



# COMUNE DI CARBONIA

Provincia del Sud Sardegna

SETTORE V

Servizio LLPP e Manutenzioni

*Ricognizione periodica partecipazioni pubbliche (art.20 TUSP)*

*Società So.Mi.Ca. S.p.A.*

## RELAZIONE



## Sommario

1	PREMESSE .....	3
2	LA SO.MI.CA. S.p.A. ....	4
2.1	Natura giuridica.....	4
2.2	Quadro normativo dell'affidamento in house.....	4
2.2.1	Introduzione .....	4
2.2.2	Primo limite: requisiti imprescindibili che la società <i>in house</i> deve possedere .....	4
2.2.3	Secondo limite: l'obbligo di motivazione di cui all'art. 192, co. 2, D.Lgs. n. 50/16 .....	5
3	VALUTAZIONE SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER IL MANTENIMENTO .....	10
3.1	Aderenza ai fini istituzionali.....	10
3.2	Convenienza tecnico-economica della formula prescelta .....	11
3.2.1	La gestione in economia .....	13
3.2.2	La gestione in appalto a fornitore esterno .....	14
3.2.3	La gestione del servizio mediante affidamento in house .....	15
3.3	Conclusioni .....	20



## 1 PREMESSE

L'art. 20, c.1 del DLgs.175/2016 prevede che: *“Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. ....”*

L'art. 24, c.1, del DLgs.175/2016 prevede che *“Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1. ...”*

Le società devono rispettare pertanto i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, dello stesso decreto, ossia una conferma “sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato...”

L'art.17, c.5 del DLgs.201/2022 prevede che “L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n.175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.”

Con deliberazione del 20/12/2018, n. 291, avente ad oggetto “Global service di manutenzione del patrimonio comunale, pulizia mercato civico e servizi ausiliari - Direttive prosecuzione dei servizi ex art. 4 del disciplinare tecnico allegato 1 del contratto” la Giunta Comunale confermava gli indirizzi di cui alle DCC n. 290 del 29/12/2008 e DGC n. 13 del 22/1/2016, e stabiliva la nuova durata contrattuale dal 01/01/2019 a tutto il 31/12/2024.

In vista dell'imminente scadenza della ricognizione ordinaria delle partecipazioni pubbliche, prevista dall'art.20 del D. Lgs. 175/2016, il servizio finanziario, al fine di procedere alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche, ha richiesto una relazione in merito alle circostanze da verificare nella ricognizione straordinaria indicata, ed in particolare:

1. Se i servizi forniti dalla partecipata So.Mi.Ca. S.p.A. sono strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Carbonia, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata dei servizi affidati. Il predicato della indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, va individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative, o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione (Corte di conti Campania – Sezione Controllo 240/2023/VSG e Corte dei conti Lombardia/6/2017/VSG del 19 gennaio 2017);
2. Individuazione delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alla So.Mi.Ca S.p.A., anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

La presente relazione è stata redatta allo scopo di riscontrare alla richiesta formulata dal servizio finanziario, con riferimento ai servizi svolti dalla Società So.Mi.Ca. S.p.A. in forza della *Convenzione per la fornitura in global service del servizio di manutenzione del patrimonio comunale del comune di Carbonia*, affidato in house, e gestiti fino dal Settore V, subentrato dal 1 giugno 2023 al Settore II.



## 2 LA SO.MI.CA. S.p.A.

### 2.1 Natura giuridica

La Società SO.MI.CA. S.p.A. è una società strumentale del Comune di Carbonia assoggettata alla disciplina di cui al D.L. n.223/2006 convertito, con modificazioni, in Legge n.248/2006.

Alla società SO.MI.CA. S.p.A. è riservato il compito della gestione di servizi comunali e la produzione di beni e di servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune.

L'affidamento in house è un modello organizzativo che rientra nel fenomeno di autoproduzione di beni o servizi da parte di una pubblica amministrazione che decide di acquisire tali beni o servizi direttamente attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica. Tale fattispecie ha carattere eccezionale e può essere ammessa solo al ricorrere di determinate condizioni.

L'affidamento in house è espressione di un indirizzo interpretativo sancito dalla giurisprudenza comunitaria, in particolare dalla sentenza Teckal, del 18 novembre 1999, causa C-107/98, richiamata anche nella la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle politiche Comunitarie - del 19 ottobre 2001, n.12727.

### 2.2 Quadro normativo dell'affidamento in house<sup>1</sup>

#### 2.2.1 Introduzione

Il quadro normativo riguardante gli affidamenti *in house* è stato interessato da importanti novità introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n.36/2023), che presuppongono una lettura integrata dei vari provvedimenti normativi di riferimento.

Come è noto, l'affidamento diretto secondo la modalità *in house* rappresenta una deroga ai principi pro-concorrenziali promossi dalla normativa comunitaria.

Si tratta, quindi, di comprendere, alla luce della normativa comunitaria e nazionale, entro quali limiti sia possibile l'internalizzazione e l'autoproduzione di servizi da parte della P.A.

#### 2.2.2 Primo limite: requisiti imprescindibili che la società *in house* deve possedere

I requisiti del soggetto affidatario *in house* sono stati, per la prima volta, enucleati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, a partire dalla nota sentenza "Teckal" (Corte di Giustizia CE 18.11.1999, causa C-107/98, *Teckal s.r.l. c. Comune di Viano*) e sono stati recepiti nell'articolo 12, co. 1, della Direttiva Appalti.

Tale disposizione prevede **tre requisiti fondamentali** che la società *in house* deve necessariamente e contestualmente possedere per rendersi destinataria di affidamenti diretti che prescindano dall'indizione di una gara, ossia:

- **la personalità giuridica:** da intendersi quale soggettività giuridica, ossia come idoneità ad essere titolari di situazioni giuridiche soggettive, attive o passive;
- **il controllo analogo:** in ragione del quale la P.A. deve esercitare sull'ente un controllo analogo a quello esercitato sui propri organi ed uffici. La giurisprudenza ha in diverse occasioni chiarito che si tratta di un controllo molto intenso, che

<sup>1</sup> Tratto da "l'affidamento in house alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici" di Stefania Ambra, pubblicato sulla rivista di informazione giuridica *Salvis Juribus*



richiede dei poteri ulteriori rispetto a quelli che il diritto commerciale attribuisce anche al socio unico. Originariamente, si riteneva che tale controllo presupponesse la partecipazione pubblica totalitaria, anche se frazionata tra più enti pubblici; oggi, invece, le Direttive recepite dal Nuovo Codice dei contratti pubblici hanno ammesso l'in house con partecipazione privata. Affinché possa ritenersi integrato il requisito del "controllo analogo" non è sufficiente la partecipazione totalitaria pubblica al capitale, ma è necessario che siano previsti degli strumenti ulteriori, contemplati nello statuto, nell'atto costitutivo o nei patti parasociali, in base ai quali si stabilisce che vi sia un potere di indefettibile autorizzazione e di veto da parte del socio pubblico (c.d. *ius vitae ac necis*). In sostanza, si stabilisce che, ove l'amministratore della società in house debba compiere un atto rilevante, costui debba essere sottoposto al potere di autorizzazione o di veto da parte del socio pubblico. Ecco spiegata la ragione per la quale si afferma comunemente che la società in house è una società eterodiretta, rispetto alla quale viene meno la dualità soggettiva, così squarciandosi il velo che, nel diritto civile e commerciale, distingue la società dal socio. Quindi, **il rapporto tra ente pubblico e società in house è interorganico, atteso che, in ragione del controllo analogo, è come se la società in house fosse un mero organo dell'ente pubblico**, vale a dire una sua *longa manus*;

- Il c.d. "**vincolo di prevalenza**": in ragione del quale il soggetto affidatario deve destinare la maggior parte del proprio operato a favore dell'ente o degli enti che lo controllano. Tale requisito è stato anch'esso inteso in modo rigoroso, nel senso che il soggetto affidatario deve destinare il proprio operato quasi esclusivamente in favore dell'ente pubblico, e, più esattamente, occorre che **oltre l'80% delle attività siano effettuate nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice, e che dai medesimi debba discendere almeno l'80% del fatturato**.

