

COMUNE DI CASAROMANO

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA SUL CONFERIMENTO IN HOUSE PROVIDING A SISAM
SERVIZI SRL DEL SERVIZIO PER LA REDAZIONE DEL DOCUMENTO
SEMPLIFICATO (DS) – LA MODELLAZIONE E LA PROGETTAZIONE DI MASSIMA
FUNZIONALE ALLA REDAZIONE DELLO STUDIO COMUNALE DI GESTIONE DEL
RISCHIO IDRAULICO**

INDICE

- 1. Informazioni di sintesi**
- 2. Quadro normativo di riferimento**
- 3. Condizioni soggettive per l'affidamento in house**
- 4. Condizioni oggettive**

1. Informazioni di sintesi

Oggetto dell'affidamento	Progetto di invarianza idraulica
Ente affidante	Comune di Casalromano
Soggetto affidatario	Sisam Servizi srl
Modalità di affidamento	In house providing
Tipologia affidamento (nuovo affidamento/adeguamento di servizio già attivo)	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio	Comune di Casalromano

2. Quadro normativo di riferimento

Alla data odierna, le principali disposizioni che vengono in rilievo in tema di in house providing sono le seguenti.

- art. 5, D.Lgs.18 aprile 2016, n. 50: “1. Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

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

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

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

[...]

4. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto.

5. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

[...]"

- art. 192, D.Lgs.18 aprile 2016, n. 50: "1. 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 .

2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162”;

- art. 16, D.Lgs.19 agosto 2016, n. 175: “ 1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

[...]

7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016”;

- art. 17, comma 2, D.Lgs.23 dicembre 2022, n. 201: “2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30”.

Il quadro normativo attuale, così sintetizzato, impone quindi alle Amministrazioni di fornire una motivazione particolarmente attenta qualora decidano di ricorrere all'affidamento mediante *in house providing* – fermo restando che tale modalità di affidamento, per costante insegnamento giurisprudenziale sia eurounitario sia nazionale, è in sé perfettamente legittima nonché equiparata alle altre forme di gestione dei servizi (affidamento a terzi tramite procedura a evidenza pubblica, istituzione di una società mista con gara c.d. “a doppio oggetto”).

Mette conto evidenziare che, nel suddetto quadro, tale obbligo di motivazione “rafforzata” pare sussistere sia per le prestazioni tradizionalmente ricondotte alla nozione di “servizio strumentale”, sia per quelle che, invece, possono farsi rientrare nella nozione di “servizio pubblico locale”.

Ciò in quanto, se è pur vero che il recentissimo D.Lgs. n.201/2022 riguarda i soli “servizi di interesse economico generale prestati a livello locale” (ossia i servizi pubblici locali di rilevanza economica), l’art. 192 del D.Lgs. n.50/2016 concerne invece, in generale, l’affidamento *in house* di qualsiasi “contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza”.

Quindi, in altri termini, una relazione che contribuisca ad illustrare le ragioni (soggettive ed oggettive) del ricorso all'*in house* si rende necessaria sia per i servizi pubblici a fruizione individuale, sia per i servizi erogati direttamente a favore dell'ente; ad essere differente sarà la base giuridica, rappresentata nel primo caso dall’art. 17 del D.Lgs. n.201/2022, nel secondo caso dall’art. 192 del D.Lgs. n.50/2016. Sebbene le due norme non siano esattamente coincidenti, i concreti contenuti della relazione appaiono delineati in maniera molto simile.

L’art. 17 del D.Lgs. n.201/2022, che si riferisce solo ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, richiede una qualificata motivazione che dia conto:

- delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio;
- dei benefici per la collettività con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi;

tenendo in debita considerazione anche i risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house. L'art. 192 del D.Lgs. n.50/2016, che si riferisce all'affidamento in house di qualsiasi servizio, sia quelli pubblici locali a rilevanza economica sia quelli strumentali, impone invece:

- la valutazione della congruità economica dell'offerta del soggetto in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione;
- una motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- una motivazione 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 fronte di tali considerazioni, nel prosieguo della presente relazione si provvederà dapprima a dar conto della sussistenza dei profili soggettivi che legittimano l'affidamento del servizio a Sisam Servizi srl. (controllo analogo ed altri requisiti di cui all'art. 16 del D.Lgs.175/2016 sopracitato); poi, ad esaminare le ragioni per cui il modello in house providing deve ritenersi più vantaggioso rispetto al ricorso al mercato, sotto il profilo economico e dei benefici per la collettività.

