in house, ma i servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza sono acquisite attraverso procedure ad evidenza pubblica, svolte dalla società stessa. Dovrebbe affermarsi la non riconducibilità di tali ipotesi nell'ambito oggettivo di applicazione di cui 192 comma 2.

## 21. Masotina s.p.a.

### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Si apprezza lo sforzo di ANAC di stabilire criteri obbiettivi per scongiurare affidamenti sorretti da motivazioni apodittiche o apparenti, con sottrazione al mercato di servizi erogabili da privati a condizioni più vantaggiose per la collettività. A tale scopo, si suggerisce di prevedere l'obbligatorietà di consultazioni di mercato, ove sistente, sulle condizioni qualitative ed economiche del servizio individuate dall'Ente. Ciò renderebbe la scelta dell'affidamento giustificabile.

### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Al fine di garantire la trasparenza, efficacia ed economicità della scelta dell'affidamento diretto, è opportuno che l'indagine di mercato sia effettuata tenendo conto di parametri realmente comparabili alle caratteristiche specifiche del servizio oggetto di affidamento. Pare inoltre opportuno non considerare i parametri economici di altri affidamenti diretti, in quanto ontologicamente non rappresentativi delle condizioni di mercato.

### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

La valutazione sulla convenienza dell'affidamento diretto deve dar conto di concrete ragioni che lo rendano preferibile. Quindi, anche prescindendo da indagini di mercato, è comunque necessario comparare caratteristiche del servizio omogenee, confrontabili e misurabili. In ogni caso, quantomeno, occorre che, individuati i parametri qualitativi, in motivazione si dia atto delle ragioni che impongono l'affidamento diretto.

## 22. Napoli servizi

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

"...indicando eventuali motivazioni o ragioni pratiche che possano giustificare l'interpretazione estensiva della previsione."

estenderla quanto meno a lavori e forniture connesse ai servizi oggetto dell'affidamento.

Se si considera una società in house che gestisce servizi di Facility Management, la gestione propria prevederà lavori, forniture direttamente connesse alle attività proprie del Facility.

II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Considerato che per la Corte di giustizia anche nel caso dei SIEG (servizi di interesse generale) non si evidenzia un divieto assoluto agli Stati membri di attribuire a determinate imprese diritti speciali ed esclusivi, purché ciò avvenga "per considerazioni di interesse pubblico, di carattere extra economico", considerato dunque il concetto della libera organizzazione dell'Ente, sarebbe corretto prevedere che la prima motivazione sia a carico dell'Organo Istituzionale e di solo indirizzo.

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Il RUP, assunte le motivazioni di indirizzo, potrà procedere alla valutazione di congruità negli interessi pubblici e privati coinvolti senza discendere da una valutazione del contesto che ha portato alla scelta di indirizzo dettata dall'Organo Istituzionale. Tra i fattori analizzati non potranno essere sottovalutati aspetti quali il costo del personale, la continuità aziendale, il confronto oltre che con il mercato libero con altre società in house che erogano servizi simili.

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

La stessa non può prescindere dallo storico, dai livelli occupazionali e dal settore.

Qualora siano incluse attività ad alta intensità di manodopera nell'analisi di congruità è doveroso registrare l'eventuale capacità del mercato di assorbire e garantire i livelli occupazionali a parità di costi ed obblighi tipici delle società in house.

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Dovrebbe essere oggetto della scelta operata dall'Organo Istituzionale confutata poi dal processo di verifica del RUP in linea con le indicazioni ricevute

#### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Nel caso specifico bisogna evidenziare che l'eventuale definizione del contratto quale nullo potrebbe portare a maggior costi in termini di contenzioso e gestione della forza lavoro per l'ente e la comunità.

Sarebbe auspicabile invece l'applicazione di un regime sanzionatorio in capo alla SA a salvaguardia dei servizi erogati e dei livelli occupazionali.

## 23. Regione Sicilia

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

L'art. 192, co. 2, limita il giudizio di congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, ove si tratti di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza. La sua interpretazione deve essere restrittiva, anche in relazione all'aggravio procedimentale in contrasto con la L.241/90. I servizi devono essere disponibili (e non potenzialmente, come ipotizzato al punto 1.1.2), diversamente verrebbe meno la possibilità di comparazione dei prezzi. Occorrerebbe escludere le gare sotto soglia.

