

**VALUTAZIONE DEI VANTAGGI DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE
EFFETTUATA AI SENSI DELL’ARTICOLO 192 COMMA 2 DEL
D. Lgs. 50/2016 e D.Lgs. 36/2023**

L’affidamento *in-house providing* è una forma di gestione di pubblici servizi. Sin dall’originaria enucleazione della figura (nata nella giurisprudenza comunitaria con la sentenza *Teckal* del 1999), l’ulteriore sviluppo definitorio si è indirizzato su due direzioni: da un lato è stato considerato come un ordinario modo di aggiudicazione da parte di una pubblica amministrazione, che affida un servizio pubblico a una società equiparabile, dal punto di vista sostanziale, a una propria articolazione. Dall’altro lato, come un modo derogatorio rispetto all’affidamento con gara.

L’*in-house providing*, da tempo noto nel contesto economico-normativo comunitario, ha trovato una *positivizzazione* nel nostro ordinamento giuridico: dapprima nel d.lgs. 50/2016 e successive modifiche ed integrazioni (c.d. “Codice dei contratti pubblici”, in seguito abbreviato “CCP”), poi all’interno del d.lgs. 175/2016 e successive modifiche ed integrazioni (c.d. Testo unico sulle società a partecipazione pubblica, abbreviato “TUSP”), nonché nelle Linee Guida ANAC n. 7 (che recano norme per l’iscrizione nell’elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, previsto dall’articolo 192 del d.lgs. 50/2016) e, attualmente, dall’art. 7, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Il legislatore italiano richiede una serie di requisiti e condizioni affinché una Pubblica Amministrazione possa legittimamente procedere ad affidare un servizio pubblico ad una sua società partecipata; proprio per il fatto che l’affidamento viene fatto non secondo una procedura ad evidenza pubblica.

INTRODUZIONE

Ai sensi dell’art. 2 della L.R. n. 13/2021 avente ad oggetto Disposizioni per la fusione per incorporazione di società regionali. è stata disposta la fusione per incorporazione di Umbria Digitale S.c.ar.l. in Umbria Salute e Servizi S.c.ar.l., di cui alla L.R. n. 9/2014, che a far data dal 01/01/2022 è stata ridenominata “PuntoZero S.c.ar.l.” conforme al modello comunitario dell’*in-house providing*. Pertanto, la nuova denominazione della società incorporante è: PuntoZero S.c.ar.l.

PuntoZero S.c.ar.l. eroga, secondo quanto previsto nel Piano digitale regionale triennale (PDRT), servizi di interesse generale per lo sviluppo e la gestione della rete pubblica regionale di cui all’articolo 6 della L.R. n. 31/2013 e dei servizi infrastrutturali della CN- Umbria di cui all’articolo 10 della L.R. n. 8/2011, nonché del data center regionale unitario (DCRU) di cui all’articolo 5 della L.R. n. 9/2014, operando anche mediatamente, in forma non prevalente, per la produzione di beni e la fornitura di servizi strumentali alle attività istituzionali degli enti pubblici partecipanti in ambito informatico, telematico e per la sicurezza dell’informazione, curando per conto e nell’interesse dei consorziati e dell’utenza le attività relative alla gestione del sistema informativo regionale dell’Umbria (SIRU) di cui al medesimo articolo 5 ed alla manutenzione delle reti locali e delle postazioni di lavoro dei soci, configurandosi come centro servizi territoriali che integra i propri processi con quelli dei consorziati;

la Regione Umbria risulta essere socio di PuntoZero; le parti si danno reciprocamente atto che dal 1° Gennaio 2016, Umbria Digitale S.c.a r.l., ora divenuta PuntoZero opera, nei confronti dei propri soci, in regime di esenzione IVA ai sensi di quanto previsto dall’art. 10 secondo comma, D.P.R. 633/1972.

L’art. 5 del D. Lgs. n° 50/2016 avente ad oggetto l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché

per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture esclude espressamente l'applicazione delle norme in materia di appalti nel caso di affidamento in house. PuntoZero Scarl soddisfa tutte le condizioni previste dalla suddetta normativa in quanto l'Ente - amministrazione aggiudicatrice - esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità ai Trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata; in merito alla dichiarazione di "Iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti Aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house", la Regione Umbria, a seguito della fusione per incorporazione di Umbria Digitale in Umbria Salute, si è attivata presentando all'ANAC domanda di modifica della denominazione della Società Umbria Salute e Servizi Scarl in PuntoZero Scarl nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house per PuntoZero Scarl. Si precisa che, nel corso dell'operazione straordinaria che ha coinvolto Umbria Digitale Scarl e Umbria Salute e Servizi Scarl, trattandosi di fusione per incorporazione, la società Umbria Salute e Servizi, ha incorporato la Società Umbria Digitale con contestuale cambio di denominazione in PuntoZero Scarl, per quanto detto in premessa, l'Ente può ricorrere direttamente ai servizi informatici erogati da parte di PuntoZero senza dunque dare vita ad una nuova società. È pertanto possibile considerare valida, nelle more del completamento dell'iter di modifica dell'iscrizione per PuntoZero Scarl, la validità della precedente iscrizione della società incorporante Umbria Salute e Servizi Scarl.

