



# **Gli affidamenti in house di servizi strumentali**

DIREZIONE DI AREA PIANIFICAZIONE E CONTROLLI  
– DIREZIONE DI AREA INFRASTRUTTURE E OPERE  
PUBBLICHE

## Indice

Sezione I: inquadramento normativo .....	2
1. Premesse .....	2
2. Riferimenti normativi .....	2
3. Definizioni .....	2
3.1 Definizione di “società in house” .....	2
3.2 Definizione di “affidamento in house” .....	3
3.3 Definizione di “servizi strumentali” .....	3
4. Alcune tipologie di servizi strumentali.....	4
4.1 Servizi strumentali di manutenzione e di supporto al RUP .....	4
4.2 Altri Servizi per il funzionamento delle P.A. ....	5
5. L’affidamento di un servizio strumentale a una società <i>in house</i> : presupposti e motivazione .....	5
5.1 Il rapporto tra affidamento <i>in house</i> di servizi strumentali e l’approvvigionamento tramite Consip.....	7
6. Le verifiche propedeutiche all’affidamento.....	8
6.1 Che servizio voglio?.....	8
6.2 Il servizio da affidare è strumentale?.....	9
6.3 Il servizio strumentale che occorre all’Amministrazione può essere svolto da una società <i>in house</i> dell’Ente?.....	9
6.4 Esistono convenzioni Consip? .....	10
7. Motivare la convenienza per l’Ente .....	10
8. Acquisizione del CIG e obblighi di trasparenza .....	12
9. Profili ulteriori derivanti dall’esclusione dall’ambito di applicazione del Codice dei Contratti Pubblici.....	12
9.1 Le modifiche contrattuali in corso d’esecuzione .....	13
Sezione II: aspetti operativi.....	14
1. Il provvedimento con cui si dispone l’affidamento <i>in house</i> .....	14
2. Il contratto di servizio .....	14
3. Il flusso procedimentale.....	14

## Sezione I: inquadramento normativo

### 1. Premesse

Il presente testo si propone di favorire la standardizzazione dei processi di affidamento di servizi strumentali con il modello dell'*in house*, fornendo indicazioni sugli aspetti motivazionali e i passaggi procedurali.

### 2. Riferimenti normativi

I principali testi normativi di riferimento in materia di affidamenti *in house* di servizi strumentali sono:

- il d.lgs. n. 36/2023, in particolare l'art. 7;
- il d. lgs. N. 175/2016 (c.d. "TUSP"), in particolare gli articoli 2, co.1, lett. o) e 16;
- la direttiva 23/2014/UE, in particolare l'art. 17, paragrafi da 1 a 3;
- la direttiva 24/2014/UE, in particolare gli articoli 12, paragrafi da 1 a 3, e 28, paragrafi da 1 a 3.

Si rinvia all'Appendice 2 "Riferimenti normativi" per la consultazione delle disposizioni in materia.

### 3. Definizioni

#### 3.1 Definizione di "*società in house*"

In base all'art.2, co.1, lett. o) del d.lgs. n. 175/2016, una società si qualifica come *in house* se rispetta tre requisiti cumulativi:

- è soggetta al **controllo analogo** di un'Amministrazione, oppure al controllo analogo congiunto da parte di più Amministrazioni;
- la **partecipazione** di capitali privati è esclusa, salvo il caso in cui sia prevista dalla legge;
- svolge **attività** prevalentemente nei confronti dell'Amministrazione socia, cioè realizza oltre l'80% del fatturato nell'esecuzione dei compiti affidati dall'Ente socio.

L'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023 ha comportato il venire meno del Registro delle società *in house* gestito dall'ANAC ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016. L'iscrizione a questo registro costituiva un passaggio necessario per rivestire la qualifica di *in house*.

Le società dell'Ente configurate come *in house* e iscritte nel Registro oggi abrogato sono le seguenti:

- AMIU S.p.A. (oggetto sociale: igiene urbana);
- AMT S.p.A. (oggetto sociale: trasporto pubblico);
- ARAL S.p.A. (tramite AMIU S.p.A.; oggetto sociale: igiene urbana);
- A.S.Ter. S.p.A. (oggetto sociale: verde; strade; impianti);
- Bagni Marina Genovese s.r.l. (oggetto sociale: gestione di stabilimenti balneari);
- Farmacie Genovesi s.r.l. (oggetto sociale: gestione delle farmacie comunali);
- FILSE S.p.A. (oggetto sociale: gestione di partecipazioni societarie);
- FSU s.r.l. (oggetto sociale: gestione delle partecipazioni comunali in qualità di *holding*);
- Genova Parcheggi S.p.A. (oggetto sociale: gestione della sosta a pagamento);

- IRE S.p.A. (oggetto sociale: riqualificazione edilizia e urbana, dell'edilizia residenziale sociale e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico);
- Job Centre s.r.l. (oggetto sociale: produzione di servizi di interesse generale nel campo del lavoro, la ricerca, la progettazione, la prestazione di servizi, la consulenza, l'assistenza tecnica, etc.);
- Liguria Digitale S.p.A. (oggetto sociale: servizi informatici);
- S.P.Im. S.p.A. (oggetto sociale: valorizzazione immobiliare);

### 3.2 Definizione di “affidamento in house”

Il Consiglio di Stato<sup>1</sup> ha chiarito che “con l’espressione in house providing si fa riferimento all’affidamento di un appalto o di una concessione da parte di un ente pubblico in favore di una società controllata dall’ente medesimo, senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica, in virtù della peculiare relazione che intercorre tra l’ente pubblico e la società affidataria.