Sul piano della normativa nazionale, il contenuto delle direttive in tema di in house è stato sostanzialmente recepito sia dall'articolo 5 del D.Lgs. n. 50/16, sia dall'articolo 16 del D.Lgs. n. 175/2016 in tema di società con partecipazione pubblica.

### 2.2.3 Secondo limite: l'obbligo di motivazione di cui all'art. 192, co. 2, D.Lgs. n. 50/16

Altra limitazione prevista per l'in house providing è quella di cui all'**articolo 192, co. 2, del D.Lgs. n. 50/16, che impone alla P.A. 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, per così dire, interorganica**.

Nel dettaglio, la P.A. dovrebbe, in primo luogo, esporre il motivo per cui non esternalizza, descrivendo i caratteri del c.d. "fallimento del mercato" per il servizio di suo interesse.

In secondo luogo, l'ente pubblico deve 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.

Peraltro, tale obbligo di motivazione concerne qualsiasi affidamento, a prescindere dal fatto che sia al di sotto o al di sopra della soglia di rilevanza comunitaria. Infatti, la P.A. è tenuta al rispetto delle regole di evidenza pubblica a fronte di contratti sopra soglia; per i rapporti sotto soglia, la P.A. gode di maggior flessibilità e semplificazione delle regole, ma l'individuazione dell'operatore deve avvenire, salvi casi marginali di affidamento diretto, nel rispetto dei principi di concorrenza e delle regole di rotazione degli inviti e di massima partecipazione, con particolare riguardo verso le piccole e le medie imprese. Ne deriva che, a prescindere dal valore del rapporto, la P.A. deve motivare l'affidamento *in house*.

#### 2.2.3.1 Differenze tra la disciplina nazionale e quella comunitaria

Il succitato articolo 192 D.Lgs. n. 50/16 e, precisamente, l'obbligo di motivazione analitica risulta frutto di una precisa scelta del Legislatore nazionale, che non trova alcun antecedente nella normativa comunitaria.



È emerso, dunque, un problema di compatibilità tra la disciplina nazionale e quella comunitaria circa la natura dell'affidamento *in house*.

Ed invero, alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria, emergerebbe una sostanziale indifferenza circa la modalità con cui la P.A. si procura i servizi per la collettività.

Sul punto, si richiama il considerando n. 5 della Direttiva n. 23/2014 che prevede che “nessuna disposizione della direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che l'Amministrazione desidera prestare essa stessa”.

Pertanto, la P.A., se intende produrre direttamente il bene o prestare direttamente il servizio tramite un proprio organo, può farlo in piena alternativa, in base ad un rapporto regola-regola, senza essere gravata dall'obbligo di motivare la scelta dell'autoproduzione dei servizi.

Soltanto nel caso in cui l'Amministrazione decida di ricorrere al mercato per ottenere il bene o il servizio, essa è gravata dall'obbligo di osservare le regole di evidenza pubblica nel rispetto della concorrenza.

Al contrario, a livello nazionale, il Legislatore attribuisce, da oltre un decennio, all'affidamento *in house* una connotazione subordinata rispetto all'*outsourcing*, sancendo un rapporto di regola-eccezione.

La regola è il ricorso al mercato, onde l'ente pubblico, che necessita di una determinata prestazione deve, normalmente, rivolgersi al mercato, con conseguente applicazione della procedura di evidenza pubblica posta a tutela della concorrenza.

L'eccezione è l'affidamento *in house*, al quale è possibile fare ricorso solamente laddove si motivi adeguatamente il c.d. fallimento del mercato, vale a dire la radicale impossibilità di ottenere quella prestazione sul mercato.

In tale ottica, l'articolo 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, in tema di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica, obbliga la P.A. ad esporre le ragioni dell'autoproduzione in un'apposita relazione; all'articolo 5 del D.Lgs. n. 175/2016 obbliga l'Amministrazione a motivare, in modo analitico, la scelta di costituire una società *in house* o di acquisire partecipazioni in essa, esprimendo la coerenza della decisione con i principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa; ed infine, all'articolo 192, co. 2, D.Lgs. n. 50/16 prevede, come visto, un obbligo di motivazione rafforzata in caso di *in house providing*, precisando i parametri che la P.A. deve valorizzare nelle sue ragioni, in particolare: gli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Ebbene, l'articolo 192, co. 2, D.Lgs. n. 50/16 è stato oggetto non solo di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'articolo 267 T.F.U.E., ma anche di una questione di legittimità costituzionale. Sia i giudici di Lussemburgo che la Corte Costituzionale, tuttavia, non hanno ravvisato il contrasto con la normativa europea e hanno escluso l'illegittimità costituzionale della norma in esame, statuendo che è vero che il Legislatore nazionale ha introdotto all'articolo 192, co. 2, del D.Lgs. n. 50/16 una disciplina a favore della concorrenza più incisiva rispetto a quella comunitaria, senza esservi da quest'ultima obbligato. Ciò nonostante, il maggior rigore della normativa interna è coerente con la disciplina dell'Unione e, rimanendo nel margine di apprezzamento concesso al legislatore delegato, valorizza gli obiettivi comuni pro-concorrenziali.

### **2.2.3.2 Osservazioni dottrinali**

Come osservato da Autorevole dottrina, invero, tale ricostruzione non risulta essere convincente, in quanto l'imporre il ricorso al mercato quale regola e l'autoproduzione *in house* come eccezione non rappresenta, in realtà, una maggiore tutela per la concorrenza.



Nel caso di autoproduzione e affidamento diretto *in house*, la concorrenza e il mercato non sono pregiudicati, poiché resta fermo il principio secondo cui la P.A., laddove decida di rivolgersi al mercato, ha l'obbligo di svolgere la gara a tutela della concorrenza.

Nel caso in cui, invece, decida di autoprodurre la prestazione, essa può operare un affidamento diretto senza che leda in alcun modo la concorrenza, poiché non sta ricorrendo al mercato e, dunque, non sta stipulando un contratto nel contesto di un rapporto intersoggettivo, ma sta autoproducendo tramite dei propri organi, nel contesto di un rapporto interorganico.

In tale ottica, risultavano anche **anacronistiche le Linee Guida dell'ANAC**, con le quali si imponeva, ai fini dell'affidamento *in house*, un più forte onere motivazionale circa il fallimento del mercato, ritenendo che quello adempiuto fino a quel momento fosse poco rigoroso e persuasivo.

Opinare in tal senso esponeva al **rischio di finire per riaffermare “il mito della gara ad ogni costo”**, anche in ipotesi in cui, come detto, il fatto di prescindere dallo svolgimento della gara non lede la concorrenza ed il mercato, dando vita ad un tributo irrazionale al ricorso al mercato, sacrificando il principio del buon andamento in forza del quale ogni soggetto, nella propria normale gestione, se è in grado di auto-produrre una prestazione, non necessita di acquistarla dall'esterno.

### **2.2.3.3 Articolo 10 del D.L. n. 77/2021 e parere n. 1614/21 del Consiglio di Stato**

Ciò è tanto più vero se si tiene conto dell'esigenza di fornire una pronta attuazione agli investimenti pubblici finanziati tramite il P.N.R.R., che impone una maggiore valorizzazione dei principi dell'auto-organizzazione e dell'efficienza, superando, per l'appunto, quelli predetti della “gara ad ogni costo” e del conseguente “mercato irrazionale”.