La valutazione effettuata dall'Amministrazione Regionale, sopra descritta, richiede che sia integrata dalla valutazione tecnica che verte su aspetti prettamente economici: riferiti alla congruità dell'offerta presentata dalla società PuntoZero e dei benefici complessivi che con questa forma di gestione del servizio si possono ottenere.

Quest'analisi è stata condotta sulla documentazione presentata dalla società PuntoZero con PEC del 22/12/2023.

INQUADRAMENTO GIURIDICO DEL SERVIZIO

La normativa nazionale e comunitaria degli affidamenti *in house*

Vengono in considerazione le seguenti normative: **Articolo 12 della direttiva 2014/24/UE e articolo 5 del d.lgs. 50/2016 codice dei contratti pubblici, art. 7 del d.lgs. 36/2023 e D.lgs. 175/2016 (CCP)**, che individuano i requisiti per poter procedere ad affidare direttamente a società *in house*, ossia:

l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore;

nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati.

Nel caso dell'affidamento qui considerato i requisiti sopra elencati sono tutti soddisfatti, in quanto la Regione Umbria, per quanto riguarda il precedente punto a), esercita sulla stessa società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, desumibile dalla partecipazione della Regione Umbria al capitale sociale e l'attribuzione al soggetto controllante di alcune prerogative tra le quali l'approvazione del bilancio e la decisione su la distribuzione degli utili; il compimento di operazioni che comportano una

sostanziale modificazione dell'oggetto sociale determinato nell'atto costitutivo o una rilevante modificazione dei diritti del socio, la nomina e la revoca degli amministratori da parte della Regione Umbria.

Relativamente al precedente punto b) la società PuntoZero presta oltre l'80% del fatturato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalla Regione Umbria: ne consegue un rapporto di stretta strumentalità fra l'attività svolta da PuntoZero e le finalità pubbliche della Regione Umbria, soggetto controllante.

Infine, quanto al precedente punto c) nella società PuntoZero non vi è alcuna partecipazione diretta nei capitali da parte di soggetti privati in quanto la Regione Umbria ne detiene la quota di maggioranza.

Articolo 192 del D.Lgs. 50/2016 e art. 7 del nuovo codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023

comma 1 – elenco ANAC: *“E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.”*

Da un lato, sul piano soggettivo, sia l'Amministrazione regionale, sia la società PuntoZero devono avere determinati requisiti. La Regione Umbria risulta iscritto nell'elenco di cui all'articolo 192, comma 1 sopra richiamato, per affidamenti *in house* a favore della società PuntoZero, dato atto che a far data dal 24 dicembre 2018 l'ANAC, all'esito dell'istruttoria, ha riscontrato positivamente l'istanza confermando l'iscrizione di Umbria Salute e Servizi Scarl, ora PuntoZero Scarl, al suddetto elenco.

Per quanto riguarda PuntoZero, le disposizioni del Codice dei contratti pubblici che regolamentano l'affidamento *in house* vanno integrate con quelle del testo unico delle partecipate (d.lgs. 175/2016) e in particolare con l'articolo 4, che individua le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, e con l'articolo 16, che reca la disciplina delle società *in house*.

Nel caso di PuntoZero l'oggetto sociale esclusivo è l'autoproduzione di servizi strumentali all'esercizio di funzioni pubblicistiche della Regione Umbria: quindi rientra nella previsione di cui all'articolo 4 comma 2 del d.lgs. 175/2016.

L'articolo 16 comma 1 del medesimo decreto legislativo prevede che le società *in house* ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano sulle stesse il controllo analogo: come è stato specificato sopra, a commento dell'articolo 5 del CCP, tale requisito è soddisfatto nel caso di PuntoZero.

In conclusione, sulla base dell'analisi della normativa sopra effettuata, risulta che la società PuntoZero scarl possiede gli elementi costitutivi della fattispecie previsti dall'articolo 5 e 192 comma 1 del CCP, confermati dal D.Lgs. 175/2016 e oggi richiamati dall'art. 7 del D.Lgs. 36/2023.

Il **comma 2** dell'articolo 192 così dispone: *“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano*

preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.”

A seguito dell'intervenuta efficacia a decorrere dal 1° luglio 2023 delle disposizioni di cui al D.Lgs. 36/2023, rispetto al dubbio su come impostare le nuove istruttorie per l'affidamento in house dei servizi strumentali alla luce dell'art. 7 del nuovo codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 36/2023, soccorre anche rilevato dalla recente deliberazione n. 145/2023 PAR della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo, per il Veneto *“Il nuovo CCP, difatti, sembra recare delle aperture all'affidamento in house di lavori e servizi all'art. 7, denominato Principio di auto-organizzazione amministrativa, in vigore dal 1° aprile 2023, laddove dispone che Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea (comma 1) e che Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 (comma 2).*

Fatti salvi i casi di esclusione dall'applicazione del Codice di cui al comma 4 dell'art. 7 [...], il richiamo contenuto nel comma 2 dell'art. 7 ai principi espressi dagli articoli 1, 2 e 3 dell'articolato normativo, induce il Collegio a ritenere che rimanga fermo l'onere motivazionale di cui si è detto (giustificare il mancato ricorso al mercato ai sensi del c. 2 art. 192 D. Lgs. 50/2016, ndr), senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto tout court.