La società in house è una società dotata di autonoma personalità giuridica che presenta connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione ad un “ufficio interno” dell’ente pubblico che l’ha costituita, una sorta di longa manus (...). Queste caratteristiche (...) legittimano l’affidamento diretto, (...) in quanto, nella sostanza, non si tratta di un effettivo “ricorso al mercato” (outsourcing), ma di una forma di “autoproduzione” o, comunque, di erogazione di servizi pubblici “direttamente” ad opera dell’amministrazione, attraverso strumenti “propri” (in house providing)”<sup>2</sup>.

### 3.3 Definizione di “servizi strumentali”

In termini generali, si considerano servizi strumentali all’attività dell’Ente socio quelli resi dalla società partecipata “a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l’Ente di riferimento e con i quali lo stesso Ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali”<sup>3</sup>.

L’AGCM<sup>4</sup> ha chiarito che “si ricade nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell’ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, (...) costituisce, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante”.

I servizi strumentali vanno tenuti distinti dai servizi pubblici locali di rilevanza economica, oggetto della rilevazione di cui all’art. 30 del d.lgs. n. 201/2022. Rientrano in quest’ultima categoria i servizi resi “per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività”<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, parere n. 1086/2018.

<sup>2</sup> Cfr. anche l’art. 3, co. 1, lett. e) dell’allegato I.1: per affidamento in house si intende l'affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#) e alle condizioni rispettivamente indicate dall'[articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE](#) e dall'[articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE](#), nonché, per i settori speciali, dall'[articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE](#).

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, sent. n. 3766/2009.

<sup>4</sup> Cfr. AS 1999 del 17/6/2023.

<sup>5</sup> Cfr. il punto precedente.

dunque “quando sul territorio l’utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito”<sup>6</sup>.

La distinzione tra le due categorie di servizi rileva ai fini della disciplina del processo di affidamento degli stessi, in quanto il quadro normativo di riferimento per i servizi strumentali è il Codice dei contratti pubblici (art. 7 del d. lgs n. 36/2023) mentre per l’affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica il principale riferimento normativo è l’art. 17 del d.lgs. n. 201/2022.

Questa distinzione va inoltre tenuta presente per quanto riguarda la competenza a disporre l’affidamento. Come chiarito nella nota n. prot. 96634 del 22/2/2024 del Segretario Generale e Direttore Generale, cui si rinvia, infatti:

- per l’affidamento *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui al citato d.lgs. n. 201/2022 occorre seguire l’*iter* della deliberazione consiliare (si vedano in particolare gli articoli 10,14 e 17);
- l’affidamento *in house* di servizi non qualificati come servizi pubblici locali di rilevanza economica va disposto ai sensi dell’art. 7 del d.lgs. n. 36/2023 mediante una determinazione dirigenziale.

## **4. Alcune tipologie di servizi strumentali**

### **4.1 Servizi strumentali di manutenzione e di supporto al RUP**

I servizi di manutenzione possono essere considerati come strumentali quando la prestazione resa dalla società affidataria sia rivolta in maniera immediata e diretta al soddisfacimento dei bisogni esclusivi dell’Ente, per esempio i servizi di manutenzione di immobili sedi di uffici comunali e della relativa impiantistica (*global service*, presidi antincendio, condizionamento, etc.).

Rientrano inoltre, a titolo esemplificativo e non esaustivo, tra i servizi strumentali “*tecnici*” i seguenti servizi:

- supporto al RUP
- supporto specialistico all’attività amministrativa
- documenti di indirizzo alla progettazione (DIP e DOCFAP)
- progettazione
- verifica del progetto

---

<sup>6</sup> Non esiste un elenco esaustivo dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. È tuttavia possibile avere contezza dei servizi che nel censimento relativo al 2022 (DCC n. 72/2023, consultabile [a questo indirizzo](#)) l’Ente ha classificato come servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati *in house*, cioè:

#### **Servizio pubblico locale di rilevanza economica**

- gestione dei rifiuti urbani, inclusa la derattizzazione delle aree dei cassonetti
- pulizia delle caditoie
- pronto intervento autospurghi
- derattizzazione e la disinfestazione negli asili e nelle scuole
- trasporto scolastico
- trasporto pubblico locale per eventi
- manutenzione ordinaria: (i) di strade comunali; (ii) del verde comunale; (iii) degli impianti comunali
- gestione degli impianti balneari comunali e delle spiagge libere municipali
- farmacie comunali
- gestione: (i) della sosta a pagamento su suolo pubblico e in strutture dedicate; (ii) della regolamentazione degli accessi alle ZTL; (iii) del bike sharing

#### **Società**

AMIU  
AMIU  
AMIU  
AMIU  
AMT  
AMT  
ASTER  
  
Bagni Marina  
Farmacie Genovesi  
Genova Parcheggio

Ove non ricorrano valutazioni diverse legate al caso specifico, i servizi sopra elencati non devono quindi ritenersi strumentali.

