RELAZIONE ISTRUTTORIA SULL'AFFIDAMENTO ALLA SOCIETÀ AS2 S.R.L DELL'ATTIVITÀ DI RIPRISTINO FUNZIONALE DEL SISTEMA DI VIDEOCONTROLLO, LA SOSTITUZIONE DELLE APPARECCHIATURE E DELLE COMPONENTI ELETTRONICHE NON FUNZIONANTI, L'INSTALLAZIONE E LA CONFIGURAZIONE DI NUOVI APPARATI E TUTTE LE OPERE IMPIANTISTICHE DI COLLEGAMENTO E ALIMENTAZIONE DA CONNETTERE AL SISTEMA ESISTENTE, PER IL RITORNO AL PIENO E OTTIMALE FUNZIONAMENTO DELL'IMPIANTO DI VIDEOSORVEGLIANZA PRESSO LA SEDE DEL MUSEO DEI GRANDI FIUMI DI ROVIGO - CIG B980D1A434

• FINALITÀ

Il presente documento rappresenta la relazione istruttoria ai sensi dell'art. 7, comma 2 del D.Lgs. n. 36/2023, relativa all'affidamento alla società *in house* As2 S.r.l. Servizi Strumentali con sede in Rovigo in Via della Resistenza, 4 (P.iva 01396160291) per il ripristino e l'aggiornamento tecnico dell'impianto di videosorveglianza del Museo dei Grandi Fiumi di Rovigo.

• NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Le direttive dell'Unione Europea e il codice dei contratti hanno disciplinato la nozione di appalto in house basandosi sul principio per il quale il rapporto tra amministrazione aggiudicatrice e organismo affidatario è soltanto apparentemente intersoggettivo ma, sostanzialmente equiparabile a un rapporto interorganico, escludendolo quindi dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, a condizione che siano soddisfatti i presupposti previsti dal Codice e che sia dimostrata la "congruità economica" dell'offerta presentata dalla società in house. L'art. 7 co. 1 del D.Lgs. 36/2023 introduce il principio di auto-organizzazione amministrativa, in base al quale l'Ente dispone della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività; tra queste è ricompreso anche l'affidamento in house providing a società partecipate, che deve, tuttavia, avvenire nel rispetto dei principi del risultato, di legalità, trasparenza e concorrenza, della fiducia e dell'accesso al mercato.
L'art. 7 del D.Lgs. 36/2023 rubricato "Principio di auto-organizzazione amministrativa", ed in particolare i commi 1 e 2, dispone che:
"1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.
2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, 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 di risorse pubbliche. ***In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato****".*
La Corte dei Conti Veneto, con propria deliberazione n. 145/2023 PAR, formula un collegamento tra le disposizioni dell'art. 192 del D.Lgs. 50/2016 ed i principi desumibili dal nuovo Codice di cui al D.Lgs. 36/2023, evidenziando come i suddetti adempimenti, pur non ripresi letteralmente, trovino comunque una corrispondenza applicativa nelle nuove disposizioni che hanno avuto piena efficacia a partire dal 1° luglio 2023. In particolare, si ritiene che le disposizioni del co. 2 dell'abrogato art. 192 del D.Lgs. 50/2016, in merito all'esplicitazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato, trovano una continuità applicativa nel combinato disposto degli articoli 1, 2, 3 e 7 del nuovo Codice dei Contratti pubblici. Il nuovo Codice dei contratti pubblici non riprende i contenuti dell'art. 5 del D.Lgs. 50/2016 in merito alla definizione dei requisiti dell'*in house providing*, si ritiene purtuttavia