Difatti, mette conto di sottolineare che i principi di cui viene chiesta l'applicazione riguardano: il risultato (nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, che rappresenta lo strumento per conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti) ai sensi dell'art. 1; la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici (art. 2) e, infine, l'accesso al mercato, con l'onere, in capo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di favorire, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.”

Alla luce di quanto sopra si può fondatamente affermare che, le disposizioni del c. 2 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016, in merito all'esplicitazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato, con l'obbligo quindi di motivazione rafforzata, trovano una continuità applicativa nel combinato disposto degli articoli 1, 2 3 e 7 del nuovo codice dei contratti pubblici.

Pertanto, ai fini delle presenti valutazioni di congruità, costituiscono un valido e attuale riferimento gli orientamenti giurisprudenziali e interpretativi, sia di rilevanza comunitaria sia nazionale, che si sono affermati nel corso della vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici.

Prima di affrontare il tema della valutazione della congruità economica dell'offerta progettuale di PuntoZero, si ritiene utile fare una breve disamina della giurisprudenza che si è formata, appunto, soprattutto in tempi recenti, in merito alla corretta applicazione dell'articolo 192 comma 2 del CCP.

L'intervento della giurisprudenza - L'obbligo di motivazione rafforzata di cui all'articolo 192, secondo comma del CCP -

Quando la PA decide di ricorrere all'affidamento *in house*, decide di non ricorrere al mercato ma ad un'articolazione interna della stessa, in forma di autoproduzione; in questo caso la normativa richiede specifiche condizioni, come sopra illustrato.

Specialmente per quanto riguarda quelle stabilite all'articolo 192 comma 2 del CCP la giurisprudenza sia europea sia nazionale (costituzionale e amministrativa) hanno affrontato con diverse pronunce le implicazioni e i profili per la corretta applicazione della norma.

Infatti l'articolo 192 comma 2 impone alla PA di motivare la scelta del ricorso all'autoproduzione, specificando le ragioni del mancato ricorso al mercato e le utilità ricavabili per la collettività da una gestione del servizio interorganica.

Precisamente la PA dovrebbe, in primo luogo, esporre il motivo per cui non esternalizza, descrivendo i caratteri del servizio che intende gestire in autoproduzione.

In secondo luogo, l'ente dovrebbe giustificare la scelta del soggetto per l'affidamento *in house*, rappresentando l'opzione sul piano dei costi e dei benefici per la collettività e per l'amministrazione. Si richiede perciò un'analisi in concreto, effettuata caso per caso, sulla base di dati comparabili.

Quest'onere motivazionale rafforzato, che non è reperibile esplicitamente nella normativa comunitaria, e che obbliga la PA a motivare il mancato ricorso al mercato, diversamente da quanto accade, invece, se la PA decidesse per la gara pubblica, ha fatto ritenere che si determinasse un generale *favor* nazionale per l'esternalizzazione e per il recupero del servizio dagli operatori del mercato, sollecitando la concorrenza.

Infatti dall'esame della normativa e della giurisprudenza comunitaria, emergerebbe una sostanziale indifferenza circa le modalità con cui la PA si procura i servizi per la collettività; soltanto nel caso in cui l'amministrazione decidesse di ricorrere al mercato, c'è l'obbligo del rispetto delle regole di evidenza pubblica, nel rispetto della concorrenza.

Inoltre le disposizioni delle direttive specificano caratteristiche per l'affidamento *in house* riguardo al c.d. vincolo di prevalenza e controllo analogo, nonché la partecipazione di capitali privati; ma non prescrivono né un obbligo di ricorrere all'*in house providing*, né di motivare la scelta dell'autoproduzione dei servizi, qualora preferita rispetto ad un'esternalizzazione.

La neutralità del diritto dell'unione rispetto alla questione delle scelte da operare in tema di strumenti per la gestione dei servizi, deriva dal fatto che il legislatore europeo legifera in alcune materie, quali appunto la concorrenza; invece la scelta della modalità di gestione del servizio attraverso l'*in-sourcing* rientra nella competenza delle autorità nazionali; una volta che la PA sceglie per l'esternalizzazione e quindi si rivolge alla concorrenza, alla regola procedimentale interna subentrerebbe la regola europea e in particolare le direttive in tema di appalti e concessioni, attuate in Italia con il codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda, invece, la giurisprudenza nazionale, essa è prevalentemente orientata nel senso di attribuire carattere secondario all'internalizzazione. Infatti già nel 2013 la Corte Costituzionale aveva affermato che l'affidamento in regime di delegazione interorganica *“costituisce un'eccezione rispetto alla generale regola dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica”* (Corte Costituzionale, 20 marzo 2013, n. 46).

Rispetto a questo quadro generale, le recenti pronunce della Corte di Giustizia Europea e della Corte Costituzionale hanno dato un ulteriore contributo alla definizione dell'equilibrio tra normativa europea e diritto interno.