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

La motivazione del mancato ricorso al mercato non può essere contenuta nella determina a contrarre, che, nell'ipotesi, non viene adottata (art.1 Cod ), così come non viene richiesto il cig, secondo le indicazioni in FAC di ANAC. Il costo del servizio è già indicato nel Contratto con riferimento alle sue principali componenti e con indicazione delle risorse impiegate. La motivazione andrebbe in linea generale evidenziata nel contratto di servizio oppure nel documento programmatico adottato dalla PA.

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

La norma dell'art.192, co. 2, del D.lgs. n. 50/2016 non parla di adempimenti ulteriori a carico del R.U.P, la valutazione deve avvenire nel perimetro individuato, senza distinzione rispetto ai servizi strumentali, presupposto di quelli d'interesse generale. La valutazione di congruità rispetto ai prezzi di mercato dei servizi

di interesse dovrebbe avere luogo prima della stipula del contratto di servizio, eventualmente evidenziata nel provvedimento che approva il contratto e rinnovata periodicamente

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Le modalità di comparazione fra i 2 modelli di affidamento non tiene conto del valore aggiunto apportato dalle in house, al quale possono corrispondere maggiori oneri per impiego di risorse umane e economiche. Ove nel mercato subentrino operatori in grado di offrire servizi di interesse qualitativamente e prima facie economicamente più convenienti, l'Amministrazione potrà fare ricorso alle consultazioni preliminari di mercato, dando esito delle stesse con apposito provvedimento.

#### 5.La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Quale parametro per ogni tipo di servizio potrà farsi riferimento, oltre ai prezzi medi CONSIP, anche ai prezzi spuntati, nell'ultimo semestre, da soggetti aggregatori e centrali uniche di committenza, a studi di settore o indagini di mercato con il coinvolgimento di associazioni di categoria. La misurazione dei singoli segmenti, relativamente agli Enti strumentali, non è conforme all'art.92, non corrisponde ad una valutazione di congruità e non tiene conto dei vincoli dell'in house rispetto al privato

#### 6.La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

La precisazione proposta in merito ai servizi strumentali costituisce un'interpretazione estensiva dell'art. 192, c. 2, del Codice, come tale non condivisibile; ciò anche sotto un profilo logico, risultando molti affidamenti strumentali presupposto necessario per l'erogazione di quelli di interesse generale. Occorre ricordare che la società in house è parte del processo produttivo nonché diramazione dell'ente pubblico, non un'entità separata.

#### 7.Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Si ribadisce che la congruità della motivazione della scelta dell'in house deve essere contenuta nel relativo contratto di servizio, che lega società e socio. Le conseguenze sanzionatorie previste (responsabilità) possono ritenersi in linea con la ratio della norma di assicurare il rispetto dei principi previsti ex co.2 del art.192e art.30 del Cod; tuttavia,la sanzione ipotizzata al punto 7.3 per le omissioni di cui al 6.2 viola la norma dell'art.38 e pertanto va cassata

## 24. Studiare Sviluppo s.r.l.

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

3.2 La congruità economica non esaurisce le valutazioni della P.A., che può valorizzare anche la maggiore efficacia della delegazione interorganica che connota l'affidataria come "longa manus operativa" dell'affidante, assegnandole anche il compito di perseguire finalità sociali utili alla collettività quali il sostegno a politiche di inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati o servizi in ambiti non appetibili per il mercato (territori montani o servizi poco remunerativi)

#### 4.L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

al par. 4, nel riquadro in corsivo (ma non nel testo proposto delle linee guida) si osserva che "Si ritiene necessaria la valutazione anche nelle ipotesi in cui il codice consente l'affidamento diretto del servizio. In questo caso, la stazione appaltante dovrà valutare la convenienza dell'affidamento alla società in house rispetto all'affidamento diretto a soggetti esterni.". Quindi, l'art. 192 si applicherebbe anche ai contratti sottosoglia (e, in generale, per i casi in cui non c'è l'obbligo di gara). Questo è chiaramente sbagliato per varie ragioni. Si fa osservare che: 1) dal punto di vista strettamente giuridico, l'art. 35 dice che ai contratti sottosoglia il codice non si applica, quindi non può applicarsi neanche l'art. 192; 2) gli affidamenti in house nascono proprio come semplificazione rispetto all'obbligo di gara, quindi non è il caso di complicare la procedura; 3) per i contratti sottosoglia, sarebbe un appesantimento contrario alla logica della semplificazione; 4) si rischierebbe di arrivare a effetti paradossali, come quello di dover fare l'indagine di mercato quando una gara è andata deserta o quando un servizio può essere fornito solo da un fornitore.