che la specificazione contenuta alla lett. c) del c. 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. Il quadro normativo relativo agli affidamenti in house si completa, come altresì specificato dal co. 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. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica).
Il rapporto in house tra AS2 e il Comune di Rovigo è conforme al dettato normativo in quanto:
- AS2 è Società In-House Providing interamente a capitale pubblico, nella quale il Comune di Rovigo detiene la partecipazione del 25,77%;
- almeno l'80% delle attività di AS2 SRL consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dai Comuni Soci, come da apposita previsione statutaria;
- i Comuni Soci esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, come emerge dall'Art.6, comma 2, 14 e 14 bis dello statuto - Regolamento del Comitato di controllo: Composizione e funzionamento;
- la Società AS2 SRL è stata correttamente iscritta all'Albo disposto dall'ANAC, come in allora previsto dall'art.192, co. 1 del D.Lgs. n. 50/2016, disposizione non più prevista dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici.
In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che il Comune di Rovigo esercita, considerata l'attuale struttura del controllo attuata dai Soci di AS2, è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture, così come è stato precisato in passato in sede di Corte di Giustizia Europea dalla sentenza Teckal; quest'ultima, infatti, ha introdotto il principio secondo cui le disposizioni del diritto dell'Unione europea, in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, non si applicano quando il contratto è stipulato tra soggetti solo formalmente distinti, ma che possono intendersi assimilabili a un unico soggetto, in modo tale che il rapporto tra soggetto affidante e soggetto affidatario sia comparabile ad una attribuzione di compiti tra organi (Cfr. Maria Luisa Chimenti, Nuovo diritto degli appalti e linee guida ANAC, 2016, Nel Diritto Editore). Inoltre, la direttiva sugli appalti precisa che l'Amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della controllata.
La disposizione normativa di cui l'art. 7 c. 2 del D.Lgs. 36/2023 conferma il principio secondo cui la scelta per l'affidamento *in house* deve essere sempre motivata, a differenza di quanto accade per il ricorso al mercato, che non richiede specifica motivazione (sul permanere dell'obbligo di motivazione in caso di affidamenti *in house v.* deliberazione n. 145/2023 PAR, Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per il Veneto).
La norma individua, tuttavia, due diversi livelli di complessità della motivazione a seconda che l'affidamento abbia ad oggetto l'erogazione di servizi all'utenza oppure la prestazione di servizi strumentali. In quest'ultimo caso, infatti, il legislatore ha previsto un onere motivazionale maggiormente semplificato, stabilendo che, in caso di prestazioni strumentali, l'affidamento *in house* si intende sufficientemente motivato qualora l'amministrazione dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità o di perseguimento degli interessi strategici.
Quindi, nel caso di servizi strumentali, come quello oggetto della presente relazione, deve ritenersi sufficiente una motivazione che faccia riferimento alla riduzione di tempi e di costi valutata tramite parametri oggettivi e predeterminati, quali ad esempio il rapporto qualità/prezzo.
Nel caso di specie **trattasi di servizi strumentali alla Pubblica Amministrazione.**

***

Considerato che la scelta di rendere un dato servizio alla cittadinanza con una certa modalità organizzativa piuttosto che un'altra, ovvero in questo caso di ricorrere *in house providing* e non di esternalizzare è ampiamente discrezionale e quindi, secondo giurisprudenza assolutamente costante e pacifica, è sindacabile nei soli casi di illogicità manifesta ovvero di manifesto travisamento dei fatti. L'ordinamento comunitario attraverso un consolidato orientamento stabilisce che un'autorità pubblica può adempiere alle prerogative di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri

strumenti senza essere obbligata a fare ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi e può farlo altresì in collaborazione con altre autorità pubbliche.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L'attività oggetto di affidamento *in house* presenta i seguenti servizi:

- l'aggiornamento tecnico e ripristino del funzionamento dell'impianto di videosorveglianza installato presso il Museo dei Grandi Fiumi di Rovigo (complesso dell'ex monastero olivetano di San Bortolo), attraverso la sostituzione delle apparecchiature e delle componenti elettroniche non funzionanti, l'installazione e la configurazione di nuovi apparati, con l'obiettivo di realizzare un sistema di videocontrollo moderno, efficiente e pienamente adeguato alle esigenze di tutela del patrimonio storico-archeologico custodito presso il Museo, di prevenzione e repressione di atti vandalici e illeciti e di sicurezza degli ambienti e delle persone, in particolar modo dei lavoratori ivi impiegati.