Corte di Giustizia Unione Europea, Sezione IX, 6 febbraio 2020, n. 89

Il Consiglio di Stato, chiamato a decidere su un appello alla sentenza di primo grado, che aveva dichiarato illegittimo l'affidamento diretto, da parte di un Comune, del servizio di igiene urbana in favore della società *in house* pluripartecipata dal Comune e sotto controllo analogo congiunto, ha rimesso due questioni pregiudiziali concernenti la normativa italiana sulle società *in house*: una di queste riguarda l'articolo 192 comma 2 del CCP.

Per quello che qui interessa, sono state poste le seguenti questioni pregiudiziali: «1) Se il diritto dell'Unione (...) (e segnatamente il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche e il principio di sostanziale equivalenza fra le diverse modalità di affidamento e di gestione dei servizi di interesse delle amministrazioni pubbliche) osti a una normativa nazionale [come quella dell'articolo 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici (...)] [la] quale colloca gli affidamenti *in house* su un piano subordinato ed eccezionale rispetto agli affidamenti tramite gara di appalto: i) consentendo tali affidamenti soltanto in caso di dimostrato fallimento del mercato rilevante, nonché ii) imponendo comunque all'amministrazione che intenda operare un affidamento in regime di delegazione interorganica di fornire una specifica motivazione circa i benefici per la collettività connessi a tale forma di affidamento. La Corte di Giustizia UE ha rilevato che la direttiva 2014/24 non obbliga gli stati membri a ricorrere ad una procedura d'appalto pubblico, e non può obbligare gli stati membri a ricorrere ad un'operazione interna, quando sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 12 paragrafo 1 e 3 della stessa direttiva e sono rispettate le regole fondamentali della libertà di circolazione delle merci, di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei principi della parità di trattamento, del divieto di discriminazione, del mutuo riconoscimento, della proporzionalità e della trasparenza.

Perciò lo Stato membro, nel rispetto dei sopra ricordati principi, rimane libero di subordinare la conclusione di un affidamento *in house* all'impossibilità di indire una gara d'appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice dei vantaggi per la collettività derivanti dal ricorso all'operazione.

Le conclusioni della giurisprudenza

Dall'esame della giurisprudenza sopra richiamata si può concludere che è stato ritenuto conforme alle disposizioni e ai principi di diritto primario e derivato dell'Unione Europea che uno stato membro possa subordinare l'affidamento *in house* a condizioni aggravate e a motivazioni rafforzate rispetto alle altre modalità di affidamento.

In particolare l'articolo 192 comma 2 impone che l'affidamento *in house* di servizi disponibili sul mercato sia assoggettato ad una duplice condizione che non è richiesta per le altre forme di affidamento dei medesimi servizi (con particolare riferimento alla messa a gara con appalti pubblici e alle forme di cooperazione orizzontale tra amministrazioni pubbliche).

La prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento *in house*, che appare possa essere disposto legittimamente solo in caso di "fallimento del mercato" rilevante a causa sia di prevedibili mancanze in ordine a "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche", cui la società *in house* invece, supplirebbe; sia a causa di specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento *in house*.

Come si dirà di seguito, la giurisprudenza appena citata va letta alla luce delle nuove disposizioni contenute nell'art. 7 del D.Lgs. 36/2023, in base al quale le condizioni dell'affidamento *in house* sono declinate in modo differenziato in relazione alla natura dei servizi prestati, con una tendenziale attenuazione dei criteri motivazionali legati al c.d. "fallimento di mercato" e ai "benefici per la collettività" nel caso di servizi "strumentali", mentre, per gli altri aspetti, resta fermo e sostanzialmente immutato l'onere di motivazione rafforzata in merito alla scelta dell'*in house* rispetto al mercato.

Art. 7 del D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36

L'art. 7 del D. Lgs. 36/2023 introduce, conformandosi alla giurisprudenza più recente, il principio di auto-organizzazione amministrativa, stabilendo, nei primi due commi che "1.Le pubbliche amministrazioni

organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'autoproduzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea. 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3."

Nell'affidamento in house rimane l'onere della motivazione rafforzata e della valutazione di congruità economica, ma si introduce l'opportuna distinzione in ragione della tipologia di servizi prestati, infatti, la disposizione prevede, sempre al comma 2, che: *"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche"*, precisando che *"In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato"*.

Pertanto anche la giurisprudenza formatasi in vigenza del precedente Codice va correttamente letta, tenendo conto che nel caso di affidamento di servizi strumentali, come nella fattispecie oggetto della presente relazione, l'onere motivazionale si sposta su elementi che attengono prioritariamente alla economicità, alla celerità dell'affidamento e al perseguimento di interessi strategici, sicuramente maggiormente pertinenti alla natura del servizio reso e con una sottolineatura, invece, dell'aspetto relativo alla congruità intesa come convenienza economica del mancato ricorso al mercato.