- coordinamento della sicurezza nelle fasi di progettazione ed esecuzione
- direzione lavori
- collaudo statico e tecnico – amministrativo
- relazioni geologiche
- progetti antincendio
- progetti di bonifica e messa in sicurezza
- procedimenti ambientali di VIA
- studi e analisi acustiche
- studi in materia di difesa del suolo e di erosione costiera
- rilievi topografici
- certificazioni di risparmio energetico e attestato prestazione energetica
- accatastamenti e frazionamenti
- computi metrici e perizie estimative
- supporto specialistico all'attività amministrativa dell'Ente, al fine di realizzare obiettivi strategici

#### **4.2 Altri Servizi per il funzionamento delle P.A.**

Nel catalogo del MEPA e/o nelle convenzioni Consip sono presenti numerosi servizi strumentali nell'area merceologica “*Servizi per il funzionamento delle P.A.*”<sup>7</sup>, per esempio:

- supporto specialistico in materia di acquisti e appalti;
- verifica su impianti elettrici;
- supporto specialistico alla rendicontazione;
- servizi di supporto in materia di sicurezza;
- servizi di riscossione;
- servizi di pulizia;
- etc.

Fra i servizi strumentali rientrano anche i servizi informatici.

#### **5. L'affidamento di un servizio strumentale a una società in house: presupposti e motivazione**

La disciplina generale per l'affidamento *in house* di servizi strumentali è contenuta nell'art. 7, co. 2 del d.lgs. n. 36/2023, che prevede che:

- la Pubblica Amministrazione possa affidare direttamente a società *in house* lavori, servizi e forniture nel rispetto dei principi di cui agli artt. 1, 2, 3 del medesimo decreto: a tal fine, le stazioni appaltanti e gli Enti concedenti sono chiamati ad adottare per ciascun affidamento un provvedimento motivato;
- nel caso di prestazioni strumentali, “*il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici*”;
- i vantaggi di economicità di cui dare conto in sede di motivazione “*possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle*

---

<sup>7</sup> L'elenco dei servizi ricompresi in questa categoria merceologica è consultabile [a questo indirizzo](#).

*altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali, nazionali o esteri oppure in mancanza con gli standard di mercato”.*

La relazione illustrativa della Camera dei Deputati al d.lgs. n. 36/2023<sup>8</sup> aiuta a meglio comprendere il dettato normativo, specificando che:

- *la parità tra il ricorso al mercato e l’autoproduzione attraverso l’in house “è solo tendenziale, in quanto la scelta per l’affidamento in house deve essere sempre motivata (a differenza di quanto accade per il ricorso al mercato, che non richiede specifica motivazione)”;*
- *in coerenza con il principio della fiducia di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 36/2023, si è semplificata la motivazione in caso di affidamento di prestazioni strumentali: in via generale, “viene escluso l’obbligo di dimostrare la situazione di “fallimento del mercato” e di esporre le ragioni che giustificano il ricorso all’istituto, mentre rimane la valutazione della congruità economica dell’offerta”;*
- *in particolare, per i servizi strumentali alla Pubblica Amministrazione “è sufficiente una motivazione più snella con riferimento alla riduzione di tempi e costi sulla base di parametri predeterminati e oggettivi di raffronto, sul modello dell’art. 10 d.l. 31 maggio 2021 n. 77 relativo alle convenzioni aventi ad oggetto il supporto tecnico operativo delle società in house. Ai fini della legittimità dell’affidamento in house occorrerà, quindi, una motivazione incentrata prevalentemente su ragioni di convenienza economica, anche con riferimento a parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo. Più nello specifico, in linea con quanto previsto dal d.l. n. 77 del 2021, si è fatto riferimento agli standard della società Consip S.p.A. (...). Accanto agli standard Consip sono indicati altri parametri a cui è possibile fare riferimento tenuto conto della tipologia di prestazione e, in mancanza, agli standard di mercato: si tratta di parametri accomunati dalla predeterminazione e dell’oggettività”.*

Il quadro normativo in tema di affidamento *in house* di servizi strumentali può quindi essere così sintetizzato:

- l’affidamento può essere disposto a una società che, rispettando i requisiti sopra visti, possa essere qualificata come *in house*;
- per ogni affidamento va adottato un provvedimento, che deve essere motivato;
- la motivazione è sufficiente qualora esponga i vantaggi che l’Ente può trarre dall’affidamento, con particolare riguardo al tema della convenienza economica, anche con riferimento ad aspetti quali l’economicità, la celerità o il perseguimento dei propri interessi strategici. La formulazione della disposizione sembrerebbe indicare questi parametri come alternativi: tuttavia, come indicato nella relazione della Camera, la motivazione andrà prevalentemente incentrata su ragioni di convenienza economica;
- i vantaggi di economicità possono essere il risultato di una comparazione con gli standard di Consip e di altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri Enti

---

<sup>8</sup> Reperibile a [questo indirizzo](#).

oppure, laddove i predetti criteri non siano presenti, con gli standard di mercato. Residua quindi la possibilità di dimostrare i vantaggi di economicità anche in altri modi, per esempio i “*parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo*” richiamati nella relazione della Camera;

- la motivazione non può limitarsi a evocare genericamente e in maniera indimostrata i parametri normativi: occorre infatti che essa li esponga compiutamente (“*dia conto*”).

## 5.1 Il rapporto tra affidamento *in house* di servizi strumentali e l’approvvigionamento tramite Consip

Come noto, di norma per affidamenti sopra le soglie di legge di cui alla tabella che segue l’Ente è tenuto a utilizzare per i propri acquisti il MEPA e/o le convenzioni Consip. Qui di seguito si riproduce un estratto della tabella “*Obblighi e facoltà*”<sup>9</sup> elaborata da Consip che riassume gli obblighi posti in capo al Comune in materia di approvvigionamento, organizzati per categorie merceologiche.

Merceologia	Importo	Amministrazioni territoriali
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilanza armata</li> <li>• Guardiania</li> <li>• Facility management immobili</li> <li>• Pulizia immobili</li> <li>• Manutenzione immobili e impianti</li> </ul>	Per importi pari o superiori ai 40.000 euro per vigilanza armata, guardiania e servizio di trasporto scolastico e ai 221.000 euro per facility management immobili, pulizia immobili, manutenzione immobili e impianti	Obbligo di ricorso al MePa o altri mercati elettronici (proprio o della centrale regionale di riferimento) o al sistema telematico della centrale regionale di riferimento ovvero ricorso alle convenzioni Consip per gli acquisti sotto soglia. <b>In assenza</b> o per acquisti sopra soglia obbligo di ricorso a convenzioni o ad altro strumento di acquisto messo a disposizione dai soggetti aggregatori. <b>In assenza</b> facoltà di ricorso a strumenti di negoziazione messi a disposizione da Consip o da altra centrale di riferimento.
	Per importi inferiori alle soglie di cui alla riga superiore	Si applica quanto indicato nella riga “altre merceologie” non rilevando discipline speciali.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beni e servizi informatici e di connettività</li> </ul>	Pari o superiore alla soglia comunitaria	Obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da CONSIP o da soggetto aggregatore.
	Sottosoglia comunitaria	Obbligo di ricorso al MePA o altri mercati elettronici (proprio o della centrale regionale di riferimento) o sistema telematico della centrale regionale di riferimento ovvero ricorso alle convenzioni Consip. In assenza, obbligo di ricorso agli altri strumenti di acquisto e di

<sup>9</sup> La tabella è consultabile [a questo indirizzo](#).

		negoziatore messi a disposizione da CONSIP o da soggetto aggregatore.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Altre merceologie di beni e servizi presenti in strumenti Consip o centrali di acquisto regionale</li> </ul>	Pari o superiore alla soglia comunitaria	Facoltà di ricorso alle convenzioni, agli AQ e allo SDAPA
	Sottosoglia comunitaria	Obbligo di ricorso al MePA o altri mercati elettronici (proprio o della centrale regionale di riferimento) o sistema telematico della centrale regionale di riferimento ovvero facoltà di ricorso alle convenzioni Consip. In assenza, facoltà di ricorso agli AQ Consip e allo SDAPA.

Abbiamo visto poc'anzi che l'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023 consente all'Ente di affidare a una propria società *in house* un servizio strumentale, senza ricorrere agli strumenti del MEPA o di Consip, purché da tale affidamento l'Amministrazione possa trarre “*vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici*” da esplicitare analiticamente in sede di motivazione.

Ciò premesso, se l'articolo 7 permette di derogare all'obbligo generalizzato di ricorso a MEPA e/o Consip utilizzando un canale di approvvigionamento diverso (*l'in house providing*), è comunque necessario fare riferimento a essi come parametri per la motivazione.

Ferma la centralità della convenienza economica ai fini della motivazione dell'affidamento, occorre infatti – come visto – che i vantaggi in termini di economicità del ricorso al veicolo *in house* emergano alla luce della “*comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali, nazionali o esteri oppure in mancanza con gli standard di mercato*”.

## **6. Le verifiche propedeutiche all'affidamento**

Prima di affidare *in house* un servizio strumentale, è necessario procedere a una serie di verifiche di cui il provvedimento di aggiudicazione dovrà dare conto.