In tale ottica, riveste una fondamentale importanza **l'art.10 del D.L. n. 77/2021**, convertito con modifiche dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108 (rubricato “Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici”), che, anzitutto, **ha ampliato l'area applicativa del ricorso all'in house providing**.

Esso, infatti, dispone che, al fine di “*sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea 2014-2020 e 2021-2027*”, le P.A. possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, “*del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*”.

In secondo luogo, la norma, al comma 3, **reca una disciplina ad hoc sulla motivazione** del ricorso alla formula dell'in house providing in deroga al mercato, prevedendo che “*ai fini dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la valutazione della congruità economica dell'offerta riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali*”.

Infine, il comma 4 della disposizione in esame statuisce che le Regioni, le Province autonome e gli enti locali “*per il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo delle società di cui al comma 1 per la promozione e la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali*”.

Secondo il Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi (parere del 7 ottobre 2021 n. 1614/21), quest'ultima disposizione sembrerebbe introdurre la possibilità per gli Enti territoriali di avvalersi del supporto tecnico-



operativo di tutte le società *in-house*, ancorché sotto il controllo statale, stipulando con le società a partecipazione pubblica delle apposite convenzioni attuative onerose, ai sensi del comma 5 dell'art. 10 D.L. n. 77/2021.

Secondo una simile lettura, tale norma introdurrebbe una deroga ai principi sul c.d. “controllo analogo”, come delineati dalla sentenza Teckal, prevedendo la possibilità per gli Enti territoriali di servirsi di qualsiasi società *in house*, ivi comprese quelle sulle quali non viene esercitato un controllo analogo, poiché partecipate dalle Amministrazioni centrali dello Stato. Infatti, come giustamente osservato in dottrina, *“una lettura alternativa della disposizione in esame (volta a limitare l'applicazione ai soli rapporti fra amministrazione conferente ed organismo in house) ne paleserebbe la sostanziale inutilità, atteso che non occorrerebbe certo una specifica disposizione per consentire a una qualunque amministrazione di avvalersi di propri organismi in house al fine di attivare con essi specifiche convenzioni aventi ad oggetto l'espletamento di attività di supporti tecnico-operativo finalizzate alla realizzazione di piani e programmi (anche) di matrice eurounitaria”*.

#### **2.2.3.4 L'in house nel Nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. n. 36/2023)**

Ebbene, tali premesse risultano assolutamente indispensabili nella lettura del Nuovo Codice degli Appalti.

Ed invero, **l'art. 7 del Nuovo codice degli Appalti**, denominato “Principio di auto-organizzazione amministrativa”, ponendosi in linea di continuità con le predette considerazioni e con il parere del Consiglio di Stato, **afferma il principio di auto-organizzazione della P.A.**, in forza del quale la Pubblica Amministrazione può liberamente decidere se autoprodurre la prestazione, rivolgersi al mercato o cooperare con altre PP.AA. nel contesto di un partenariato pubblico-pubblico, nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

**Pertanto, il ricorso all'autoproduzione-affidamento in house è divenuta una regola pienamente alternativa rispetto all'esternalizzazione-ricorso al mercato.**

Come evidenziato dalla Corte dei Conti Veneto (deliberazione n. 145/2023) *“Posto che il nuovo Codice dei contratti pubblici non ricalca i contenuti dell'art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016 in merito alla definizione dei requisiti dell'in house providing, si ritiene che la specificazione contenuta alla lett. c) del comma 1 dell'art. 14 del D. Lgs. 36/2023, per cui si può ricorrere all'affidamento a società in house “nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea” garantisca la continuità con le condizioni previste dal vecchio Codice; quando quest'ultimo sarà definitivamente abrogato, i riferimenti per la definizione dell'in house providing potranno pertanto riscontrarsi: o nell'art. 17 della Direttiva n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, o nell'art. 12 della Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici, oppure nell'art. 28 della Direttiva n. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali”*.

Il quadro normativo relativo agli affidamenti *in house* è poi completato, come altresì specificato dal **comma 1 dell'art. 17 del nuovo Codice**, dalla previsione dei requisiti soggettivi che devono possedere le società affidatarie, disciplinati dagli art. 4 e 16 del D.Lgs. n. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica).

Quanto all'**obbligo motivazionale**, il dettato normativo di cui all'art. 192 del D.Lgs. n. 50/2016 non trova una piena corrispondenza con le previsioni contenute nel D.Lgs. n. 36/2023.

Sempre la Corte dei Conti Veneto, nella deliberazione n. 145/2023, ha affermato che “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, senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto *tout court*”.



Tuttavia, se è vero che il **nuovo Codice degli Appalti** ancora richiede al **comma 2 del predetto art. 7 un provvedimento motivato**, è altresì innegabile che da una attenta lettura della norma si evince che con lo stesso **non si deve più rendere conto del radicale fallimento del mercato, essendo sufficiente evidenziare la maggiore convenienza ed i maggiori vantaggi garantiti dall'autoproduzione-in house providing rispetto al ricorso al mercato-outsourcing.**

Più precisamente, secondo la nuova disciplina:

- **se 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. In altri termini, occorre evidenziare come gli obiettivi di universalità, socialità e qualità della prestazione siano meglio perseguibili con l'affidamento in house rispetto 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.

Va, infine, precisato che, in passato, sussisteva un obbligo, da parte di chi volesse rendersi destinatario di affidamenti diretti, di iscrizione presso un registro dell' ANAC, la quale verificava se l'impresa possedesse i requisiti per essere considerata in house (personalità giuridica, controllo analogo ed attività prevalentemente svolta) e, in caso di esito positivo del controllo, la autorizzava ad ottenere affidamenti diretti. In seguito, tale meccanismo è stato sostituito con un altro che rispondeva alla logica della SCIA, per cui l'impresa auto-attestava di possedere i requisiti per essere considerata in house e, da quel momento, avrebbe potuto ottenere gli affidamenti diretti, senza la necessità di un'autorizzazione preventiva, fatto salvo l'eventuale controllo e diniego successivo. Il Nuovo Codice degli Appalti ha abolito il registro ed il potere di controllo dell'ANAC, in ossequio al principio della fiducia, in forza del quale la P.A. presume che chi afferma di godere dei requisiti per essere qualificato come società in house li possedga realmente e, pertanto, può rendersi destinatario di affidamenti diretti.



### 3 VALUTAZIONE SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER IL MANTENIMENTO

#### 3.1 Aderenza ai fini istituzionali

Dall'esame dell'oggetto sociale e dall'attività concretamente esercitata risulta che la SO.MI.CA S.p.A. è una società strumentale totalmente partecipata dal Comune di Carbonia, il cui oggetto è fornire il servizio di manutenzione del patrimonio comunale ed altri servizi integrati relativi alla gestione del patrimonio immobiliare, con l'obiettivo di ottimizzare il controllo del livello prestazionale delle infrastrutture (verde, diserbo, segnaletica, diserbo, ecc.), degli immobili e degli impianti, il miglioramento del livello di servizio, nonché l'acquisizione di più elevate capacità gestionali da parte del Committente. Pertanto il Comune di Carbonia, attraverso la So.Mi.Ca. S.p.A., ha acquisito un servizio unitario di gestione di alcune attività estranee al *core business* dell'Ente attraverso un processo globale e unitario (nei suoi diversi aspetti di carattere operativo, tecnico, procedurale ed esecutivo), impostato come un servizio basato sui risultati che garantisca la qualità e la funzionalità del patrimonio immobiliare.

