

# Schema di Linee guida ANAC per affidamenti in house

A cura di **Claudio Artusio**, Legal Research di [ContrattiPubblici.org](https://ContrattiPubblici.org)

**ContrattiPubblici.org** è la piattaforma di business intelligence nel mercato della pubblica amministrazione italiana con oltre 50 milioni di contratti pubblici consultabili su abbonamento dagli utenti. La piattaforma, sviluppata dalla start-up innovativa **Synapta**, è rivolta a fornitori delle stazioni appaltanti per individuare nuove opportunità di business nel settore del **public procurement**, monitorare l'attività dei concorrenti e prepararsi per tempo alle nuove gare. Il servizio è disponibile anche per le stazioni appaltanti e le loro società in-house al fine di rendere più efficace, trasparente ed efficiente l'azione dell'ufficio acquisti.

Per maggiori informazioni visitare il sito [ContrattiPubblici.org](https://ContrattiPubblici.org)

Le linee guida di ANAC per gli affidamenti in house forniscono alle stazioni appaltanti indicazioni per **valutare e motivare il ricorso ad affidamenti diretti alle proprie società in house** di contratti di appalto o concessione.

Il **testo, non ancora definitivo**, è stato [inviato al Consiglio di Stato](#) per l'acquisizione del relativo parere.

## Attività presenti sul mercato in regime di concorrenza

Le linee guida si applicano alla fattispecie prevista dall'[art. 192, comma 2](#), del Codice dei Contratti Pubblici (di seguito; Codice), relativamente ad appalti e concessioni **sia sotto che sopra soglia**, tanto nei **settori ordinari** quanto in quelli **speciali**.

La fattispecie si presenta quando una stazione appaltante intenda affidare a una propria società in house un **contratto pubblico** che abbia le seguenti **tre caratteristiche**:

1. abbia per oggetto una delle **attività consentite alla società in house** dagli artt. [4 comma 2](#) e [26 comma 2](#) del D.lgs n. 175/2016. Sostanzialmente: produzione di servizi di interesse economico generale; produzione di beni o servizi strumentali alla stazione appaltante; attività di committenza ausiliaria di cui all'[art. 3.1, lett. m\)](#), del Codice;
2. le attività svolte dalle società ricomprese nell'[allegato A](#) del D.lgs n. 175/2016 **sono o potrebbero essere presenti sul mercato**;
3. le attività sono offerte sul mercato **dietro corresponsione di un prezzo** in regime di

concorrenza, di monopolio o di oligopolio.

I contratti che non rientrano in tale fattispecie possono essere affidati a società in house attenendosi al rispetto dei soli principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza previsti dall'[art.1](#) della L. n. 241/90.

## Valutazione sul mancato ricorso al mercato

La valutazione, necessaria per legittimare la scelta di non ricorrere a soluzioni offerte dagli operatori economici presenti sul mercato mediante ordinaria indizione di una gara, deve formulare riscontri relativamente a **tre aspetti**:

- 1. disponibilità sul mercato delle prestazioni** inerenti ai lavori/servizi/forniture che la stazione appaltante intende procurarsi;
- 2. congruità economica** dell'offerta presentata dalla società in house;
- 3. benefici per la collettività** derivanti dalla forma di gestione scelta.

La stazione appaltante deve effettuare un "processo valutativo finalizzato all'individuazione del modello più conveniente di affidamento dello specifico contratto", **comparando tutti gli interessi pubblici e privati** coinvolti, con riguardo alle caratteristiche del mercato di riferimento. Coniugando quindi **aspetti economici** legati alla congruità dell'offerta con "elementi di socialità" relativi alle **ricadute positive per la collettività** a fronte dell'affidamento diretto alla società in house.

La valutazione viene operata dal **Responsabile Unico del Procedimento** o in mancanza dal **Responsabile del procedimento amministrativo** nominato ai sensi della L. n. 241/90.

In caso di affidamenti che richiedano valutazioni di congruità complesse o che riguardino prestazioni di elevato valore economico, è possibile avvalersi della **struttura di supporto al RUP** o di **esperti** interni/esterni all'amministrazione.

## I criteri della valutazione

Le linee guida forniscono una serie di criteri per formulare riscontri sui tre aspetti descritti nel precedente paragrafo.

Le seguenti **tabelle** illustrano gli **elementi della valutazione** per ognuno di essi e gli **strumenti** suggeriti da ANAC per la loro verifica.