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Per lo svolgimento del servizio in oggetto, l'Amministrazione Comunale si avvarrà della società AS2 s.r.l., sussistendo le condizioni e i requisiti per la configurabilità della stessa quale società *in house* , come di seguito illustrato:

codice fiscale	01396160291	ALTRE INFORMAZIONI
Denominazione	AS2 s.r.l.. Azienda Servizi Strumentali	
Tipologia di controllo su organismo *in house*	Controllo analogo congiunto	al 14.10.2024 n. 53 soci pubblici
Percentuale di quote di partecipazione dell'ente affidante nell'organismo *in house*	25,77%	
Presenza di partecipazioni private prescritte da norme di legge	NO	
Rappresentanti negli organi di governo dell'organismo *in house*	C.d.A Presidente: Maria Cristina Assennato componente: Mauro Rossin componente. Stefania Tescaroli Comitato di Controllo di AS2 s.r.l.:Sindaco o suo delegato	Dati del CdA: – inizio dal 31 luglio 2024 fino ad approvazione del Bilancio 2026 nel 2027 – compenso annuo complessivo per l'organo amministrativo euro 19.200 - compenso per partecipazione al Comitato di controllo: nessuno
Indicazione delle clausole statutarie sul controllo analogo	Art.6,comma 2, 14 e 14 bis dello statuto - Regolamento del Comitato di controllo: Composizione e funzionamento	
Indicazione sulla presenza di patti parasociali	NO	

Indicazione della clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata	Art.2 comma 2 dello statuto aziendale	Percentuale di fatturato svolto a favore enti pubblici soci, come da bilancio aziendale 2023 approvato: 92,94%

Fonte: Attestazione connotazione *in house providing* Società AS2 s.r.l - prot. Interno n. 79030/2024 a cura del Segretario Generale del Comune di Rovigo

ANALISI DI ECONOMICITÀ ED EFFICIENZA DELLA SCELTA

Va preliminarmente chiarito che, in conformità all'insegnamento costante della giurisprudenza, la valutazione di convenienza deve essere condotta rispetto all'offerta nel suo complesso e non con riferimento ai singoli elementi che la compongono (cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. III, 29/11/2019, n. 8205; cfr. anche T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 17/05/2016, n. 691: " *una modesta differenza sui costi complessivi non interferisce sulla bontà complessiva dell'opzione per il modello in house", posto che quest'ultimo si differenzia dal sistema di gara pubblica, per cui anche un prezzo complessivamente (e moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione procedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizi"), tenendo altresì in considerazione, "i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*". Inoltre, la flessibilità connaturata al modello in house providing permetterà nell'ambito dell'autonomia decisionale del Comune e del relativo potere di intervenire in maniera continuativa, sugli indirizzi, sul controllo e su eventuali re-indirizzi della gestione.

Considerato che:

- il Comune di Rovigo è dotato di un sistema di videosorveglianza del territorio comunale finalizzato alla tutela della sicurezza e alla prevenzione e repressione degli illeciti, attivato presso il Comando della Polizia Locale e da questa gestito;
- in data 25.07.2008 è stato sottoscritto tra la Prefettura e il Comune di Rovigo il Protocollo d'intesa per la gestione del sistema di videosorveglianza;
- il Comune di Rovigo ha adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 28/04/2023, il "Regolamento per la disciplina del sistema di videosorveglianza comunale", che disciplina il trattamento dei dati personali acquisiti mediante l'utilizzo degli impianti di videosorveglianza già installati e attivi nel territorio comunale;
- tale sistema è stato negli anni progettato e realizzato dalla società AS2 s.r.l. che attualmente è affidataria anche del servizio di assistenza e manutenzione dell'intero impianto (cfr. determinazione n. 632 del 18/02/2025);
- la società AS2 s.r.l. ha partecipato direttamente, a partire dal 2004, all'installazione delle varie apparecchiature e strumentazioni nonché ha provveduto negli anni successivi al servizio di assistenza e manutenzione dell'intero sistema, garantendo con continuità lo svolgimento di verifiche periodiche nonché interventi mirati per la risoluzione di malfunzionamenti mediante l'impiego di tecnici specializzati;
- per lo svolgimento di tale servizio la società AS2 s.r.l. è stata nominata responsabile del trattamento dei dati personali in attuazione dell'art. 28 del Regolamento UE 2016/679 mediante scrittura privata assunta al Repertorio n. 138 del 30/05/2023;
- il sistema di videosorveglianza museale si integrerà coi predetti impianti di ripresa, in gestione alla Polizia Locale, e usufruirà della medesima infrastruttura informatica di quelli già in essere. I nuovi