L'Amministrazione Comunale ha ritenuto che il miglior strumento per raggiungere gli obiettivi posti fosse l'affidamento secondo la formula dell'in house providing alla Società So.Mi.Ca. S.p.A. di un appalto di servizi in global service.

Considerato che l'importo della quota servizi è nettamente preponderante rispetto alla quota lavori (72% contro 28%), l'appalto in questione all'atto dell'affidamento si configurava, ai sensi dell'art.14 del Decreto Legislativo n.163/06, come «appalto pubblico di servizi» in quanto trattasi di «un contratto pubblico avente per oggetto dei servizi di cui all'allegato II e che preveda attività ai sensi dell'allegato I solo a titolo accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto considerato»

Secondo quanto disposto al comma 3 del suddetto articolo, «ai fini dell'applicazione del comma 2, l'oggetto principale del contratto è costituito dai lavori solo se l'importo dei lavori assume rilievo superiore al cinquanta per cento, salvo che, secondo le caratteristiche specifiche dell'appalto, i lavori abbiano carattere meramente accessorio rispetto ai servizi o alle forniture, che costituiscano l'oggetto principale del contratto».

L'opportunità di procedere all'affidamento in house si concretizza in virtù della contemporanea presenza dei seguenti tre requisiti:

- 1) «totale pubblicizzazione del capitale societario» ovvero «dipendenza formale» realizzata con la partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale;
- 2) «totale pubblicizzazione dell'attività» ovvero «dipendenza economica e operativa» determinata dalla esclusiva attività svolta in base a committenze dei soggetti pubblici partecipanti al capitale sociale consistente nel perseguimento di interessi «della collettività» e non solamente «dell'amministrazione aggiudicatrice»;
- 3) «controllo analogo» ovvero «dipendenza amministrativa» che si sostanzia in un sistema di controlli non limitato al mero dato formale.

L'Amministrazione Comunale ritiene che sussistano i presupposti per il mantenimento della Società in quanto rientra a pieno titolo nei limiti normativi, fra i quali:

- l'obbligo di operare prevalentemente a favore degli enti costituenti e affidanti e divieto di svolgere prestazioni a favore d'altri soggetti pubblici o privati né in affidamento diretto né con gara (c.d. esclusività);
- il divieto di partecipare ad altre società od enti;
- l'oggetto sociale esclusivo.



Dall'esame del quadro normativo vigente emerge la possibilità di mantenere la So.Mi.Ca S.p.A. per la gestione dei servizi strumentali all'attività dell'Ente Locale in funzione della sua attività, in quanto compatibili con l'esercizio delle funzioni istituzionali dello stesso.

### **3.2 Convenienza tecnico-economica della formula prescelta**

L'Amministrazione Comunale, già nel 2008, aveva condotto un'analisi sulla convenienza tecnico-economica della soluzione di erogare i servizi strumentali mediante il ricorso alla formula del *in house providing*, confrontandola con le alternative della *gestione in economia* e della *gestione mediante l'appalto a fornitore esterno*. L'esito di tale analisi aveva portato all'affidamento alla So.Mi.Ca. S.p.A. mediante ricorso alla formula del "in house providing" del global service di manutenzione del patrimonio comunale per un periodo di 7 anni da gennaio 2009 fino al 31 dicembre 2016, secondo i patti e condizioni previsti nella convenzione in data 17/04/2009, Repertorio 21, e gli allegati capitolato d'oneri, disciplinari tecnico-prestazioni e offerta economica.

Ciò non di meno, nel 2014, in occasione della ricognizione del sistema delle partecipate del Comune di Carbonia, previsto dall'articolo 3, commi 27-32 della Legge n.244/2007 (Finanziaria 2008), si è provveduto ad una nuova verifica della persistenza della convenienza tecnico-economica della formula prescelta.

Con l'entrata in vigore del Testo Unico delle società partecipate (TUSP), di cui al Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n.175, l'Amministrazione ha svolto annualmente la ricognizione delle partecipazioni possedute, confermando la convenienza tecnico-economica.

L'Amministrazione Comunale di Carbonia aveva adottato, già dal 2001, la scelta di risolvere il problema della manutenzione del patrimonio comunale attraverso l'esternalizzazione progressiva dei servizi che era stata condotta in parte attraverso l'affidamento dei servizi di manutenzione in global service alla società mista costituita dall'Amministrazione Comunale (So.Mi.Ca. S.p.A., oggi a capitale interamente pubblico), in parte attraverso l'affidamento del contratto di gestione in global service dell'illuminazione pubblica e, in parte, attraverso l'attivazione di contratti di nolo mezzi, fornitura di servizi di manutenzione per le varie componenti edilizie. La strada percorsa era stata accompagnata dalla progressiva riduzione delle risorse umane, economiche e strumentali dedicate all'esecuzione dei servizi e dei lavori in amministrazione diretta.

La scelta dell'appalto di Global Service, caratterizzato dall'esternalizzazione del servizio manutentivo e dalla contestuale e più efficiente riorganizzazione della struttura interna, si è dimostrata la soluzione più efficace e corrispondente alle esigenze specifiche dell'Ente. infatti, la gestione della manutenzione ordinaria del patrimonio fino al 2009 (anno di avvio della nuova convenzione per la fornitura in global service del servizio di manutenzione del patrimonio comunale del Comune di Carbonia), veniva effettuata in parte in amministrazione diretta ed in parte attraverso 17 contratti separati.

La scelta della formula societaria era partita dalla volontà di stabilizzare, con gradualità, i Lavoratori Socialmente Utili in carico all'Amministrazione Comunale di Carbonia, usufruendo del D.Lgs. n.81/2000 per il quale le Amministrazioni Pubbliche potevano costituire società miste che avessero ad oggetto "attività uguali, analoghe o connesse" a quelle già oggetto di LSU. Per queste assunzioni la Società So.Mi.Ca. S.p.A. aveva goduto di proventi straordinari, ovvero del contributo erogato dalla Regione Sardegna ai sensi dell'art.16 L.R. n.37/1998 per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili.

La valutazione fatta in sede di affidamento della gestione mediante la Società in house aveva lo scopo di perseguire i seguenti obiettivi fondamentali:



- un Servizio Integrato in grado di portare a sintesi unitaria le molteplici esigenze di gestione dei diversi servizi indispensabili alla funzionalità del patrimonio pubblico in oggetto;
- una manutenzione tempestiva e razionale in grado, non solo di mantenere i livelli minimi di efficienza del patrimonio, ma di adeguare e aggiornare lo stato dello stesso (adeguamento funzionale e normativo) alle diverse e mutevoli esigenze cui deve assolvere e quindi con un'impostazione "globale" della gestione del servizio manutentivo;
- la liberazione da attività non "core business" per l'Amministrazione Comunale;
- la dotazione degli elementi di conoscenza e della più moderna strumentazione tecnica di gestione in grado di consentire la programmazione delle attività e delle risorse;
- l'ottimizzazione della capacità di controllo della qualità e dei costi dei servizi.

In altre parole si poneva la necessità di progettare e gestire, con riferimento a taluni servizi per loro natura esternalizzabili, un processo globale e unitario (nei suoi diversi aspetti di carattere operativo, tecnico, procedurale ed esecutivo) impostato come un "servizio" che garantisse la qualità e la funzionalità del patrimonio immobiliare della struttura pubblica.