Oggetto della valutazione	Elementi di valutazione	Strumenti suggeriti per la valutazione
Effettiva presenza sul mercato delle prestazioni da affidare o loro possibile presenza a seguito di azioni organizzative da parte dei soggetti erogatori.	Gare bandite in territori limitrofi per medesime prestazioni/prestazioni analoghe (in particolare: numero dei partecipanti alle gare)	<a href="#">Portale Open Data ANAC</a>
<u>Presupposto per la valutazione:</u> predeterminazione degli elementi essenziali del contratto che si intende affidare (oggetto; esigenze da soddisfare; standard qualitativi richiesti; durata dell'affidamento)	Parametrazione qualitativa dei lavori/servizi/forniture disponibili sul mercato	Documentazione di gara sul Profilo committente di altre staz. appaltanti, Sezione Amm. Trasparente: per ricavare caratteristiche delle prestazioni richieste (in particolare: capitolati speciali d'appalto)

*Aspetto 1: presenza sul mercato del lavoro/servizio/fornitura da affidare*

In caso di affidamenti particolarmente rilevanti per valore economico o durata, al fine di valutare disponibilità delle prestazioni è possibile ricorrere a **consultazioni preliminari di mercato** (seguendo le Linee Guida ANAC n. 14).

Ai fini della valutazione, le stazioni appaltanti possono ricorrere anche ad **esperti esterni**, con le modalità previste dal Codice, in ragione del valore dell'affidamento del servizio di consulenza.

Oggetto della valutazione	Elementi di valutazione	Strumenti suggeriti per la valutazione
<p>Congruietà economica dell'offerta della società in house, con riferimento a oggetto e valore della prestazione, considerando: costo del lavoro/ servizio/fornitura; modalità di svolgimento; risultanze di esperienze pregresse in termini di efficienza ed efficacia.</p> <p><u>Presupposto per la valutazione:</u> acquisizione di informazioni sul contesto concreto e attuale al momento dell'affidamento. In particolare, su: lavori/servizi /forniture offerti nel medesimo ambito territoriale da soggetti privati/altri organismi in house; prezzi medi praticati per prestazioni medesime o analoghe (prestazioni simili e comparabili rispetto a quelle oggetto dell'affidamento)</p>	<p>Benchmark adeguati, confrontando la performance dell'organismo in house con quella dell'impresa media del settore gestita in modo efficiente</p>	<p>Costi standard definiti da Autorità di settore; Prezzi di riferimento elaborati da ANAC; Prezzi di convenzioni Consip/di contratti affidati da altri soggetti aggregatori; Elenchi di prezzi definiti mediante utilizzo di prezzari ufficiali; Prezzi medi di aggiudicazione risultanti da gare bandite per l'affidamento di lavori/servizi/forniture identiche o analoghe; Costo di lavori/servizi/forniture identiche o analoghe determinato tenendo conto di tutti i costi necessari alla produzione (costi del personale, di materie prime, degli ammortamenti, costi generali imputabili per quota); Prezzi medi risultanti da affidamenti in house di prestazioni identiche o analoghe</p>
	<p>Gare bandite in territori limitrofi per medesime prestazioni/prestazioni analoghe (in particolare: importo di aggiudicazione)</p>	<p>Portale Open Data ANAC</p>
	<p>Comparazione dei costi</p>	<p>Documentazione di gara sul Profilo committente di altre staz. appaltanti, Sezione Amm. Trasparente: per ricavare caratteristiche del lavoro/servizio/ fornitura richiesti (in particolare: capitolati speciali d'appalto)</p>

### Aspetto 2: congruità economica

Informazioni su prezzi e costi possono essere acquisite anche attraverso **ricerche di mercato**, oppure mediante **richiesta di preventivi** nel caso in cui le prestazioni possano essere offerte soltanto previo adeguamento della struttura organizzativa del prestatore alle esigenze della stazione appaltante.

Per rendere chiara e controllabile la valutazione di congruità economica, la stazione appaltante deve esplicitare **in motivazione i dati di dettaglio utilizzati** e fornire tutte **le informazioni utili a rendere comparabili** agevolmente le varie alternative presenti sul mercato.