### **6.1 Che servizio voglio?**

Il primo passaggio fondamentale consiste nella determinazione dei contenuti del servizio che si intende affidare.

Occorre pertanto definire quali caratteristiche debba avere il servizio per soddisfare le esigenze dell'Ente, con particolare riguardo a profili come: (i) le prestazioni richieste; (ii) la durata, determinata anche sulla base degli investimenti che dovranno eventualmente essere realizzati dall'aggiudicatario; (iii) gli standard qualitativi; (iv) le penali da applicare in caso di inadempimento da parte dell'aggiudicatario.

I contenuti così determinati andranno successivamente trasfusi nel contratto di servizio, il negozio giuridico che disciplina i rapporti tra l'Ente affidante e la società affidataria, che sarà trattato in un successivo paragrafo del presente documento.

## 6.2 Il servizio da affidare è strumentale?

Come visto in precedenza, il ricorso allo strumento dell'*in house* per affidare servizi strumentali è soggetto ad alcuni presupposti, della cui verifica occorre dare conto in sede di motivazione (e/o nella relazione tecnica allegata al provvedimento che dispone l'affidamento).

In primo luogo, occorrerà giustificare la qualificazione come strumentale del servizio da affidare, sulla scorta delle coordinate interpretative illustrate nei paragrafi precedenti, cui si rinvia.

In estrema sintesi e fatte salve le peculiarità del caso concreto, come visto, un servizio è strumentale se:

1. è diretto a soddisfare le esigenze dell'Amministrazione e, solo indirettamente, quelle della cittadinanza;
2. non è stato già qualificato come servizio pubblico locale di rilevanza economica.

## 6.3 Il servizio strumentale che occorre all'Amministrazione può essere svolto da una società *in house* dell'Ente?

Un altro aspetto da considerare riguarda l'esistenza o meno di una società *in house* dell'Ente che abbia un oggetto sociale coerente con il servizio da affidare e che possa erogarlo.

A tale riguardo, si rinvia all'elenco contenuto nel paragrafo precedente.

Per le società che non rientrino nell'elencazione di cui sopra, occorrerà verificare se possieda i requisiti per essere considerata *in house*:

1. il capitale pubblico, che può essere desunto dall'analisi dei soggetti soci. È necessario che l'Ente sia socio (direttamente o per il tramite di una propria società *in house*);
2. la c.d. "*dedizione prevalente*"<sup>10</sup>, che può risultare dall'analisi dei fascicoli di bilancio, avuto riguardo al fatturato registrato nello svolgimento dei compiti affidati dagli Enti soci. Normalmente, ogni società dà atto nella relazione sul governo societario allegata al proprio bilancio del rispetto di tale requisito;
3. la soggezione del controllo analogo dell'Ente, che può esercitarlo da solo oppure in forma congiunta con altri soci pubblici. Il controllo analogo emerge dalla previsione, nello statuto e/o nei patti parasociali, di strumenti che consentano agli Enti soci di esercitare un'influenza significativa sulle decisioni più importanti della società, quali, per esempio: l'attribuzione di obiettivi strategici; la presenza di una sede (il c.d. "*Comitato di coordinamento*") in cui i soci possono definire di concerto le determinazioni di maggior rilievo.

Se, alla base di queste verifiche, esiste una società *in house* del Comune che potrebbe erogare il servizio che si intende affidare, sarà possibile acquisire dalla stessa una proposta tecnico-operativa, da confrontare con le convenzioni Consip, al fine di verificare e, se del caso, attestare la congruità economica della suddetta proposta e la convenienza rispetto al ricorso al mercato, presupposto essenziale per l'affidamento *in house* (Cfr. paragrafi successivi).

---

<sup>10</sup> Intesa, come visto poc'anzi, nello svolgimento di attività prevalentemente al servizio degli Enti soci.

## 6.4 Esistono convenzioni Consip?

Posto che, come visto, l'Ente di norma si deve approvvigionare tramite i canali di mercato indicati dal legislatore, è inoltre necessario dare conto delle verifiche preliminari da espletare circa i vantaggi di economicità dell'affidamento *in house*, precisando se sul portale di Consip siano o meno attive convenzioni per la gestione del servizio.

Abbiamo quindi due casi:

1. non esistono convenzioni Consip: in questo caso bisognerà dare atto nel provvedimento dell'espletamento di tale verifica. La motivazione sui vantaggi in termini di economicità del ricorso all'*in house* potrà quindi essere fondata sull'utilizzo di altri parametri indicati dal legislatore: gli standard di riferimento delle altre centrali di committenza, i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali, nazionali o esteri. Quando manchino anche questi criteri di raffronto, la motivazione potrà poggiare sul confronto con gli standard di mercato (altri operatori di mercato, per esempio il gestore uscente; affidamenti similari disposti da altre Amministrazioni, etc.);
2. esistono convenzioni Consip: il provvedimento è adeguatamente motivato laddove si dia conto di come dal raffronto con gli standard di tali convenzioni emerga la maggiore convenienza del ricorso alla società *in house*.