3. Condizioni soggettive per l'affidamento in house

Come già accennato, i requisiti soggettivi per poter legittimamente ricorrere all'affidamento in house sono i seguenti:

- partecipazione pubblica totalitaria, id est assenza di partecipazioni private nel capitale sociale;
- controllo analogo;
- statuto che preveda che oltre l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

Nel caso di Sisam Servizi srl., tutti i suddetti requisiti sussistono, come ci si accinge ad illustrare.

*

3.1. Partecipazione totalitaria

Il capitale sociale di Sisam Servizi srl è detenuto totalmente dalla società Sisam spa che a sua volta è così composto:

Azionisti	Azioni Ordinarie	Valore	%
Comune di Asola	71.457	285.828,00	14,02%
Comune di Canneto sull'Oglio	36.047	144.188,00	7,07%
Comune di Casalmoro	14.302	57.208,00	2,81%

Comune di Casaloldo	15.652	62.608,00	3,07%
Comune di Casalromano	10.373	41.492,00	2,04%
Comune di Castel Goffredo	72.147	288.588,00	14,16%
Comune di Cavriana	28.237	112.948,00	5,54%
Comune di Ceresara	19.248	76.992,00	3,78%
Comune di Gazoldo degli Ippoliti	19.261	77.044,00	3,78%
Comune di Goito	73.503	294.012,00	14,42%
Comune di Guidizzolo	39.066	156.264,00	7,67%
Comune di Mariana Mantovana	4.675	18.700,00	0,92%
Comune di Medole	25.134	100.536,00	4,93%
Comune di Piubega	13.103	52.412,00	2,57%
Comune di Redonesco	11.215	44.860,00	2,20%
Comune di Rodigo	39.283	157.132,00	7,71%
Comune di Solferino	16.952	67.808,00	3,33%
TOTALE	509.655	2.038.620,00	100,00%

Trattasi pertanto di società indiretta sul quale viene effettuato un controllo analogo congiunto a cascata.

Lo statuto di Sisam Servizi srl non consente l'ingresso di capitale privato, in ragione delle seguenti clausole previste nello statuto della società:

- art. 5 - Soci

Possono divenire soci della società esclusivamente la società Sisam spa nonché gli Enti locali ricadenti nel territorio della Provincia di Mantova.

*

3.2. Controllo analogo

Lo statuto di Sisam Servizi srl è strutturato in modo da consentire un effettivo controllo analogo congiunto.

Il sistema di controllo "analogo" congiunto a "cascata" si basa fundamentalmente sul Regolamento di disciplina del Comitato unico per il controllo analogo allegato allo statuto di SISAM s.p.a., a farne parte integrante, il quale viene opportunamente richiamato nello statuto di Sisam Servizi srl, così da garantirne l'efficacia anche con riferimento a tali compagini.

Sono previsti ampi poteri di indirizzo (che operano ex ante nonché contestualmente all'azione societaria), i quali attribuiscono al Comitato, tra gli altri, il potere di esprimersi in maniera vincolante sulle linee strategiche ed operative della società, nonché sono introdotte altrettanto ampie prerogative di controllo (che operano ex post), tra cui il diritto: di veto sul compimento di operazioni ritenute non congrue o non compatibili con gli interessi della collettività e del territorio a favore dei quali vengono prestati i servizi oggetto di affidamento, nonché di disporre in ogni momento e senza alcuna

limitazione ispezioni sugli atti societari e nelle sedi ove la società svolge la propria attività e di verificare periodicamente lo stato di attuazione dei contratti di affidamento dei servizi ed attività in affidamento alle società controllate e delle carte di qualità dei servizi erogati direttamente nei confronti degli utenti nei singoli territori, impartendo le eventuali prescrizioni vincolanti necessarie od opportune.