Da ciò scaturivano gli obiettivi dell'appalto:

1. affidare la gestione dell'intero patrimonio comunale, con la sola eccezione degli impianti di illuminazione pubblica e del servizio calore (gestione, manutenzione impianti termici e fornitura gasolio) ad un unico gestore che, sulla base delle pattuizioni contrattuali, diventasse di fatto l'unico responsabile del raggiungimento dei risultati;
2. disporre di un'anagrafe manutentiva - patrimoniale, attraverso la ricerca e l'inserimento di tutti i dati necessari in un sistema informativo - informatico finalizzato alla gestione della manutenzione; la conoscenza degli immobili è una condizione necessaria per intervenire in modo efficace, efficiente e tempestivo;
3. aggiornare costantemente l'anagrafe manutentiva-patrimoniale, attraverso la raccolta delle informazioni di ritorno a seguito dell'esecuzione degli interventi, fatti da chiunque, compresi gli interventi di manutenzione straordinaria o di nuova costruzione che l'ente appalta a terzi;
4. creare e/o integrare un valido sistema informativo che permetta di prendere decisioni avendo a disposizione tutti i dati necessari relativi alle attività di manutenzione ed alle relative fasi del procedimento (informazioni sugli interventi programmati, svolti e/o in corso di esecuzione);
5. mantenere i livelli prestazionali iniziali di tutti i beni in manutenzione;
6. migliorare le prestazioni di alcuni beni portandoli a livelli definiti;
7. realizzare l'aggiornamento e l'adeguamento funzionale e normativo dello stato dei beni in funzione di nuove esigenze non definite al momento dell'appalto, attraverso l'inserimento di interventi di manutenzione straordinaria e di riqualificazione;
8. adottare procedimenti semplici e standardizzati di monitoraggio e di intervento, che permettano all'Assuntore di garantire una vigilanza continua e di intervenire direttamente senza bisogno di autorizzazioni;
9. eseguire la manutenzione programmata degli interventi, finalizzati a prevenire guasti o malfunzionamenti, a mantenere in sicurezza ed in efficienza i beni su cui si interviene;
10. diminuire la percentuale degli interventi di manutenzione riparativa rispetto agli interventi di manutenzione programmata;
11. conseguire miglioramenti di efficienza (risparmi di gestione) ed efficacia (tempestività degli interventi) dalle sinergie conseguibili con l'integrazione di altri servizi, sia con il contenimento dei consumi energetici che con la riduzione dei guasti e del tempo di totale o parziale inutilizzabilità degli immobili;



12. garantire il rispetto dei requisiti di sicurezza connessi alla conduzione ed uso delle soluzioni tecnologiche ed impiantistiche presenti negli immobili (ovvero garantire condizioni di sicurezza di funzionamento per l'impianto e di intervento per l'operatore);
13. garantire un servizio di reperibilità al di fuori dell'orario di lavoro, che permetta di intervenire in qualsiasi momento, tale da poter affrontare qualsiasi esigenza in tempi brevissimi;
14. migliorare il grado di soddisfazione dell'utenza, garantendo risposte tempestive ed esaurienti;
15. realizzare il più rapido controllo e valutazione, da parte del Committente, del livello qualitativo e quantitativo dei servizi resi dall'Assuntore al fine di definire le politiche e le strategie di gestione del patrimonio immobiliare.

Il raggiungimento di tali obiettivi non poteva prescindere dall'utilizzo di moderne tecniche di gestione e di precisi strumenti informatici, e doveva prevedere adeguate forme di esecuzione delle attività operative al fine di snellire i sistemi gestionali amministrativi.

Il Comune, affidando alla So.Mi.Ca. la conduzione globale del proprio patrimonio immobiliare, intendeva avvalersi non solo delle singole prestazioni relative alle varie attività rientranti nell'oggetto dell'appalto, che poteva ottenere con singoli contratti, bensì prevalentemente della capacità organizzativa e gestionale di un'azienda strutturata, lasciando alla sua esperienza il compito di utilizzare la tecnica più idonea.

La So.Mi.Ca. pertanto ha assunto, con la sottoscrizione della convenzione, anche l'impegno di assistere attivamente il Comune per consentirgli di raggiungere l'obiettivo dell'ottimale conduzione del patrimonio, mettendogli a disposizione la sua professionalità ed operando in modo da assicurare il crescente miglioramento dell'organizzazione e dell'erogazione dei Servizi, privilegiando altresì la prevenzione dei danni e la programmazione degli interventi.

Tali presupposti, compatibilmente con le risorse finanziarie stanziare nelle diverse annualità, e per la quota parte di patrimonio comunale assegnato in manutenzione alla So.Mi.Ca. S.p.A. sono stati interamente concretizzati nell'attuazione della convenzione.

A seguire si riporta l'analisi delle motivazioni tecnico – economiche che nel 2008 avevano portato alla scelta del modulo organizzativo del global service mediante l'in house providing con SO.MI.CA. S.p.A. e che, ancora oggi, si ritengono attuali e confermate.

In linea generale, la gestione dei servizi di manutenzione da parte dell'Ente pubblico, può essere realizzata mediante ricorso a uno dei seguenti tre criteri organizzativi:

1. Gestione in economia;
2. Gestione in appalto a fornitore esterno;
3. Gestione del servizio mediante affidamento "in house".

### 3.2.1 La gestione in economia

Pur essendo innegabile la forza e la comodità di un sistema che procede direttamente al soddisfacimento delle proprie esigenze, si ritiene che la gestione in economia non sia più percorribile con le attuali risorse umane e strumentali. L'Amministrazione ha intrapreso da anni un percorso di progressiva esternalizzazione dei servizi manutentivi, anche attraverso la costituzione della So.Mi.Ca. S.p.A., che ha ormai raggiunto un livello di evoluzione tale da renderlo irreversibile.

All' outsourcing, infatti, si sono contestualmente accompagnati altri due aspetti:

- la progressiva riduzione della disponibilità di manodopera in organico all'Ente: in parte il personale è stato stabilizzato presso la So.Mi.Ca. S.p.A. o altri Enti ed in parte ha concluso il suo rapporto per pensionamento;



- il mancato aggiornamento delle specifiche professionalità necessarie per affrontare la connotazione fortemente specialistica imposta dall'evoluzione del contesto normativo.

Questi due aspetti, combinati con l'impossibilità per l'Ente di procedere ad un incremento della dotazione organica (legata sia ai dettami normativi, sia alle forti ricadute sulla spesa corrente) rendono oramai impossibile pensare di affrontare il vasto e complesso ambito manutentivo attraverso il ricorso alle procedure in economia.

Tra gli altri, la scelta della gestione in economia porterebbe ad una forte parcellizzazione delle forniture e servizi strumentali alle attività manutentive in senso stretto e porterebbe ad un consistente incremento dei costi di "struttura" per la gestione e organizzazione del personale. Questi aspetti andrebbero verso un'illogica concentrazione dell'attività delle figure direttive e tecniche interne all'Ente verso la gestione di attività classificabili come "no-core business", sottraendole da altre attività.

L'esperienza della gestione in economia, peraltro, si è già palesata inefficiente ed inefficace: prima dell'avvio del percorso di esternalizzazione, l'Amministrazione provvedeva alla manutenzione del patrimonio attraverso il personale del "cantiere comunale" con un dispiego significativo di risorse umane e mezzi cui faceva riscontro un basso livello degli standard manutentivi del patrimonio. Mancando una cultura manutentiva fondata sulla programmazione, sulla ciclicità e sulla prevenzione dell'evento "guasto", tutti gli interventi venivano eseguiti quando si era già manifestato il disservizio e per lo più in emergenza; ciò comportava una moltiplicazione dei costi legati alla gestione dell'emergenza ed un decadimento del bene patrimoniale, tra il guasto e l'intervento, tale da precluderne l'utilizzo. Un'altra criticità, nell'ambito della gestione in economia, è stata rappresentata dalla tipicità del contratto del pubblico impiego e dalla finalità "sociale" dell'attività dell'Ente, che si sono tradotti nell'impossibilità di organizzare il lavoro in "regime di impresa". I costi di realizzazione dell'intervento, molto elevati in rapporto all'unità di prodotto, non venivano letti correttamente dall'Amministrazione, che tendeva a dare risalto esclusivamente alle componenti di costo di materiali e noli strumentali all'esecuzione delle opere, tralasciando, o non dando la giusta considerazione, al costo del personale. Proprio il costo del personale, a causa delle inefficienze proprie di una struttura non funzionale all'esecuzione diretta delle attività, rappresentava la componente maggioritaria negli oneri di esecuzione, rendendo i costi di realizzazione incongrui rispetto ai costi di reperimento all'esterno.