## 7. Motivare la convenienza per l'Ente

In considerazione della particolare rilevanza del profilo economico, motivare significa in primo luogo mettere a confronto la convenienza dell'approvvigionamento *in house* rispetto alle condizioni che si otterrebbero facendo ricorso alle convenzioni Consip.

Abbiamo visto che l'art. 7<sup>11</sup> del d.lgs. n. 36/2023 indica tre aspetti motivazionali:

1. i vantaggi in termini di celerità;
2. il perseguimento di interessi strategici;
3. i vantaggi in termini di economicità,

ferma restando, come detto, la centralità dei profili connessi alla convenienza sul piano economico dell'affidamento ai fini dell'assolvimento dell'obbligo motivazionale.

In particolare:

1. i vantaggi in termini di celerità non possono – soltanto – consistere nella maggiore facilità, dal punto di vista procedurale, del ricorso all' *in house*. Una motivazione di questo tipo è infatti frequentemente censurata dal giudice amministrativo e dalle Autorità di controllo,

---

<sup>11</sup> L'art. 7, co. 2 del d.lgs. n. 36/2023 prevede inoltre che l'affidamento di servizi *in house* debba essere rispettoso dei principi di cui agli articoli 1 (principio del risultato), 2 (principio della fiducia) e 3 (principio dell'accesso al mercato) del medesimo decreto, alla cui lettura si rinvia.

perché comunemente ritenuta insufficiente a giustificare una deroga al principio di concorrenza.

Anche la motivazione sulle possibili sinergie tra la società *in house* e l'Ente socio, nonché quella sulla particolare flessibilità del veicolo societario *in house*, è spesso oggetto di censure da parte del giudice amministrativo e delle Autorità di controllo<sup>12</sup>.

L'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023 cita esplicitamente la “*celerità del procedimento*” fra gli elementi di cui dare conto nel motivare un affidamento *in house*.

Alla luce della giurisprudenza appena richiamata, sembra opportuno che nella motivazione non si evochi una mera e generica facilitazione procedurale per l'Ente affidante, ma dare risalto piuttosto alla velocità di esecuzione della prestazione che lo strumento dell'*in house* consente di avere nel caso concreto rispetto al ricorso al mercato, ferma restando la centralità della convenienza economica come profilo motivazionale. La relazione della Camera sopra richiamata indica infatti una riduzione “*di tempi e di costi*” come elemento rilevante ai fini della motivazione.

2. il perseguimento di interessi strategici come criterio della motivazione non è stato al momento ancora trattato dalla giurisprudenza. In via generale, si può tuttavia ritenere che questo elemento motivazionale possa sussistere quando un interesse ritenuto strategico dall'Ente possa essere realizzato solo per il tramite della società *in house* e non sia invece conseguibile mediante un altro operatore economico.
3. per quanto riguarda i vantaggi in termini di economicità che l'Ente può trarre, in generale il principio dell'economicità è realizzato quando il conseguimento degli obiettivi avvenga con il minor impiego possibile di mezzi. A tal fine, non è sufficiente addurre una generica convenienza dello strumento *in house*<sup>13</sup>; devono invece essere analizzati quei “*parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo*” evocati dalla relazione della Camera, che, secondo quanto previsto dal legislatore, possono essere ricavati: da Consip o da altre centrali di committenza, oppure dai parametri ufficiali elaborati da altri Enti regionali, nazionali o esteri. In mancanza dei parametri di cui sopra, si potranno utilizzare “*gli standard di mercato*”, procedendo a una comparazione tra la società *in house* e gli operatori di mercato del medesimo settore (a cominciare dal precedente affidatario, se presente) che dimostri la maggiore convenienza della prima rispetto ai secondi.

In particolare, si evidenzia che:

---

<sup>12</sup> Cfr. AGCM n. AS1936 del 31/10/2023: “*l'Autorità ritiene che tale argomentazione sia fallace e inidonea a giustificare la forma di affidamento scelta dall'ente, in quanto, in primo luogo, omette di considerare che l'invocata sinergia tra ente affidante e gestore del servizio rappresenta una conseguenza propria e tipica di ogni affidamento in house e, se il parametro per valutarne la legittimità fosse questo, l'utilizzazione di tale forma di affidamento sarebbe la regola generale. In secondo luogo, anche ammettendo che le negoziazioni per modulare diversamente gli elementi contrattuali in caso di mutate esigenze del servizio possano risultare agevolate dalla natura in house del gestore, non può di certo affermarsi che i costi di transazione siano, in virtù della stessa, inesistenti o annullati*”.