*

3.3. Statuto che preveda che oltre l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci

Con riferimento infine al requisito afferenti i rapporti esclusivi o prevalenti con l'affidante, occorre qui riportare testualmente il contenuto dell'art. 4 dello statuto di Sisam Servizi srl.: "Oggetto sociale". *Oltre l'ottanta per cento del fatturato deve essere effettuato nello svolgimento di compiti esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci di Sisam spa ovvero dalle società facenti parte del Gruppo Sisam.*

La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al precedente comma, che può essere rivolto anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Tale condizione prevista dallo statuto risulta poi viepiù confortata dal quadro delle attività economiche della società che corrispondono quantitativamente alla soglia fissata dalle disposizioni di legge.

Il riferimento alle attività può essere estrapolato dai ricavi delle vendite e prestazioni (A1) ricavato dalle scritture contabili dal cui esito risulta che nel triennio 2019/2020/2021 Sisam Servizi srl. ha svolto in favore delle amministrazioni socie attività per un importo medio di euro 716.770,76.

Nello stesso periodo Sisam Servizi ha ricevuto esclusivamente corrispettivi per servizi resi a società facenti parte del Gruppo Sisam e pertanto risulta evidente che la società svolge il 100% delle sue attività in favore delle amministrazioni che compongono la partecipazione sociale non dovendosi considerare a tale scopo le prestazioni infragruppo.

4. Condizioni oggettive per l'affidamento in house

In punto di sussistenza delle condizioni oggettive per l'affidamento in house, si consideri quanto segue.

*

4.1. Congruità economica dell'affidamento in house

La verifica in merito alla congruità economica dell'affidamento deve consentire di dimostrare che l'affidamento *in house*, da un punto di vista economico, è competitivo rispetto alle altre possibili forme di affidamento per quello specifico servizio.

Sotto tale profilo, si ritiene che una metodologia corretta per effettuare tale verifica sia quella basata sulla comparazione, ossia sul confronto tra i risultati economici attesi dalla gestione *in house*, ed i risultati economici che si avrebbero nell'ipotesi in cui il medesimo servizio fosse affidato mediante ricorso al mercato (con gara per l'individuazione del gestore, ovvero con creazione di una società mista il cui socio operativo sia scelto con gara).

Al fine di effettuare la suddetta comparazione, com'è evidente, risulta decisiva la scelta del campione, che dev'essere il più possibile significativo.

I parametri da prendere in considerazione nella scelta del campione possono essere così individuati:

- identità, o quantomeno spiccata similarità, dell'oggetto del servizio (occorre attingere da affidamenti di servizi identici, o almeno molto simili, a quello da affidare);
- omogeneità della base demografica di riferimento (l'affidamento-campione deve riguardare un bacino d'utenza di consistenza omogenea rispetto a quello da valutare);
- copertura di tutte le forme di affidamento (il campione deve essere rappresentativo di tutte le forme di affidamento possibili);
- omogeneità, laddove possibile, del contesto geografico-territoriale di riferimento.

Poiché dall'analisi effettuata la comparazione non può essere effettuata esclusivamente mediante il parametro dell'ammontare del corrispettivo contrattuale la valutazione viene effettuata attraverso una comparazione basata sulla metodologia del rapporto tra qualità intrinseca e quantità delle prestazioni effettuate ed il loro corrispettivo economico, a sua volta utilizzando per l'esame del parametro qualitativo il criterio delle migliori soluzioni e tecnologie utilizzabili per l'erogazione delle prestazioni richieste.

La condizioni economiche offerte da Sisam Servizi srl., consistono in:

- Redazione del documento semplificato del rischio idraulico comunale (ai sensi del RR n. 7/2017 e smi) € 5.000,00 + iva
- Modellazione e progettazione di massima funzionali alla redazione dello studio comunale di gestione del rischio idraulico (ai sensi del RR n. 7/2017 e smi) € 20.000,00 +iva

Il servizio proposto rientra nell'ambito di un progetto sovracomunale (nell'ambito dei soci di Sisam spa) in grado di garantire economie di scala ed un livello di analisi di altissimo livello, preciso e puntuale che porterà sicuramente benefici a livello territoriale.