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

al par. 5.2 si fa correttamente riferimento alla possibilità di utilizzare come parametro i prezzi medi risultanti da gare bandite per l'affidamento di servizi identici o analoghi. Non si fa riferimento, invece, ai prezzi (e alle altre condizioni contrattuali) ai quali altre amministrazioni hanno affidato servizi analoghi allo stesso organismo in house: forse si propone di inserirlo.

al par. 5.3 si fa riferimento alla richiesta di preventivi: come osservato nello stesso documento, potrebbe essere difficile acquisire preventivi da imprese che non abbiano una seria possibilità di ottenere il contratto. Si potrebbe quindi inserire un inciso "ove possibile".

Con riferimento al par. 5, si chiede di specificare alcuni elementi relativi alla valutazione dei costi delle professionalità esterne contratte dalla inhouse ai fini della congruità. Esse, per esempio, potrebbero essere parametrare alle tariffe professionali o ai costi medi del personale di qualifica paragonabile.

## 25. Umbria salute

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

L'art 192 non si applica ai servizi in house connessi ai compiti istituzionali della PA, alla realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi di interesse generale, all'autoproduzione di beni e a tutti i servizi di interesse generale non erogati a fronte di un corrispettivo economico su un mercato. Non si applica ai consorzi e società consortili che in forza dello scopo mutualistico, svolgono la loro attività esclusivamente verso e nell'interesse dei soci.

## 26. Utilitalia

### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Non si condivide l'esclusione dei servizi di igiene urbana effettuata nella relazione illustrativa. La sentenza del TAR Sardegna richiamata è superata dalla pronuncia del CdS 1596/2021. Il regime di privativa non comporta la sottrazione del servizio al mercato concorrenziale. In tale settore si riscontrano dinamiche concorrenziali che si esplicano nella cosiddetta "concorrenza per il mercato", che Codesta Autorità ritiene rilevante per la valutazione e che ha riconosciuto nel parere AG 47/13.

### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Si condivide la scelta di individuare nella determina a contrarre il primo atto utile in cui inserire la motivazione della scelta di procedere all'affidamento a una società in house. Si condivide che per i servizi pubblici locali la motivazione sia, invece, contenuta nella relazione ex art. 34, co. 20, DL 179/2012. Si ricorda, altresì, che in base all'art. 3-bis, co. 1-bis, del DL 138/2011, detta relazione deve contenere anche il piano economico finanziario e gli altri elementi ivi indicati.

### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

Si condivide la necessità, soprattutto nei servizi pubblici locali, che la valutazione tenga conto di diversi aspetti inerenti il servizio da affidare. Si ricorda, però, che in questi servizi la valutazione economica e qualitativa effettuata dalla stazione appaltante deve tenere conto della normativa di settore applicabile in materia, inclusa la disciplina regolatoria delle Autorità di riferimento nonché della tempistica relativa alla procedura di affidamento prescelta.

### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

I paragrafi 4, 5 e 6 devono essere coordinati. Il solo preventivo o costo del servizio non appare elemento idoneo nell'ambito dei servizi pubblici locali la cui valutazione complessiva si basa anche sugli obiettivi (universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, ottimale impiego delle risorse pubbliche) imposti ex lege e dalla regolazione, il cui rispetto potrebbe richiedere un adeguamento, anche successivo, che può impattare sul mero costo originario del servizio.

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Si condivide la necessità che sui servizi pubblici locali Codesta Autorità fornisca indicazioni solo all'esito di un confronto con le Authority di settore, come precisato nel box. Si ritiene, quindi, necessario chiarire che sino ad allora il paragrafo 5 non sarà applicabile agli affidamenti di detti servizi. Inoltre, sulla validità in tali settori dei preventivi, si rimanda alle considerazioni brevemente esposte al paragrafo precedente.

