



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

Allegato A) delibera di G.C. n. 61 del 20/11/2025

IL SEGRETARIO COMUNALE

f.to dott. Giuseppe Ciulla

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SUL CONFERIMENTO IN HOUSE PROVIDING A SISAM SERVIZI DELLA GESTIONE DEI SERVIZI INFORMATICI

INDICE

1. Premessa
2. Informazioni di sintesi
3. Soggetto responsabile della compilazione
4. Quadro normativo di riferimento.
5. Condizioni soggettive per l'affidamento in house
6. Condizioni oggettive per l'affidamento in house

1. Premessa

Nell'ottica del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della gestione dei servizi informatici *sovracomunali*, l'Amministrazione Comunale, non disponendo direttamente delle necessarie risorse *informatiche* e strumentali ritiene di dover procedere mediante la gestione in "house" dei servizi stessi.

I servizi *informatici* riguardano i sistemi informativi erogati in outsourcing, come, ad esempio:

- Servizio di Posta Elettronica;
- Servizio di Sistema Informativo Territoriale.

Vista pertanto la natura delle prestazioni è necessario che il servizio sia affidato ad un soggetto in grado di fornire prestazioni con elevato livello qualitativo e di assoluta affidabilità e con adeguata esperienza.

È opportuno peraltro ricordare che rispetto alle imprese private, le società pubbliche non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto, ma raggiungere una pluralità di scopi tra i quali rientra la massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti.

2. Informazioni di sintesi

Oggetto dell'affidamento	GESTIONE SERVIZI INFORMATICI
Importo dell'affidamento	Vedi 6.1
Ente affidante	Comune di Casalromano (MN)
Soggetto affidatario	Sisam Servizi Srl
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house providing, soggetto a controllo analogo congiunto a cascata
Durata del contratto	Dal 01/01/2025 al 31/12/2027
Tipologia affidamento (nuovo affidamento/adeguamento di servizio già attivo)	adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato dal servizio	Comune di Casalromano (MN)



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

3. Soggetto responsabile della compilazione

Nominativo	
Ente di riferimento	Comune di Casalromano (MN)
Area/Servizio	
Telefono	
Email	
Data di redazione	

4. Quadro normativo di riferimento

L'espressione affidamento in house indica la possibilità da parte della stazione appaltante di provvedere in proprio (in house, appunto) all'esecuzione di un servizio per mezzo di un soggetto che ha un legame molto stretto con essa. L'art. 3 comma 1 lett. e) dell'allegato 1.1 del nuovo codice appalti definisce affidamento in house:

“«affidamento in house», 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.”

L'affidamento in house implica una situazione molto particolare: una stretta relazione tra chi affida e chi riceve l'affidamento. Questo legame permette un affidamento diretto lecito del servizio.

La legittimità esistente, cioè la possibilità che la pubblica amministrazione non organizzi una gara ad evidenza pubblica, è dovuta dal fatto che nella sostanza la pubblica amministrazione affida a sé stessa il servizio e non ad un terzo (visto il legame così stretto con l'affidatario, tanto da considerarlo un tutt'uno con essa).

Il nuovo codice degli appalti, all'art. 7, parla di principio di **auto-organizzazione amministrativa** un concetto di ampio respiro che comporta massima autonomia dell'ente nello stabilire le modalità attraverso le quali garantire l'esecuzione dei lavori o la prestazione di servizi alla collettività.

Tra questo è incluso l'affidamento in house.

Il comma 1 segna il perimetro di applicazione del principio di auto-organizzazione e fa riferimento anche ai beni, non solo ai servizi, superando in questo modo un dubbio interpretativo suscitato dalla limitazione contenuta nell'art. 192 del vecchio codice D. Lgs. 50/2016.

Secondo il nuovo codice le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente, nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione Europea, l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni attraverso:

- L'autoproduzione;
- L'esternalizzazione;
- La cooperazione.