Giova altresì precisare che le sopra esposte condizioni sono capaci di garantire l'equilibrio economico finanziario delle attività di servizio affidate e assicurano altresì un margine di redditività che nel contesto complessivo delle condizioni economiche finanziarie della società si riflette nei risultati di bilancio contribuendo ad alimentare gli utili che vengono accantonati a riserva così da garantire la solidità patrimoniale della società nell'interesse degli stessi soci.

La scelta di affidare in house tali servizi si colloca quindi in un piano industriale che oltre ad essere sostenibile, per gli affidamenti ricevuti dagli enti soci genera adeguate economie di scala, ammortamenti degli investimenti coerenti tanto con i principi contabili, quanto con i margini attesi riuscendo altresì a risultare competitivi e convenienti rispetto alle soluzioni di mercato.

*

4.2. Benefici per la collettività conseguenti all'affidamento mediante in house providing

La società risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta e conveniente esecuzione dei servizi e, in particolare:

- ha già dimostrato la capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e comunque competitivi;
- ha una gestione in equilibrio;
- presenta una situazione economica e patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- possiede una dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
- è in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio.

Appare peraltro evidente come la scelta del modello in house providing consenta di effettuare sui servizi un controllo più incisivo e penetrante rispetto a quello esercitabile su un appaltatore o concessionario privato: anzi, si può ben dire che tale controllo sia fisiologicamente connesso alla gestione in house, stante la necessaria sussistenza di un rapporto – per l'appunto – di controllo “analogo” tra l'ente affidante e la società partecipata.

Un maggiore controllo si traduce, nella prassi, in una maggiore tempestività ed incisività di intervento del Comune nel caso di disfunzioni del servizio, inadempimenti, ritardi, interruzioni ecc.; con tutto ciò che ne consegue in punto di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio stesso, in conformità agli standard prestazionali di cui al contratto di servizio.

La scelta dell'affidamento diretto del servizio a Sisam Servizi srl., rispetto all'ipotesi dell'affidamento a terzi da individuare tramite gara, è motivata quindi dalle seguenti considerazioni:

- A) l'affidamento in house garantisce al Comune un maggiore controllo su un servizio pubblico ritenuto essenziale, con conseguente semplificazione amministrativa, anche dal punto di vista della riduzione degli oneri e dei tempi di controllo e monitoraggio;
- B) l'esperienza e la conoscenza del territorio comunale di Sisam Servizi, essendo parte del Gruppo Sisam e pertanto collegata alla società Sicam srl gestore del servizio idrico integrato, è superiore a quella che potrebbe avere un eventuale operatore economico terzo, consentendo interventi più efficaci ed efficienti a beneficio della comunità amministrata;

C) la gestione del servizio in house consentirà all'ente di conseguire risparmi sui costi indiretti derivanti dai tempi necessari per espletare le procedure di gara per i diversi servizi, tenuto conto dei rischi di contenzioso dati anche dai notevoli adempimenti tecnico-amministrativi, a fronte peraltro di una normativa soggetta a continue modifiche e pertanto di difficile applicazione;

D) gli obiettivi di economicità sono correttamente perseguiti, se si tiene conto, da un lato, della possibilità di ridurre al minimo le fasi procedurali di decisione degli interventi e, dall'altro, considerata la presenza di una società operante da lungo tempo nel settore, della possibilità di sfruttamento delle economie di esperienza;

E) in ordine, poi, agli obiettivi di ottimale impiego delle risorse pubbliche occorre considerare che l'affidamento in house garantisce al Comune la disponibilità degli utili che l'azienda dovesse produrre, a prescindere dal fatto che gli stessi derivino dagli affidamenti da parte dell'ente proprietario o dalle commesse residuali che la normativa consente di svolgere a favore di terzi.

Il Responsabile del Servizio Tecnico
f.to Ing. Andrea Ferrari