Al riguardo si cita la Sentenza n. 5351/2021 del Consiglio di Stato che continuerà a rappresentare un'utile indicazione anche per le future istruttorie degli enti affidanti: *"con specifico riferimento alla prospettiva economica, si richiede all'amministrazione di valutare la convenienza dell'affidamento del servizio secondo lo schema dell'in house rispetto all'alternativa costituita dal ricorso al mercato, attraverso una comparazione tra dati da svolgersi mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio, al fine di dimostrare che quello fornito dalla società in house è il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 novembre 2018, n. 6456, secondo cui "è onere dell'autorità amministrativa affidante quello di rendere comunque comparabili i dati su cui il confronto viene svolto", con necessaria allegazione di "dati di dettaglio")"*

AFFIDAMENTO IN HOUSE

Per la valutazione della congruità economica dell'offerta presentata da PuntoZero, si sono seguite le Linee Guida Anac, che recano *"indicazioni in materia di affidamenti in house dei 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 numero 50 e s.m.i."*

Al momento della redazione della presente relazione, le Linee Guida non sono state ancora approvate dal Consiglio dell'Autorità, e hanno subito una battuta d'arresto con l'avvento del nuovo Codice ciononostante si ritiene che possano essere un valido strumento in quanto, come la stessa Autorità ha dichiarato nella Premessa, tali Linee guida hanno l'obiettivo *"di fornire indicazioni pratiche per orientare l'azione degli altri interessati verso comportamenti conformi alla normativa vigente ed uniformi, favorendo la diffusione di best-practice"*.

Come è suggerito nel punto 5 delle Linee Guida, *la valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società in house è effettuata con riferimento all'oggetto e al valore della prestazione. Essa presuppone l'acquisizione di informazioni sul contesto concreto e attuale al momento dell'affidamento e, in particolare, sui servizi offerti nel medesimo ambito territoriale, sia da soggetti privati che da altri*

organismi *in house*, e sui prezzi medi praticati per le medesime prestazioni o per prestazioni analoghe, intendendosi per tali le prestazioni di servizi simili e comparabili rispetto a quelle oggetto dell'affidamento.

Al fine della valutazione della congruità economica dell'offerta presentata da PuntoZero è necessario fare riferimento alla documentazione approvata con la Deliberazione della Giunta Regionale per la quale la presente Relazione di Congruità ne rappresenta un allegato.

LA VALUTAZIONE DELLA CONGRUITÀ ECONOMICA DELL'OFFERTA DELLA SOCIETÀ *IN HOUSE*

Per la valutazione della congruità economica dell'offerta presentata da PuntoZero, si sono seguite le Linee Guida Anac, già citate, che sono ancora in consultazione: perciò per la valutazione della congruità economica dell'offerta presentata dalla società PuntoZero, è possibile prendere a riferimento i prezzi medi risultanti da gare bandite per l'affidamento dei servizi analoghi, oppure il costo del servizio tenendo conto di tutti i costi necessari alla produzione.

Conseguentemente, secondo la nuova disciplina:

- se i servizi sono di interesse generale, ovvero il servizio va a vantaggio della collettività: nella motivazione si deve rendere conto non solo della maggiore convenienza economica, ma soprattutto della migliore funzionalità per la collettività, evidenziando come gli obiettivi di universalità, socialità e qualità della prestazione siano meglio perseguibili con l'affidamento *in house* che con l'affidamento ai privati;
- se il servizio è strumentale all'attività della P.A.: allora la motivazione è ancora più attenuata, poiché è possibile limitarsi a rendere conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici dell'affidamento *in house*, rispetto ai costi ed ai tempi necessari per rivolgersi alla Consip o alle altre centrali di committenza regionale per ricorrere al mercato ed espletare una gara in concorrenza.

Valutazione di sintesi dei vantaggi derivanti dall'affidamento *in house* a PuntoZero di servizi di interesse generale in termini di:

- **universalità e socialità:** la caratteristica prioritaria di PuntoZero – quale consorzio costituito tra la quasi totalità delle pubbliche amministrazioni regionali, ivi comprese le Aziende sanitarie, è quella di erogare servizi finalizzati ai cittadini della regione Umbria. Sia che si tratti di attività per l'erogazione dei servizi preordinati alla tutela della salute, sia che si tratti della realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche per la sicurezza dei dati critici e dei sistemi digitali innovativi per connettere e digitalizzare i servizi della Regione e delle altre pubbliche amministrazioni regionali, si tratta sempre di attività con un impatto positivo anche in riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, che comportano un beneficio per la collettività regionale, anzitutto in termini di miglioramento dei sistemi di accesso ai servizi pubblici e di efficientamento del sistema pubblico locale.
- perseguimento di **interessi strategici** come specificatamente previsto nella legge regionale che istituisce PuntoZero S.c.ar.l., la Società è "ente strategico regionale", la gestione societaria è volta al raggiungimento delle finalità istituzionali degli enti pubblici soci mediante l'organizzazione e la struttura condivisa a supporto e coordinamento stabile delle attività degli stessi singolarmente e nel loro insieme, come tale eroga servizi di interesse generale a beneficio dello sviluppo economico sociale del territorio e della collettività regionale, come specificatamente previsto dalle disposizioni di legge e statutarie.
- **efficienza ed efficacia** tenuto conto:

- della comprovata capacità tecnico professionale e della qualità di servizi in considerazione dell'esperienza societaria in servizi analoghi maturata e consolidata nel tempo e corroborata da un bagaglio di conoscenza nella gestione di procedimenti amministrativi per conto della Regione;
- della continuità nel rapporto con la Regione e conseguente immediatezza ed organicità del servizio, che consente di orientare le azioni verso gli obiettivi da raggiungere in misura più efficiente ed efficace; infatti con l'affidamento in house s'instaura un rapporto caratterizzato, in fase esecutiva, da una maggiore flessibilità e capacità di costante adeguamento prestazionale alle esigenze dell'Amministrazione, rispetto alla gestione di un contratto di appalto;
- della previsione di azioni di controllo e monitoraggio volte ad accertare, in fase esecutiva, il raggiungimento delle finalità perseguite, che discendono non solo dalla regolamentazione convenzionale delle prestazioni riconosciuti all'Amministrazione in qualità di committente, ma anche dalla qualità di socio titolare di poteri di controllo analogo nei confronti della società in house, che consentono un presidio di costante indirizzo e di orientamento verso il conseguimento del risultato atteso e degli obiettivi;
- della osservanza delle prescrizioni imposte dalla legge alle società in controllo pubblico nell'esercizio della propria attività (in tema di trasparenza, anticorruzione, pubblicità, antimafia...) che garantisce la gestione del servizio nel rispetto di principi cui la Pubblica amministrazione ispira la propria azione amministrativa;
- del limitato rischio di contenzioso pubblico.

- **economicità e celerità** tenuto conto:

- della snellezza dei tempi di affidamento, dell'immediatezza operativa, grazie ad economie di apprendimento maturate nell'esecuzione di precedenti attività svolte per l'Amministrazione regionale, nonché all'assoggettamento di PuntoZero S.c.ar.l. alla normativa pubblicistica prevista per le società a controllo pubblico che garantisce la gestione del servizio nel rispetto dei principi cui si ispira l'azione amministrativa;
- che la remunerazione dei servizi svolti in autoproduzione, è determinata sulla base dei parametri di costo risultanti dal "Catalogo dei Servizi e relativo Listino prezzi" di PuntoZero e che tali costi sono stati determinati secondo una metodologia che fa riferimento al costo diretto aziendale di ciascun profilo professionale e ai costi aziendali di produzione;
- che su tale metodologia ha espresso parere favorevole in data 04/09/2023 certificandone la legittimità e correttezza il Prof. Christian Cavazzoni, esperto Dottore Commercialista di Perugia;
- la congruità e convenienza delle tariffe professionali è attestata anche sulla base di valutazioni svolte attraverso analisi di benchmarking e la comparazione con gli standard di riferimento Consip per servizi e professionalità analoghi;
- che tutti i costi aziendali, risultanti dalla contabilità industriale, in particolare quelli di funzionamento, ivi inclusi i costi del personale, sono monitorati e controllati dalle competenti strutture regionali nell'ambito dei processi di controllo analogo mediante metodologie che si basano su sistemi di monitoraggio e controllo economico – finanziario e organizzativo sulla gestione della Società, assicurando il costante controllo della efficienza ed economicità della gestione e dei costi di produzione, nonché l'ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- **ottimale utilizzo di risorse pubbliche** connesso alla celerità dell'affidamento e all'assoggettamento di PuntoZero alla normativa pubblicistica prevista per le società a controllo pubblico che garantisce la gestione del servizio rispettosa dei principi cui si ispira l'azione amministrativa ed in particolare nei casi in cui la prestazione in house richieda l'acquisizione di forniture e servizi esterni è fatto obbligo alla Società di procedere alle acquisizioni nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela della concorrenza

e dei mercati e pertanto secondo procedure che assicurano la congruità dei prezzi di approvvigionamento.

Valutazione di sintesi dei vantaggi derivanti dall'affidamento in house a PuntoZero di servizi strumentali alle attività istituzionali delle amministrazioni soci, in termini di congruità economica, strategica e di celerità.

I servizi strumentali alle attività istituzionali delle amministrazioni soci erogati da PuntoZero sono individuati dall'art. 2 della L.R. n. 13/2021 nel "Supporto Tecnico-operativo a favore delle strutture amministrative degli enti soci" e nell'erogazione di "Servizi inerenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nell'ambito dell'organizzazione interna dei singoli enti soci".

Anche se il comma 3 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023 sugli affidamenti in house di servizi strumentali prevede solo motivazioni di tipo economico o legate alla celerità della procedura, o di tipo strategico per l'ente, qualora si tratti – come nel caso di PuntoZero - di servizi strumentali ICT destinati all'amministrazione e non direttamente alla collettività, essi comunque incidono positivamente sugli obiettivi di universalità e socialità poiché comportano indirettamente un beneficio alla collettività, anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche.

● **Congruietà economica dei servizi strumentali ICT**

Dal punto di vista prettamente economico, al fine di valutare la congruità dei prezzi dei servizi strumentali di PuntoZero ricompresi nel Piano di attività ICT 2024, sono stati valutati gli strumenti Consip che sono stati presi a base per la ricostruzione di un team di sviluppo e manutenzione simile a quello offerto da PuntoZero.