L'art. 7 D. Lgs. 36/2023 chiarisce che, se si decide di optare per un affidamento in house, si deve fare nel pieno rispetto dei principi di risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

Le stazioni appaltanti devono adottare, per ogni affidamento, un provvedimento motivato nel quale indicare i vantaggi previsti con l'affidamento in house per la collettività. Devono dar conto poi 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 delle risorse pubbliche). 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 dell'offerta.

Si nota quindi una semplificazione della motivazione rispetto all'art. 192 comma 2 del d. lgs. 50/2016, una motivazione molto più legata ad una questione economica e sociale (le ricadute positive sul piano sociale rientrano tra le esternalità da valutare ai fini della scelta del modello gestionale) che a ragioni giuridico-formali.

Il codice appalti prevede 2 livelli di complessità della motivazione, a seconda dell'oggetto del contratto:

- **Per i servizi all'utenza** bisogna dar conto ed evidenziare i vantaggi per la collettività da un punto di vista qualitativo, dell'universalità del servizio, di risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse
- **Per i servizi strumentali** alla pubblica amministrazione è sufficiente dare una motivazione più snella con riferimento alla riduzione di tempi e costi sulla base di parametri predeterminati e oggettivi di raffronto. Ai fini della legittimità dell'affidamento in house occorre fornire una motivazione incentrata soprattutto sulle ragioni di convenienza economica, anche con riferimento a parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo.

Oltre a notare una certa semplificazione della procedura di affidamento in house, dobbiamo sottolineare anche un altro aspetto importante. Nell'art. 192 del vecchio codice appalti si parlava di un "Elenco Anac" delle società in house, un elenco dettagliato delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. L'iscrizione avveniva previa domanda e previa verifica del possesso di determinati requisiti. L'elenco è stato anche oggetto di provvedimento da parte di Anac (linee guida Anac affidamento società in house n. 7).

Tuttavia nelle prime versioni del D. Lgs. 36/2023 non vi erano richiami a questo elenco Anac, tanto da far allarmare il presidente dell'Autorità, il quale ha formalizzato le proprie perplessità in merito sottolineando l'importanza dell'elenco e soprattutto dell'istruttoria che ne caratterizzava l'accesso (osservazioni di Anac in relazione all'atto del governo sottoposto a parere parlamentare n. 19).

Nella versione definitiva del codice degli appalti, divenuta efficace dal 1° luglio 2023, pare che il legislatore abbia tenuto in considerazione l'osservazione del Presidente e, pur non facendo un richiamo esplicito all'elenco in questione, riserva all'Anac specifici compiti di presidio sulle informazioni riguardante tale tipologia di affidamenti.

Questo collegamento tra vecchio e nuovo codice è stato sottolineato anche nella deliberazione della Corte dei Conti Veneto n. 145/2023. In un passaggio si sottolinea come, all'onere di motivare il mancato ricorso al mercato, corrisponda l'obbligo informativo di cui all'art. 23 D. Lgs. 36/2023.

Il comma 5 dell'art. 23, infatti, prevede che Anac individui le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla banca dati nazionale dei contratti pubblici, inclusi gli affidamenti diretti a società in house.

Tuttavia su sito Anac si trova un avviso:



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

Si comunica che dal 1° luglio 2023 non è più operativo l'elenco delle società in house gestito da ANAC previsto dal D. Lgs. 50/2016 che è stato abrogato dall'art. 226 c. 1 del D. Lgs. 36/2023.

Il comma 3 dell'art. 7 D. Lgs. 36/2023 indica che l'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal D. Lgs. 201/2022, il decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Nello specifico si fa riferimento agli articoli 14 e 17 del D. Lgs. 201/2022.

L'art. 14 definisce le forme perseguibili di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra le quali è previsto l'affidamento in house providing; l'art. 17 è interamente dedicato al modello in house providing. Entrambi gli articoli dimostrano la superiorità (per risultati attesi e aspetto economico) del ricorso all'in house.