<sup>13</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 3562/2022, che, pur adottata in vigenza del precedente d.lgs. 50/2016, individua una serie di parametri cui ancorare la verifica dei vantaggi in termini di economicità: “*la relazione è però mancante di un effettivo confronto tra i dati dell'offerta della partecipata e i dati degli operatori economici privati operanti nel medesimo territorio, in particolare quelli che avrebbe potuto fornire il gestore uscente. Tra i profili che quest'ultimo ha indicato come particolarmente carenti, rilevano, a parere del collegio, i seguenti: a) non sono stati valutati i costi di gestione dei servizi; b) non sono state indicate le singole voci del servizio nonché specificati i costi attuali sostenuti (...) e quelli che l'Ente sosterrà per l'affidamento in house; c) non sono stati comparati i costi praticati dall'affidataria in house con quelli medi rilevati attraverso l'osservatorio provinciale, constatandosene l'allineamento; d) non è stata data evidenza ai servizi e attività aggiuntive, valutati dal Comune in termini qualitativamente migliorativi rispetto alle pregresse gestioni*”.

- il confronto tra gli indici rappresentati dalla società *in house* nella propria offerta e uno o più di questi parametri oggettivi (se disponibili) dovrà mostrare la convenienza per l'Ente di avvalersi della propria partecipata.
- la maggiore convenienza può risultare, per esempio, rispetto al prezzo e/o alle altre condizioni praticate; o agli altri costi, per esempio di gestione o a economie di scala.
- il confronto può riguardare sia profili di efficienza ed efficacia, sia di tipo qualitativo: ciò in quanto il principio di risultato accolto dal d.lgs. n. 36/2023 riguarda anche la qualità della prestazione<sup>14</sup>.
- A corredo della motivazione possono inoltre essere valorizzate le caratteristiche della società che concorrono a garantire la corretta esecuzione del servizio, quali per esempio: (i) la gestione in equilibrio negli ultimi esercizi; (ii) una situazione economico-patrimoniale di una solidità tale da consentire l'autosufficienza gestionale; (iii) l'adeguatezza della dotazione organica rispetto alle esigenze di servizio; (iv) la possibilità di conseguire un ulteriore miglioramento delle prestazioni attraverso l'integrazione tra i servizi oggetto di affidamento e quelli (ove presenti) già affidati alla medesima società.

## **8. Acquisizione del CIG e obblighi di trasparenza**

Come chiarito da ANAC nella determinazione n. 4/2011, aggiornata da ultimo con la delibera n. 585 del 19 dicembre 2023 per effetto dell'entrata in vigore del nuovo d.lgs. n. 36/2023, gli affidamenti *in house* non sono sottoposti agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.

Ciò premesso, le FAQ in materia di trasparenza dell'ANAC<sup>15</sup> precisano che:

- i dati sugli affidamenti *in house* devono essere comunicati all'Autorità (art. 23, co. 5 del d.lgs. n. 36/2023);
- per la comunicazione dei dati relativi agli affidamenti *in house* è stata predisposta l'apposita scheda A3\_6;
- è necessario acquisire un CIG per gli affidamenti *in house*. Sebbene, come visto poc'anzi, tali affidamenti non siano assoggettati agli obblighi in tema di tracciabilità dei flussi finanziari collegati ad affidamenti di lavori, servizi o forniture, restano però valide le ulteriori due cause di acquisizione del CIG: (i) l'identificazione univoca di una procedura di affidamento e il suo monitoraggio, a garanzia di pubblicità e trasparenza; (ii) l'adempimento degli obblighi contributivi.

## **9. Profili ulteriori derivanti dall'esclusione dall'ambito di applicazione del Codice dei Contratti Pubblici**

L'art 2, lettera m) dell'Allegato I.1 del d.lgs. n.36/2023 definisce i c.d. “*contratti esclusi*” dall'ambito di applicazione del Codice rinviando alle disposizioni euro-unitarie, in base alle quali gli affidamenti a società *in house*, in ragione del controllo analogo esercitato dall'Ente pubblico sulla partecipata

<sup>14</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 11322/2023.

<sup>15</sup> Reperibili [a questo indirizzo](#); cfr. in particolare le domande B10, B11 e D7.

destinataria dell'affidamento, sono esclusi dalla disciplina del ricorso al mercato e delle leggi sulla concorrenza. Ciò in quanto secondo un orientamento accolto anche dal Consiglio di Stato, l'*in house providing* non è riconducibile ai due istituti cui, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 36/2023, si applica il Codice degli appalti: la concessione (non essendovi il trasferimento del rischio di impresa in capo alla partecipata) e l'appalto (in virtù del rapporto organico tra la società *in house* stessa e l'Amministrazione affidante).

L'esclusione è giustificata dallo stesso fondamento giuridico degli affidamenti *in house*, improntati al "*principio di auto-organizzazione amministrativa*", un concetto di ampio respiro che si esplica – fra gli altri – nell'autonoma facoltà dell'Ente di stabilire le modalità attraverso le quali garantire l'esecuzione dei lavori o la prestazione di beni e servizi alla collettività.