Da ultimo, va sottolineato come buona parte delle attività manutentive svolte oggi dalla So.Mi.Ca. S.p.A. fossero svolte dagli stessi operai in economia nell'ambito dei lavori socialmente utili, in un contesto però privo di "regime di impresa" e non adeguatamente organizzato e strutturato per l'erogazione dei servizi manutentivi.

Si ritiene quindi opportuno proseguire il processo di progressivo "smantellamento" del tessuto operativo interno, non reintegrando le figure operative cessate per pensionamento e riqualificando il personale tecnico rimasto a funzioni di operatore in staff con il responsabile del procedimento. Gli attuali capi-squadra o tecnici specializzati, operano come ispettori nel contratto di global service nelle diverse discipline interne al contratto di manutenzione.

### 3.2.2 La gestione in appalto a fornitore esterno

La gestione mediante ricorso ad un fornitore esterno si configura sicuramente come una scelta più percorribile, nell'attuale contesto organizzativo dell'Ente, rispetto alla gestione in economia. Il ricorso a società esterne, consentirebbe al Comune lo sgravio dagli oneri organizzativi e dai costi di struttura propri di una gestione in economia e annullerebbe completamente i problemi di reintegro della dotazione organica necessaria per l'esecuzione in amministrazione diretta.



Un altro elemento di vantaggio sarebbe sicuramente la capacità organizzativa propria di una o più aziende che operano in settori specialistici e che vantano sicuramente una struttura operativa e tecnica aderente alle esigenze normative e di mercato.

Da un punto di vista economico, il ricorso alla gestione in appalto mediante fornitore esterno avrebbe sicuramente l'aspetto "positivo" di aprire delle quote di mercato, ma non necessariamente ad una maggiore apertura al mercato corrisponde un migliore servizio, sia in termini di qualità sia in termini di economicità. L'azione di ogni impresa infatti è strettamente vincolata alle logiche di massimizzazione dell'utile a medio e lungo termine, che ne condizionano spesso l'attività. Differentemente il ricorso all'in-house, grazie ad una dipendenza formale, economica, amministrativa e operativa tra l'esecutore del servizio e il proprietario del bene, darebbe una completa garanzia all'Ente sottraendo la gestione del patrimonio alle logiche dell'utile. Tutti gli utili realizzati dall'esecutore del servizio tra l'altro verrebbero reinvestiti nel sistema, migliorando le dotazioni strumentali e la realtà organizzativa della Società in house.

Sicuramente, rispetto ad una gestione diretta o ad una gestione in house, non si avrebbe la stessa flessibilità organizzativa dei servizi e mancherebbe il sodalizio tra proprietario ed esecutore degli interventi manutentivi.

Un altro aspetto da porre in rilievo è l'impossibilità, con il ricorso ad un appalto di servizi affidato a terzi, di avere un rapporto contrattuale che, come accade per la So.Mi.Ca. S.p.A., possa variare, anche significativamente, in ragione delle riduzioni negli stanziamenti di bilancio da parte dell'Amministrazione. La variazione del contratto sarebbe infatti disciplinata dal codice degli appalti e relativo regolamento di attuazione, che pone delle condizioni normative stringenti sulle varianti in corso di esecuzione limitando il campo di azione della Committenza. Peraltro, un contratto pluriennale affidato ad un operatore economico terzo rispetto all'Amministrazione, deve prevedere una pre-determinata provvista finanziaria ed un importo certo per la remunerazione dell'oggetto contrattuale.

Condizioni come quelle previste dall'articolo 4 della convenzione tra Comune di Carbonia e So.Mi.Ca.

*« l'importo del contratto, anche per la quota a canone, può subire variazioni anche in funzione della "riduzione negli stanziamenti di bilancio da parte dell'Amministrazione, finalizzato all'erogazione dei servizi e contestuale variazione della quantità/qualità dei servizi erogati", rimanendo in ogni caso escluso per la So.Mi.Ca. S.p.A. "qualsivoglia diritto di recesso e la stessa rimarrà comunque obbligata all'esecuzione delle prestazioni così come ridotte o aumentate" »*

sarebbero inapplicabili ad un contratto di servizi affidato a terzi perché renderebbero l'oggetto stesso indeterminato, andrebbero a minare significativamente tutta la procedura amministrativa, dalla selezione dell'operatore economico fin anche alla definizione dei requisiti di partecipazione alla gara e potrebbero portare ad un contenzioso in esecuzione.

### **3.2.3 La gestione del servizio mediante affidamento in house**

Come ampiamente descritto in precedenza, la So.Mi.Ca. S.p.A. è stata costituita con l'esplicita finalità di eseguire i servizi di manutenzione per il Comune di Carbonia riuscendo a coniugare la finalità sociale di trovare un lavoro stabile ai lavoratori socialmente utili in forza presso l'Ente, alla finalità tecnico-economica di avere un servizio qualitativamente soddisfacente a dei prezzi competitivi rispetto ai prezzi di mercato.

Allo stato attuale la soluzione di mantenere la gestione mediante affidamento in house dei servizi manutentivi, si può ritenere quella più aderente alle esigenze dell'Amministrazione per motivi sia di carattere generale, legati alla scelta tipologica di organizzazione, sia di carattere particolare, legati al contesto proprio che si è sviluppato per il Comune di Carbonia.

I motivi di carattere generale, sono quelli già sommariamente descritti nei punti precedenti e riguardano:



- l'impossibilità negli anni di aumentare l'organico e di aggiornare le specifiche professionalità per l'esecuzione del servizio in economia;
- l'incremento dei costi interni all'ente che si avrebbero per la ricostruzione della struttura organizzativa in caso di gestione in economia;
- l'opportunità di avere un controllo diretto sull'attività del soggetto esecutore del servizio che si materializza attraverso una dipendenza formale, economica, amministrativa e operativa tra l'esecutore del servizio e il proprietario del bene, che verrebbe a mancare nella gestione del servizio in appalto a fornitore esterno;
- la possibilità di reinvestire gli utili del servizio nel servizio stesso, per portare ad un miglioramento dei suoi standard qualitativi, percorribile con la gestione in house;
- la possibilità di avere un rapporto contrattuale che possa variare, anche significativamente, in ragione delle riduzioni negli stanziamenti di bilancio da parte dell'Amministrazione, senza che l'operatore economico abbia qualsivoglia diritto di recesso, rimanendo comunque obbligato all'esecuzione delle prestazioni così come ridotte o aumentate.

I motivi di carattere particolare possono essere così sintetizzati:

- il fallimento dell'esperienza della gestione in economia, già percorsa dall'Amministrazione in passato;
- la prosecuzione del processo di esternalizzazione intrapreso dall'Amministrazione e ormai divenuto irreversibile;
- la continuità operativa dei servizi e dell'attività svolta dalla So.Mi.Ca. S.p.A.