Per quanto riguarda i profili professionali, è stato valutato il listino delle professionalità (base per la costruzione dei servizi oggetto dell'Accordo) utilizzato da Consip, senza giungere alla parametrizzazione economica prevista per la cosiddetta fase degli appalti specifici, che prevede la fattiva adesione al suddetto Accordo. Dal listino sono stati estrapolati i costi relativi a professionalità sovrapponibili a quelle che compongono il team di PuntoZero. Parallelamente si sono voluti affiancare, per ottenere una più nitida immagine dei costi del mercato professionale relativo allo specifico ambito delle società in house, i costi delle equivalenti professionalità così come proposti nei valori di benchmarking pubblicati dall'associazione di categoria ASSINTER Italia, che raggruppa le più rilevanti società in house appartenenti a 19 fra province e regioni italiane. Il documento preso a riferimento è quello utilizzato anche dalla Regione Umbria nella Deliberazione della Giunta Regionale n.1177 dello 03/12/2020 avente ad oggetto: "Analisi sulla congruità economica ex art.192, comma 2, d.lgs. 50/2016 delle tariffe di Umbria Digitale S.c.a.r.l.". Con i dati così ricavati si è proceduto al calcolo del costo dei servizi con il costo medio a giornata esposto da Puntozero e quello ottenuto utilizzando i costi delle Convenzioni Consip (utilizzando la tariffa più bassa presente in Accordo Quadro Servizi Applicativi e ribassandola prudenzialmente di un ulteriore 40%). Il risultato evidenzia che, prendendo una equivalente professionalità delle Convenzioni Consip per un servizio analogo a quelli erogati dalla Società in house, la prima si attesta su di un costo significativamente più alto del costo medio delle risorse di PuntoZero. Conseguentemente l'affidamento a PuntoZero comporta un significativo risparmio economico per la pubblica amministrazione committente.

Sul fronte infrastrutturale (IaaS) la valutazione è stata fatta in comparazione con il catalogo dei servizi del Polo Strategico Nazionale ("PSN"), di cui al comma 1 dell'articolo 33-septies del d.l. n. 179 del 2012. L'analisi è stata realizzata considerando gli elementi equivalenti all'interno dei due listini. Tale equivalenza si ottiene considerando lo scenario di migrazione al PSN dall'attuale infrastruttura regionale

dove il costo complessivo infrastrutturale è dato dalla somma delle componenti del costo IaaS, del costo del servizio Backup, del costo della gestione sistemistica, networking e cybersecurity .

Il corrispondente costo del PSN è stimato in maniera conservativa considerando la componente IaaS , il costo del backup e l'ulteriore servizio di connettività diretta necessario per porsi nella stessa condizione dell'attuale infrastruttura regionale. Il costo del PSN non include l'aliquota IVA e eventuali costi di servizi professionali di gestione. I parametri sopra riportati risultano necessari in considerazione della necessità di dare attuazione a quanto stabilito dalla DGR 731 - 12/07/2023 "Aggiornamento della strategia Cloud della Regione Umbria".

- **Congruità economica dei servizi strumentali di Supporto Tecnico-operativo** Il servizio, previsto dall'art. 2 della L.R. 13/2021 istitutiva di PuntoZero, viene svolto presso le Direzioni ed i Servizi regionali e consiste in attività strumentali diversificate a supporto delle attività istituzionali degli uffici, che richiedono diversi livelli di competenza per il loro svolgimento.

Ad un livello base il servizio di Supporto Tecnico-operativo è finalizzato principalmente all'inserimento nei sistemi informatici regionali dei dati relativi alle varie attività operative di competenza, al fine della loro gestione informatizzata. In alcuni casi si tratta di attività di tipo tecnico/amministrativo, connesse all'utilizzo di procedure informatiche poste a supporto dei Servizi regionali, che richiedono una conoscenza dei processi amministrativi di competenza degli uffici. In alcuni casi si tratta di servizi di supporto di alto livello che non si limitano ad una mera attività esecutiva, ma prevedono la redazione e/o l'elaborazione di atti complessi per i quali sono richieste specifiche competenze e titoli di studio. Si tratta in questo caso di servizi di Supporto che vengono svolti tramite risorse qualificate diplomate o laureate a seconda dell'esigenza del servizio come sopra indicato, adeguatamente formate e specializzate, anche con particolare riferimento all'utilizzo dei diversi software specialistici utilizzati.

L'affidamento di tali tipologie di servizi a PuntoZero assicura continuità e comprovata esperienza nella gestione delle attività di supporto specialistico maturata e consolidata nel tempo ed un bagaglio di conoscenza nella gestione di procedimenti amministrativi per conto della Pubblica Amministrazione, non facenti parte, usualmente, delle competenze professionali delle imprese private. Tale continuità nel rapporto di servizio con la Regione e la conseguente immediatezza ed organicità del servizio, consentono di orientare le azioni verso gli obiettivi da raggiungere in misura più efficace rispetto ad una potenziale pluralità di affidatari esterni.

Inoltre l'obbligo di rispettare le prescrizioni imposte dalla legge alle Società in house nell'esercizio della propria attività (in tema di trasparenza, anticorruzione, pubblicità, antimafia...) garantisce la gestione del servizio nel rispetto di principi cui la Pubblica amministrazione ispira la propria azione amministrativa. Infine l'affidamento diretto assicura la celerità delle procedure, laddove occorrerebbe bandire concorsi pubblici per la copertura, anche temporanea, dei posti di lavoro.