Oggetto della valutazione	Elementi di valutazione	Strumenti suggeriti per la valutazione
<p>Benefici per la collettività conseguibili mediante affidamento diretto alla società in house, operando un raffronto comparativo rispetto agli obiettivi perseguibili mediante il ricorso al mercato.</p> <p><b>Obiettivi da valutare:</b>            Universalità e socialità (corollari: eguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ubicati in un determinato territorio; imparzialità in termini di accessibilità fisica ed economica; continuità nell'erogazione delle prestazioni; garanzia di stabilità occupazionale);            Efficienza, economicità e qualità del lavoro/servizio/fornitura;            Ottimale impiego di risorse pubbliche</p>	Effetti di rete che determinano vantaggi crescenti (in ragione di: aumento del numero di utenti del servizio/dell'utilizzo di sistemi omogenei e interconnessi): per valutazione su benefici per la collettività	
	<i>[In caso di affidamento di servizi strumentali]</i> Riferimento alla specifica utilità di cui beneficia l'amministrazione nello svolgimento dei propri compiti istituzionali: per valutazione su benefici per la collettività	
	Riferimento agli specifici obiettivi dell'intervento affidato a società in house: per valutazione su efficacia dell'attività svolta dalla società	
	Accertamento in fase esecutiva del raggiungimento di finalità perseguite da società in house: per valutazione su efficacia dell'attività da svolta dalla società	Previsione di azioni di controllo e monitoraggio in fase esecutiva
	Confronto tra risorse disponibili e risultati attesi: per valutazione su efficienza della forma di gestione prescelta	
	Economicità della gestione	Previsione di forme di gestione che consentano il raggiungimento di economie di scala (anche mediante previsione di una gestione unitaria su vasta area che consenta l'utilizzo condiviso di risorse, giungendo a ottimale impiego di risorse pubbliche)
	Riferimento a tipologia, modalità e tempi di svolgimento definiti nello schema di contratto: per valutazione - anche in itinere - su qualità della prestazione offerta	Previsione di attività di monitoraggio e controllo (es.: questionari di gradimento destinati ai utenti finali); Partecipazione dei cittadini attraverso: accesso a informazioni, presentazione di reclami, formulazione di osservazioni; Verifica della capacità esecutiva della società in house (possesso dei requisiti di carattere generale/speciale necessari per lo svolgimento della prestazione, parametrati alle specifiche prestazioni richieste e valutati con riferimento all'organizzazione aziendale)
	<i>[In caso di settori regolati. Ad es.: idrico/gestione rifiuti]</i> Normativa di settore e disposizioni dell'Autorità di regolazione competente: per valutazione su efficienza, efficacia e qualità della prestazione	

### Aspetto 3: benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Per verificare il raggiungimento degli obiettivi di ricaduta positiva per la collettività (da prefissare ed esplicitare in motivazione), le stazioni appaltanti devono adottare **metodi e strumenti di monitoraggio periodico** che prevedano il **coinvolgimento attivo dell'utenza**

e siano **basati su processi e/o risultati accessibili a terzi**.

Anche i metodi adottati andranno **esplicitati in motivazione**.

## Publicazione della valutazione

Effettuata la valutazione, la stazione appaltante deve dare atto della scelta redigendo una **motivazione** che dovrà essere **publicata tempestivamente**, all'interno di apposito dispositivo, nella Sezione Amministrazione Trasparente; in tempo utile, cioè, a garantire l'adeguata conoscenza della decisione, anche al fine di impugnazioni nei termini previsti dalla legge.

Dalla motivazione dovrà risultare che sia stata operata una valutazione concreta, riscontrabile, controllabile, chiara e specifica sui tre aspetti, **dando conto delle verifiche effettuate in concreto** secondo i criteri previsti dalle Linee guida ANAC.

Per garantire massima trasparenza all'intero processo di valutazione, le stazioni appaltanti sono tenute a documentare il processo di valutazione comparativa pubblicando **in open data tutti gli atti relativi agli affidamenti in house** sul proprio profilo di committente, come previsto dall'[art. 192, comma 3](#), del Codice.

## Valutazione omessa o incompleta: conseguenze

L'omessa motivazione (e l'omissione degli annessi adempimenti di cui all'art. 192, comma 2, del Codice e all'art. [34, comma 20](#) del D.L. 179/2012, in caso di servizi pubblici locali), oppure l'adozione di una motivazione insufficiente o non adeguata costituiscono oggetto di valutazione ai fini della **dichiarazione di illegittimità dell'affidamento** in favore della società in house.

Dalle omissioni di cui sopra possono derivare la **responsabilità amministrativa e contabile** del responsabile del procedimento.

Contro gli affidamenti effettuati in violazione dell'articolo 192, comma 2 del Codice, **ANAC** può esercitare i **poteri di impugnazione e ricorso in giudizio** previsti dall'[art. 211](#), commi 1-bis e 1-ter, del Codice.

Segui ContrattiPubblici.org per altri contenuti:



ContrattiPubblici.org