Il principio di auto-organizzazione amministrativa è esplicitamente richiamato nel già citato art. 7 del d.lgs. n. 36/2023, costituendo uno dei presupposti fondanti il ricorso allo strumento dell'*in house providing*.

Alla luce di questo assetto sistematico, viene in rilievo, sul piano pratico oltre che su quello giuridico, la necessità per l'Ente di provvedere ad una regolamentazione autonoma di rilevanti profili, che, collocandosi entro la facoltà di auto-organizzazione dell'Amministrazione pubblica, devono essere di volta in volta disciplinati in modo aderente al perseguimento del pubblico interesse.

A tale riguardo, in questa sede appare utile prendere in considerazione il tema della modifica contrattuale in fase esecutiva degli affidamenti *in house*.

### **9.1 Le modifiche contrattuali in corso d'esecuzione**

Nella fase esecutiva del contratto di servizio, potrebbe infatti sorgere l'esigenza di apportare delle modifiche per far fronte a variegate circostanze e occorrenze di fatto e di diritto che si potrebbero verificare nel corso del rapporto negoziale.

Il legislatore del Codice dei contratti pubblici ha previsto che le modifiche in corso di esecuzione possano essere adottate, senza una nuova procedura di affidamento, solo nei casi tassativamente previsti e disciplinati ai sensi dell'art. 120 del d.lgs. n. 36/2023.

Posto che, come visto poc'anzi, gli affidamenti *in house providing* sono da ritenersi esclusi dall'ambito applicativo della disciplina di cui al d.lgs. n. 36/2023, può risultare opportuno che le modifiche in corso di esecuzione, a prescindere dal loro valore monetario, siano regolate dagli stessi documenti relativi all'affidamento e trasfuse in clausole chiare, precise e inequivocabili all'interno del contratto stipulato con la società *in house* affidataria del servizio.

Al fine di regolare sia i profili legati alle modifiche in corso d'esecuzione sia altri aspetti di pubblico interesse, l'Amministrazione potrà pertanto valutare – nell'ambito della propria autonomia negoziale e del sopra richiamato principio di auto-organizzazione – se disciplinare il rapporto con la società *in house* affidataria prevedendo nel contratto di servizio l'applicazione, anche parziale, delle previsioni del d.lgs. n. 36/2023, ove ritenuto opportuno sulla base delle peculiari circostanze del singolo caso.

## Sezione II: aspetti operativi

### 1. Il provvedimento con cui si dispone l'affidamento in house

Come precisato nella nota n. prot. 96634 del 22/2/2024 del Segretario Generale e Direttore Generale, cui si rinvia (consultabile nell'allegata Appendice 2 "Riferimenti normativi"), l'affidamento *in house* di servizi (inclusi quelli strumentali) ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023 deve essere disposto con una determinazione dirigenziale.

La motivazione dell'affidamento deve essere contenuta in questa determinazione, oppure in una relazione tecnica a essa allegata. Per i profili da considerare nella motivazione si rinvia ai paragrafi precedenti.

Si rinvia all'Appendice 1 "Modelli" per la consultazione dello schema di provvedimento.

### 2. Il contratto di servizio

Secondo la giurisprudenza contabile, al provvedimento amministrativo di affidamento del servizio alla società *in house* deve fare seguito la stipulazione in forma scritta del contratto di servizio, recante la disciplina dei reciproci diritti e obblighi tra affidante e affidatario.

La Corte dei conti ha infatti evidenziato come non si possa ritenere "*sufficiente la mera deliberazione dell'organo dell'Ente pubblico che abbia autorizzato l'affidamento del servizio (...) ove tale deliberazione, mero atto interno e preparatorio del negozio avente come destinatario l'organo legittimato ad esprimerne la volontà all'esterno, non risulti essersi tradotta in un atto, sottoscritto da entrambi i contraenti, da cui possa desumersi la sistemazione del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alle prestazioni da eseguirsi e al compenso da corrisponderci; né, peraltro, per la conclusione del contratto ha rilevanza la sottoscrizione, in calce alla delibera, "per accettazione" da parte del privato, non potendosi ravvisare in detto atto gli estremi di una proposta contrattuale (C.d.S., sez. V, 24 settembre 2003, n. 5444)*"<sup>16</sup>.

Sotto il profilo del soggetto competente a stipulare la convenzione, "*spetterà al dirigente del settore interessato sottoscrivere l'atto ai sensi dell'art. 107 T.U.E.L., impegnando l'Amministrazione nei confronti della società*".

Si rinvia all'Appendice 1 "Modelli" per la consultazione dello schema di contratto

### 3. Il flusso procedimentale

Tenuto conto che, come visto, le determinazioni di affidamento devono riportare nel modo più esaustivo possibile le ragioni che inducono l'Ente a preferire il ricorso all'*in house providing* rispetto al mercato, il diagramma che segue rappresenta il flusso (c.d. "*to be*") relativo ai diversi aspetti da considerare nel provvedimento per garantire la completezza della motivazione

---

<sup>16</sup> Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 78/2008.