Quale analisi ulteriore di congruità economica dei servizi erogati da PuntoZero, con particolare riferimento ai servizi di Front-office (soprattutto SSR) ed ai servizi di Supporto, si conferma che i costi di PuntoZero risultano congrui rispetto agli standard di riferimento Consip e delle altre Centrali di Committenza. A titolo esemplificativo la tabella di seguito riportata evidenzia il confronto tra i costi di PuntoZero e quelli della Società in house della Regione Emilia Romagna (Lepida Spa) per servizi analoghi:

Tabella – Analisi comparativa dei Costi per categoria di servizio

Categoria di Servizio	Costi Emilia Romagna	Costi PuntoZero sportelli polifunzionali
-----------------------	----------------------	--

Prenotazioni	€ 2,50	€ 2,05
Disdette	€ 2,00	€ 2,05
Cambio appuntamento	€ 2,50	€ 2,05
Cartelle cliniche	€ 2,50	€ 2,05
Anagrafe sanitaria	€ 4,30	€ 2,05
Supporto per attività dinamica di contatto diretto e indiretto	€ 26,00	€ 21,00

Fonte: Listini Lepida SCpA

Ulteriori motivazioni di affidamento all'in house PuntoZero

Le Strutture regionali committenti e gli altri enti soci danno evidenza, tra le altre cose, del fatto che:

- la remunerazione dei servizi, sia essa a misura o a corpo, è determinata sulla base dei parametri di costo risultanti dal Listino prezzi riportato in allegato al Disciplinare Quadro approvato con apposito atto regionale, e determinati secondo metodologie che fanno riferimento al costo diretto aziendale di ciascun profilo professionale e ai costi aziendali di produzione; la congruità e convenienza dei prezzi di listino sono attestati con apposita DGR;
- la correttezza dei criteri e della metodologia utilizzati di anno in anno da PuntoZero nella definizione delle tariffe professionali ICT applicate dalla Società è attestata da apposito parere rilasciato da esperto professionista iscritto all'Albo dei dottori Commercialisti in data 04/09/2023.
- tutti i costi aziendali, in particolare quelli di funzionamento, ivi inclusi i costi del personale, sono monitorati e controllati dalle competenti strutture regionali nell'ambito dei processi di controllo analogo mediante metodologie che si basano su sistemi di monitoraggio e controllo economico – finanziario e organizzativo sulla gestione della Società, assicurando il costante controllo della efficienza ed economicità della gestione e dei costi di produzione, nonché l'ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- la capacità tecnico professionale e la qualità di servizi è comprovata mediante specifica documentazione attraverso la verifica dell'esperienza societaria in servizi analoghi ed eventualmente dal curriculum professionale dei componenti il gruppo di lavoro impiegato nella prestazione dei servizi;
- nei casi in cui la prestazione in house richieda l'acquisizione di forniture e servizi esterni alla Società, è fatto obbligo a quest'ultima di procedere alle acquisizioni nel rispetto del D.Lgs. n. 36/2023.
- la gestione societaria è improntata al perseguimento delle finalità istituzionali degli Enti soci, tra i quali la Regione Umbria costituisce socio di riferimento, ai sensi della normativa istitutiva, L.R. Umbria n. 13/2021, non persegue scopi di lucro, ma esclusivamente la mission attribuita dal legislatore umbro a beneficio della collettività regionale, come specificatamente previsto dalle disposizioni di legge e statutarie.

CONSIDERAZIONI FINALI

Pertanto i costi esposti da PuntoZero esaminati con il presente documento, che fa proprie le Osservazioni presentate dalla stessa PuntoZero, sono da ritenersi congrui e convenienti ed in linea con le condizioni

offerte dal mercato. Dal punto di vista tecnico le attività previste nel Piano Triennale sono coerenti e conformi alle attività da realizzare e alla progettazione da avviare.

La forma di gestione prescelta, ossia l'affidamento in house, presenta benefici per l'Amministrazione regionale, in quanto PuntoZero mette in atto azioni e strumenti, dettagliati nei documenti presentati, che sono in grado di conseguire obiettivi di efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche, come richiesto dall'articolo 192 comma 2 del CCP e, in continuità, dall'art. 7 del D.lgs. 36/2023.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, si ritiene congruo autorizzare PuntoZero a contrarre per l'attuazione di quanto previsto nel Piano Triennale delle Attività di PuntoZero, ai sensi dell'art. 7 comma 2 del D.lgs. n. 36/2023.

Tale parere viene rilasciato a seguito di riscontro positivo espresso da tutti i Direttori Regionali con mail del 27 dicembre 2023 che fa seguito a quanto inviato in data 18 dicembre; in tale comunicazione è stato sintetizzato il percorso di approvazione del Piano Triennale 2024-2026 per l'affidamento delle attività del 2024 e chiesto riscontro, per la parte di rispettiva competenza, in termini di congruità e coerenza delle attività previste rispetto alle esigenze, in base alle disponibilità del bilancio regionale.

Il Responsabile della Transizione Digitale