Da oltre vent'anni a questa parte la So.Mi.Ca. eroga per il Comune di Carbonia il servizio di manutenzione del patrimonio comunale

- nel rispetto degli standard prestazionali stabiliti dal Comune di Carbonia, attraverso la convenzione per fornitura del global service di manutenzione del patrimonio comunale;
- con dei tempi di intervento coerenti con le esigenze dell'Amministrazione;
- con livelli di efficienza ed efficacia soddisfacenti;
- con dei costi sostenibili per il bilancio dell'Ente;
- a delle condizioni economiche aderenti ai prezzi di mercato.

Con riferimento all'ultimo aspetto, si sottolinea come il ricorso all'in house providing non può in alcun modo uscire dal criterio di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, dovendosi proporre con dei costi di esecuzione del servizio competitivi rispetto ai prezzi medi di mercato relativi ad attività similari.

Come già riportato in precedenza, per quanto attiene alla *verifica dell'economicità dell'affidamento in house*, tale adempimento era già stato assolto nel 2009 all'atto dell'affidamento, avvenuto con Determinazione del Dirigente del Il Servizio in data 27/01/2009, n.16/2. Ciò non di meno l'Ufficio Tecnico, con particolare riferimento ai servizi di cui alla Convenzione Rep.21/09, ha aggiornato le proprie valutazioni: nel 2014, in occasione della ricognizione del sistema delle partecipate del Comune di Carbonia, previsto dall'articolo 3, commi 27-32 della Legge n.244/2007 (Finanziaria 2008); dal 2016 con cadenza annuale in occasione della ricognizione prevista dal TUSP.

### **3.2.3.1 Valutazione di economicità dei servizi a canone**

Ad oggi, i costi del servizio sono rimasti inalterati per l'amministrazione rispetto all'ultima valutazione straordinaria avvenuta nel 2014, mentre i costi di mercato – valutati sull'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie operai e imprese – hanno subito nel periodo compreso tra dicembre 2014 e dicembre 2022 un incremento del 18,30%. Tale aspetto conferma la convenienza l'economicità del servizio reso.



### 3.2.3.2 Valutazione di economicità dei servizi a misura

In analogia a quanto fatto per i servizi a canone, anche per i servizi a misura la *verifica dell'economicità dell'affidamento in house* era già stata assolta nel 2009 all'atto dell'affidamento, avvenuto con Determinazione del Dirigente del II Servizio in data 27/01/2009, n.16/2.

A tal proposito, si richiama quanto previsto al capitolo 33 del capitolato d'onere allegato alla convenzione Rep.21/09, con riferimento alla valorizzazione dei servizi a misura:

*Gli interventi di manutenzione straordinaria non catalogabili come lavori di riqualificazione, saranno contabilizzati a misura, ad eccezione di quelli che richiedono prestazioni di sola mano d'opera per cui si rimanda allo specifico paragrafo, e verranno gestiti con i seguenti listini/prezzari, applicando i ribassi offerti dall'Appaltatore per ognuno dei prezzari indicati e per ognuna delle fasce di importi previsti:*

#### Per opere edili – impiantistiche – stradali

- I. *elenco prezzi unitari OOPP Regione Sardegna*
- II. *elenco prezzi unitari OOPP Regione Piemonte*
- III. *elenco prezzi unitari DEI – manutenzioni*
- IV. *elenco prezzi unitari CCIAA – provincia di Cagliari (materiali edili)*
- V. *elenco prezzi unitari edito da Associazione Nazionale Costruttori di Impianti*

#### Per il verde pubblico

- I. *elenco prezzi unitari opere a verde – predisposto dal Comune di Carbonia*
- II. *elenco prezzi unitari OOPP Regione Piemonte*
- III. *listino edito da Assoverde – Associazione Italiana Costruttori del Verde*

*I prezzari sono indicati in ordine decrescente di utilizzo, ciò significa che dovendo realizzare un'attività, il costo del materiale/prestazione dovrà essere cercata prima sul prezzario I, e se mancante sul prezzario II, e se mancante sul prezzario III, e se mancante sul prezzario IV, nel caso non sia presente nemmeno su quest'ultimo sul prezzario V.*

*Qualora una medesima voce sia presente su più prezzari, fa fede l'importo previsto sul prezzario con numerazione inferiore; in ordine di importanza e quindi di utilizzo, è quindi: I, II, III, IV e V.*

*Gli importi riportati per le singole voci del prezzario al netto del ribasso effettuati in sede di offerta dovranno essere applicati a tutte le attività che verranno effettuate come extra canone e pertanto sia per i servizi a misura, sia per i lavori.*

Alla stipula del contratto, mediante la sottoscrizione dell'*Allegato 1.5.2 Offerta economica per servizi a misura e lavori*, la So.Mi.Ca. S.p.A. si è impegnata ad erogare le prestazioni ricadenti tra i servizi a misura a prezzi predeterminati, offrendo degli specifici ribassi sulle voci dei diversi prezzari di riferimento.

Quindi, nel momento in cui la So.Mi.Ca. S.p.A. formula un preventivo per l'esecuzione di un intervento, il tecnico incaricato deve predisporre un computo metrico estimativo utilizzando, come prezzi unitari, i prezzi desunti dai prezzari di riferimento al netto del ribasso offerto all'atto della sottoscrizione della convenzione.

Di fatto la fase di verifica della congruità dell'offerta è stata già preventivamente assolta all'atto della stipula del contratto, quando sono stati ritenuti congrui i ribassi offerti dalla So.Mi.Ca. S.p.A. sui prezzari di contratto.



Fanno eccezione esclusivamente quelle attività che non vengono rappresentate in nessuno dei prezziari di riferimento, per le quali è necessario formare un nuovo prezzo. In questi casi trova applicazione il disposto di cui all'articolo 4 della convenzione<sup>2</sup>, Rep.21/09, e il paragrafo 7.1 del Capitolato d'Oneri allegato alla convenzione.

Tutto ciò considerato, l'Ufficio Tecnico, in occasione della presente relazione ha accertato l'andamento dei ribassi per interventi analoghi o simili, riscontrando come, ancora oggi, i ribassi offerti dalla So.Mi.Ca. S.p.A. sui prezziari di riferimento siano congrui e tali da rendere i costi di realizzazione in linea con i costi di affidamento a operatori economici terzi.

### **3.2.3.3 Valutazione di economicità dei lavori**

In analogia a quanto fatto per i servizi a canone e per i servizi a misura, anche per i lavori si può ritenere che la *verifica dell'economicità dell'affidamento in house* era già stata assolta nel 2009 all'atto dell'affidamento, avvenuto con Determinazione del Dirigente del II Servizio in data 27/01/2009, n.16/2.

A tal proposito, si richiama quanto previsto al capitolo 33 del capitolato d'onere allegato alla convenzione Rep.21/09, con riferimento alla valorizzazione dei lavori:

*Per quanto attiene alla quota parte lavori, si ritiene opportuno specificare quanto segue:*

- *la progettazione delle opere, a meno di specifica richiesta, la loro approvazione, la direzione dei lavori, il coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione e il collaudo/verifica di regolare esecuzione rimarrà di competenza dell'Amministrazione;*
- *la So.Mi.Ca. S.p.A. resta impegnata, nel caso in cui l'Amministrazione lo riterrà opportuno, ad eseguire i lavori ai patti e condizioni generali riportate nell'allegato capitolato d'onere e a quelle particolari di cui al progetto esecutivo approvato dall'amministrazione;*
- *per quanto attiene ai costi di esecuzione delle opere, si applicheranno preferenzialmente i prezzi indicati nei prezziari di cui sopra, cui andrà applicato il ribasso offerto dalla So.Mi.Ca. S.p.A.;*
- *nel caso in cui, per la specificità delle opere, si rendesse necessario prevedere in progetto nuovi prezzi non previsti nei prezziari di cui al paragrafo precedente, la So.Mi.Ca. S.p.A. dovrà formulare una specifica offerta a prezzi unitari corredata di resoconto di determinazione del prezzo, che sarà sottoposto alla valutazione del responsabile del procedimento;*
- *in ogni caso la So.Mi.Ca., in considerazione della specificità dei lavori, potrà eseguire le opere anche applicando ulteriori ribassi sui prezziari di cui al presente articolo, rispetto a quelli formulati in sede di offerta, che in tal senso sono da intendersi minimi.*