Prendendo in considerazione l'art. 14 comma 1 D. Lgs. 36/2023 secondo cui si può ricorrere all'affidamento in house "nei limiti fissati dal diritto dell'Unione Europea, si può dedurre che è comunque garantita la continuità con le condizioni del vecchio codice.

I riferimenti normativi per la definizione del in house possono riscontrarsi:

- Nella direttiva 2014/23/UE (art. 17 riferito all'aggiudicazione dei contratti di concessione)
- Nella direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici
- Nell'art. 28 della direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Le società affidatarie sono tenute al rispetto dei requisiti soggettivi disciplinati dagli art. 4 e 16 del D. Lgs. 175/2016 e successive modifiche ed integrazioni (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica).

5. Condizioni soggettive per l'affidamento in house

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 s.r.l., tutti i suddetti requisiti sussistono, come ci si accinge ad illustrare.

5.1. Partecipazione totalitaria

Il capitale sociale di Sisam Servizi s.r.l. 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 Casalromano

Provincia di Mantova

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 Redondesco	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 s.r.l. 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.

5.2. Controllo analogo

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

Il sistema di controllo "analogo" congiunto a "cascata" si basa fondamentalmente 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 s.r.l., 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.



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

5.3. 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 s.r.l.: "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 2020/2021/2022 Sisam Servizi s.r.l. ha svolto in favore delle amministrazioni socie attività per un importo medio di euro 867.252,70.

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.

6. Condizioni oggettive per l'affidamento in house

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

6.1. 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);



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

- 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 s.r.l., consistono in:

Tariffe servizi di base

Tariffe servizi di base – dal 01/01/2025 al 31/12/2027

SERVIZI per anno	€/anno
Outsourcing	
Sit	284,50
Rete Civica "Sito Istituzionale"	110,00
Totale Outsourcing	394,50
Manutenzione e Licenze	
Sit	2.276,00
Modulo per aggiornamento dati catastali da Portale dei Comuni	1.138,00
Rete Civica (Portale Comunale)	1.020,00
Posta Elettronica Zimbra	427,00
APP Comunale nuovo sito	400,00
Totale Manutenzione Licenze	5.261,00
TOTALE SERVIZI BASE	5.655,50
Servizi accessori/integrativi	
Aggiornamenti Rete Civica	1.440,00
Aggiornamento Civici su SIT e collegamento con il catasto	295,90
TOTALE SERVIZI BASE + Servizi accessori/integrativi	7.391,40

Tutti gli importi indicati sono da intendersi IVA esclusa

A tutti gli importi verrà calcolato l'adeguamento ISTAT sul mese di dicembre dell'anno corrente rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

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



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

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.

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

La società dispone del know-how necessario per lo svolgimento del servizio di gestione servizi informatici, avendo già operato in tale settore.

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 s.r.l., rispetto all'ipotesi dell'affidamento a terzi da individuare tramite gara, è motivata quindi dalle seguenti considerazioni:

- 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;
- l'esperienza e la conoscenza del territorio comunale di Sisam Servizi s.r.l. è superiore a quella che potrebbe avere un eventuale operatore economico terzo, consentendo interventi più efficaci ed efficienti a beneficio della comunità amministrata;
- 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;
- con particolare riferimento agli obiettivi di universalità e socialità del servizio, si rileva che, nella fattispecie, si è in presenza di attività di interesse generale assunte dal soggetto



Comune di Casalromano

Provincia di Mantova

pubblico (titolare dei servizi medesimi) e che vengono gestiti indirettamente tramite la società.

- 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 tempo nel settore, della possibilità di sfruttamento delle economie di esperienza;
- 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 bilancio di Sisam Servizi s.r.l. risulta adeguato e solido in costante anche se contenuto utile in conformità del resto alla natura di società pubblica e in adesione alle scelte adottate dai soci.