

**Audizioni informali, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo
recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al
decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Atto n. 226)**

3 dicembre 2024 ore 11,30

INTERVENTO DEL PRESIDENTE ING. PIETRO PACINI

1) Proposta di emendamento all'art. 3, comma 1 lettera e) dell'Allegato I.1

L'associazione Assinter Italia costituisce un *polo tecnico-organizzativo e formativo* al servizio delle **società in house** del comparto ICT che coinvolge tutti gli attori istituzionali, centrali, regionali e locali. L'associazione collabora con le maggiori imprese informatiche del mercato - oltre che con i più importanti centri accademici italiani - con l'obiettivo di **creare innovazione e promuovere la transizione al digitale della PA**. Si tratta di un network attivo da oltre 10 anni che associa 21 organismi in house providing del settore per l'appunto informatico, i quali raggiungono complessivamente un fatturato complessivo di circa un miliardo e mezzo di euro. L'obiettivo dell'Associazione è quello di sviluppare un'intensa e sinergica collaborazione tecnologica tra le *in house* e le pubbliche amministrazioni per fornire ai cittadini e alle imprese servizi digitali ad alto valore aggiunto.

Al fine di meglio contestualizzare il posizionamento di tali organismi nell'ambito del codice dei contratti, anche ai fini del presente intervento, appare utile rammentare sinteticamente *che la locuzione "in house providing"* costituisce espressione del principio di auto - organizzazione amministrativa sulla base del quale le pubbliche amministrazioni possono affidare direttamente a propri organismi partecipati lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di risultato, fiducia e accesso al mercato, in maniera alternativa all'espletamento di procedure ad evidenza pubblica ovvero, in sintesi, in *deroga* al principio di concorrenza.

Gli elementi che caratterizzano gli affidamenti in regime di house providing sono essenzialmente tre: la sussistenza di un controllo degli enti affidanti sull'*in house* che viene definito "**analogo**" a quello che gli stessi esercitano sui propri servizi; il fatto che l'attività prevalente delle *in house* sia svolta a favore dell'ente o degli enti pubblici controllanti/affidanti nonché l'assenza all'interno dei soggetti in house di capitali privati, ad eccezione di quelli che non comportino il controllo o il potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sugli obiettivi strategici dell'organismo affidatario.

Nel rispetto della discrezionalità amministrativa, la P.A. può quindi autonomamente valutare se un risultato possa essere meglio realizzato in autoproduzione ovvero attraverso l'esternalizzazione e quindi mediante il ricorso al mercato: sotto questo profilo il d.lgs. 36/2023 oggetto del correttivo in discussione ha dedicato al tema l'art. 7 che pone l'autoproduzione in una posizione di sostanziale parità rispetto all'outsourcing ovvero all'esternalizzazione che si verifica quando la PA si rivolge al privato demandandogli il compito di produrre e/o fornire i beni e servizi necessari al proprio funzionamento.

Tuttavia, quando si tratta di offrire una definizione di "affidamento in house" l'**art. 3 comma 1 lettera e) dell'Allegato I.1.** lo inquadra *come "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".*

Ora, questa formulazione sembra assimilare totalmente gli affidamenti in house agli appalti/concessioni di mercato, anche per quel che concerne la gestione dell'intero ciclo di vita dell'affidamento medesimo.

Ciò non appare coerente con il principio di autorganizzazione sancito all'art. 7 sopra citato: le in house, infatti, per il peculiare regime che le caratterizza, non sono "terze" rispetto alle PA affidanti, agendo quale *longa manus* di queste ultime.

Ne consegue che il relativo affidamento non può essere assimilato a quello di un contratto d'appalto/concessione in logica di mercato. Infatti, nel contesto dell'autoproduzione (in particolare di prestazioni strumentali come quelle che ricevono le *in house* in ambito ICT), gli enti affidano sulla base di un provvedimento motivato che deve dare conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici, anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento di Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza.

In ragione di quanto sopra evidenziato, **si rinnova pertanto la richiesta di introdurre un apposito emendamento all'art. 3, comma 1 lett. e dell'Allegato I 1** volto a puntualizzare - nel contesto della citata definizione - **le peculiarità degli affidamenti in house** non solo facendo richiamo alle condizioni previste dalle Direttive comunitarie ma anche **alla**

previsioni contenute all'art. 7 comma 2 dell'attuale Codice dei contratti che ancora gli affidamenti in house ai principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato senza fare alcun riferimento alle categorie dell'appalto e della concessione, i cui richiami si propone vengano eliminati.

Sarebbe inoltre utile prevedere un'ulteriore precisazione che chiarisca che possono essere soggetti "in house" non solo le società ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. o) del D. Lgs 175/2016 come s.m.i. (Testo Unico Madia) – come risulta dalla attuale formulazione della definizione contenuta all'art. 3 comma 2 lett. e) dell'allegato I1 - ma anche altre tipologie di organismi controllati (ci citano a titolo esemplificativo associazioni, fondazioni, consorzi). **Si propone pertanto di integrare l'elenco dei soggetti affidatari in house facendo anche riferimento agli altri organismi controllati a natura non societaria.**

2) Proposta di emendamento dell'art. 62, commi 1 e 5

Inoltre, proprio in considerazione del ruolo di soggetto aggregatore della domanda svolto dagli organismi in house, rispetto all'**art. 62 del Codice dei contratti** in tema di aggregazione e centralizzazione delle committenze, **si propone di modificare i comma 1 e 5 della norma citata in relazione agli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e negoziazioni previste dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento delle spesa** (quali - ad esempio - Consip), **escludendone l'applicazione per l'ambito ICT.**

Gli obiettivi di aggregazione e specializzazione nella gestione delle gare di appalto posti alla base del modello imposto dalle normative in ambito spendig review oggi sono radicalmente superati se si considera che il processo di riduzione e qualificazione delle Stazioni Appaltanti, auspicato già dal precedente codice del 2016, si è finalmente concluso portando valore rispetto alla conoscenza delle specifiche esigenze del territorio.

Alla luce di questa evoluzione e dei rapidi progressi dell'innovazione tecnologica degli ultimi anni, emerge la necessità di ripensare la normativa, riconoscendo e valorizzando il ruolo di Stazioni Appaltanti altamente specializzate, soprattutto in ambiti strategici come l'ICT.

Le in-house che operano sui territori sarebbero in grado di meglio definire alcune tipologie di fabbisogno e organizzare le procedure di acquisto per soddisfarli efficacemente.

È prioritario sfruttare la competenza e la conoscenza acquisite dalle SA del territorio per ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche, promuovere l'innovazione nei prodotti e nei servizi, e migliorare le strategie di gara.

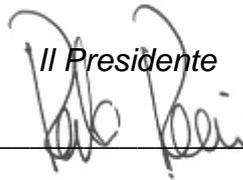
Si propone pertanto un modello di SA qualificate, che conoscono meglio il mercato di riferimento e le relative esigenze, e che, agendo in autonomia, possono intercettare più efficacemente il fabbisogno specifico dell'ente pubblico. In questo contesto, il ruolo delle in-house specializzate per materia apporta un valore aggiunto.

Per quanto concerne specificamente l'ambito ICT, l'emendamento proposto favorirebbe quindi una stretta integrazione e sinergia tra la Società di Committenza nazionale e le realtà in house che possono operare nei territori regionali.

Roma, lì 03.12.2024

Assinter Italia

Il Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Rob Rea", is written over a horizontal line.