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Nei servizi pubblici locali soggetti a regolazione indipendente i target relativi alla qualità del servizio (aspetti tecnici, contrattuali e standard di servizio) sono adottati dall'Authority, che ne controlla anche il rispetto. La valutazione della stazione appaltante non può, quindi, prescindere da quanto già stabilito dalla regolazione.

#### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

In considerazione della diversa gravità che connota il caso di omessa motivazione rispetto a quello di motivazione insufficiente, e della mancanza di una "definizione" di insufficienza all'interno delle linee guida, si propone di prevedere una gradazione delle conseguenze commisurata all'importanza dell'inadempimento, riservando le sanzioni più afflittive ai casi di omessa motivazione. Tale impostazione appare ossequiosa del principio di proporzionalità.

## 27. Anonimo

#### I Ambito oggettivo 1. I servizi presenti sul mercato in regime di concorrenza

Va valutato se il servizio di igiene ambientale (cfr. peraltro l'art. 198 D.lgs. 152/06) sia qualificabile come servizio "per il/nel mercato" ove la sua esecuzione dipenda, per la parte economica prevalente, da pochi impianti di smaltimento in regime di quasi monopolio.

#### II La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. 2. Il contenuto e la pubblicazione della motivazione

Per i SPL di rilevanza economica il primo atto utile in cui esprimere la motivazione in oggetto è la relazione ex art. 34, c. 20, D.L. 179/12, che può essere approvata anche prima della delibera di affidamento del servizio (di competenza consiliare), che a sua volta potrebbe tenere conto anche di eventuali osservazioni pervenute sulla predetta relazione soggetta a previa pubblicazione sul sito internet dell'Ente affidante.

#### III Le valutazioni rimesse alla stazione appaltante. 3. Criteri e obiettivi della valutazione

La congruità economica non esaurisce le valutazioni della P.A., che può valorizzare anche la maggiore efficacia della delegazione interorganica che connota l'affidataria come "longa manus operativa" dell'affidante, assegnandole anche il compito di perseguire finalità sociali utili alla collettività quali il sostegno a politiche di inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati o servizi in ambiti non appetibili per il mercato (territori montani o servizi poco remunerativi)

#### 4. L'accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare

Il ricorso ad esperti esterni o a consultazioni preliminari dovrebbe essere previsto solo in casi eccezionali quali i servizi innovativi. Strumento efficace e poco oneroso potrebbe rivelarsi l'analisi di gare dell'ultimo triennio nell'ambito territoriale di riferimento, tenendo conto dei partecipanti, dell'aggiudicatario (valutando eventuali ipotesi di collegamento/controllo/influenza dominante tra società), dei servizi oggetto di gara, del n. degli abitanti e del prezzo di aggiudicazione.

#### 5. La valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house

Lo svolgimento di indagini di mercato va considerata una "facoltà", potendosi utilmente prendere a riferimento prezzi medi ricavati da dati ufficiali o dall'analisi di gare analoghe. Nell'ambito dell'in house, la PA "valorizza" l'estrema flessibilità del rapporto che le consente di rimodulare il servizio per adattarlo, con immediatezza e senza particolari formalismi, nè penalità, ad esigenze specifiche di volta in volta emergenti, soprattutto ove la società in house sia sana, solida e performante

#### 6. La valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Per l'in house: costante verifica sull'efficacia del servizio, assicurata da quotidiane azioni di controllo agevolate dal rapporto di delegazione interorganica non riproducibili in un rapporto contrattuale; maggiore flessibilità del servizio adattabile con immediatezza a esigenze sopravvenute; economicità assicurata da economie di scala a cui non potrebbero aspirare enti affidanti singoli di più piccole dimensioni; livelli qualitativi non condizionati da scopo di lucro; massima trasparenza.

#### 7. Le conseguenze dell'omissione o della non corretta valutazione da parte della stazione appaltante

Nell'ambito della discrezionalità amministrativa, tenuto conto dei particolari "tecnicismi" di alcuni settori (es. rifiuti), alla P.A. deve essere riconosciuta la facoltà di valutare "come" affidare il servizio (gara o in house) senza che la motivazione dell'atto amministrativo, seppure rafforzata, divenga una sorta di "probatio diabolica" che paralizzi l'agire amministrativo per timore del funzionario di incorrere in responsabilità amministrativa o contabile.