*Gli interventi di manutenzione straordinaria e riqualificazione, catalogabili come lavori, quindi potranno essere contabilizzati a misura, a corpo, o a corpo e misura a seconda delle necessità specifiche dell'appalto e secondo quanto espressamente previsto nel capitolato speciale d'appalto facente parte integrante degli elaborati di progetto esecutivo. Per quanto attiene ai lavori, diversamente dai servizi di manutenzione straordinaria da compensare a misura, gli interventi saranno descritti nell'ambito di un progetto esecutivo redatto dal Committente (o su richiesta dall'Assuntore) che dovrà essere dapprima approvato dalla Stazione Appaltante, quindi sottoposto all'Assuntore per la formulazione dell'offerta.*

<sup>2</sup> Si riporta l'estratto della Convenzione "Nel caso in cui, per la specificità delle opere, si rendesse necessario prevedere in progetto nuovi prezzi non previsti nei prezziari di cui al paragrafo precedente, la So.Mi.Ca. dovrà formulare una specifica offerta a prezzi unitari corredata di resoconto di determinazione del prezzo, che sarà sottoposto alla valutazione del responsabile del procedimento."



*I prezzi da utilizzarsi per la computazione degli oneri delle lavorazioni di progetto dovranno essere reperiti preferibilmente nei prezziari di riferimento allegati al presente capitolato speciale d'appalto e più precisamente:*

Per opere edili – impiantistiche – stradali

- I. *elenco prezzi unitari OOPP Regione Sardegna*
- II. *elenco prezzi unitari OOPP Regione Piemonte*
- III. *elenco prezzi unitari DEI – manutenzioni*
- IV. *elenco prezzi unitari CCIAA – provincia di Cagliari (materiali edili)*
- V. *elenco prezzi unitari edito da Associazione Nazionale Costruttori di Impianti*

Per il verde pubblico

- I. *elenco prezzi unitari opere a verde – predisposto dal Comune di Carbonia*
- II. *elenco prezzi unitari OOPP Regione Piemonte*
- III. *listino edito da Assoverde – Associazione Italiana Costruttori del Verde*

*Valgono anche per i lavori le stesse considerazioni sui prezziari descritte nel capitolo precedente per i servizi a misura: ordine decrescente di utilizzo dei prezziari, applicazione dei prezzi al netto del ribasso offerto, adeguamento dei prezziari alla pubblicazione di una nuova versione dell'elenco prezzi, comprensione nel prezzo degli oneri e spese accessorie.*

*Qualora per la specificità dei lavori si dovesse ritenere che i prezziari di riferimento non siano pienamente descrittivi delle opere da eseguire, il Responsabile del procedimento, potrà dare mandato al professionista incaricato di procedere alla redazione del progetto utilizzando prezzi differenti, dedotti da diversi prezziari di riferimento o da analisi di prezzi di mercato.*

*In questo secondo caso, i prezzi di esecuzione saranno definiti mediante una trattativa diretta con l'Assuntore. Resta fermo il principio secondo cui il Responsabile del procedimento o persona da lui delegata avrà l'obbligo di verificare la congruità dell'offerta e l'economicità e convenienza per il Committente.*

*Alla stipula del contratto, mediante la sottoscrizione dell'Allegato 1.5.2 Offerta economica per servizi a misura e lavori, la So.Mi.Ca. S.p.A. si è impegnata ad erogare le prestazioni ricadenti tra lavori a prezzi predeterminati, offrendo dei ribassi sulle voci dei diversi prezziari di riferimento.*

*Nel momento in cui la So.Mi.Ca. S.p.A. formula la propria offerta per l'esecuzione di un lavoro, il tecnico incaricato deve compilare un'offerta prezzi unitari utilizzando, come prezzi unitari, i prezzi desunti dai prezziari di riferimento al netto del ribasso offerto all'atto della sottoscrizione della convenzione.*

*Di fatto la fase di verifica della congruità dell'offerta è stata già preventivamente assolta all'atto della stipula del contratto, quando sono stati ritenuti congrui i ribassi offerti dalla So.Mi.Ca. S.p.A. sui prezziari di contratto.*

*Fanno eccezione esclusivamente quelle attività che non vengono rappresentate in nessuno dei prezziari di riferimento, per le quali è necessario formare un nuovo prezzo. In questi casi trova applicazione il disposto di cui all'articolo 4 della convenzione<sup>3</sup>, Rep.21/09, e il paragrafo 7.1 del Capitolato d'Oneri allegato alla convenzione.*

*Tutto ciò considerato, per ogni lavoro affidato alla So.Mi.Ca. S.p.A., il Responsabile del Procedimento accerta e certifica la congruità dell'offerta e l'economicità e convenienza per il Comune.*

*Per quanto attiene ai servizi a misura, extra-canone, e ai lavori, non esistendo un appalto equivalente, per la verifica di congruità dell'offerta della So.Mi.Ca. S.p.A. si può prendere a riferimento il ribasso medio offerto per interventi computati*

<sup>3</sup> Si riporta l'estratto della Convenzione "Nel caso in cui, per la specificità delle opere, si rendesse necessario prevedere in progetto nuovi prezzi non previsti nei prezziari di cui al paragrafo precedente, la So.Mi.Ca. dovrà formulare una specifica offerta a prezzi unitari corredata di resoconto di determinazione del prezzo, che sarà sottoposto alla valutazione del responsabile del procedimento."



sul prezzario delle Opere Pubbliche della Regione Sardegna per appalti di importo pari o superiore ai 40.000 euro svolti nel periodo 2014-2019. Considerato che il Prezzario delle Opere Pubbliche viene assunto come base computazionale per i lavori, è stato assunto a riferimento il ribasso medio per tale categoria, pari al 22,9%<sup>4</sup>.

Considerato che la So.Mi.Ca. S.p.A. ha offerto, per interventi di importo superiore ai 20.000 euro, un ribasso del 25,0% rispetto al Prezzario delle Opere Pubbliche della Regione Sardegna e del 40,0% sul Prezzario DEI per le manutenzioni, si può confermare come anche l'offerta per i servizi a misura e i lavori sia congrua ed economicamente conveniente per l'Amministrazione.

### 3.3 Conclusioni

Alla luce della disamina condotta nella presente trattazione, si può concludere che la So.Mi.Ca. gestisce servizi strumentali all'attività del Comune di Carbonia e strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, secondo principi improntati all'efficienza, all'efficacia e alla sostenibilità finanziaria rispetto a forme gestione diretta o esternalizzata dei servizi affidati, e che pertanto possa essere autorizzato il mantenimento delle partecipazioni detenute dal Comune di Carbonia nella So.Mi.Ca. S.p.A., sempre che sia garantito il controllo analogo richiesto dalla normativa vigente.

Il Dirigente del V Settore

Ing. Mario Mammarella

*Documento firmato digitalmente ai sensi del  
TU 445/2000 e del D.Lgs. 82/2005 e rispettive norme collegate*

---

<sup>4</sup> Dato acquisito dalla relazione sull'andamento del mercato degli appalti in Sardegna tra il 2014 – 2020 realizzato dalla Regione Autonoma della Sardegna, in collaborazione con l'RTI costituita da Promo PA Fondazione, Poliste s.r.l., AB Comunicazioni e l'Università di Roma Tor Vergata