dispositivi opereranno nella medesima piattaforma di gestione di quanto già in funzione e non si riportano specifiche ulteriori criticità rispetto a quelle già oggetto di valutazione d'impatto relativa all'impianto preesistente, di cui l'implementazione in oggetto risulta mera espansione.

Considerato, inoltre, che:
- conseguentemente, integrare e affidare la gestione del sistema di videosorveglianza del Museo a un corpo specializzato come la Polizia Locale, che ha già implementato un framework di conformità (regolamento, procedure, formazione del personale), significa integrare la protezione dei dati "fin dalla progettazione" e quindi rispondere ai principi di Privacy by Design e by Default (protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita – art. 25 GDPR), i quali impongono al Titolare del trattamento dei dati di mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso, per attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati e integrare nel trattamento le necessarie garanzie;
- si ritiene che l'ipotesi di integrare l'impianto di videosorveglianza museale con l'impianto di videosorveglianza comunale già attivo presso la Polizia Locale sia la scelta di progetto maggiormente in linea coi principi del GDPR nonché col principio di economicità e sostenibilità dei processi;
- questa soluzione appare la più conforme anche al principio di accountability, oltre ad essere la più sostenibile dal punto di vista economico, sia perché consente un risparmio in termini di manutenzione successiva dell'impianto (già affidata alla ditta summenzionata), sia in quanto sfrutta infrastrutture, competenze e procedure già esistenti, evitando la duplicazione di costi per hardware, software e, soprattutto, per la formazione del personale e la creazione di nuove procedure di gestione.

Valutato, infine, che:
- l'offerta presentata dalla società AS2 e acquisita tramite trattativa diretta sul MEPA, nel portale "acquistinretepa" con la società AS2 s.r.l. (Id. negoziazione 5889901), per l'importo netto di euro 22.900,00 oltre IVA 22% pari a euro 5.038,00 per un totale di euro 27.938,00, risulta nella sua complessità congrua e conveniente rispetto all'oggetto e al valore della prestazione, nonché alle offerte del mercato concorrenziale. La società in house garantirebbe, inoltre, anche la manutenzione dell'impianto evitando così di ricorrere al mercato esterno con conseguente e sensibile aumento dei costi. La specificità del servizio proposto da AS2 risulta perciò economicamente e qualitativamente vantaggiosa solo se acquisita nella sua interezza e l'eventuale suo frazionamento in affidamenti diversi vanificherebbe l'impiego razionale di risorse pubbliche;
- quanto al mancato ricorso al mercato e, quindi, alla forma di gestione prescelta, essi si motivano in relazione alla necessità di conseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità e qualità relativamente al servizio da prestare, considerato l'elevato livello di "*customizzazione*" e di qualità dell'offerta in questione derivante dall'esperienza maturata nel tempo dalla AS2 nella gestione di un sistema integrato di servizi finalizzato a innalzare la qualità delle prestazioni rese alla cittadinanza;
- a tale proposito è stato acquisito parallelamente un preventivo di costi da parte di una società esterna specializzata nel settore (prot. n. 90809/2025 del 05/12/2025) e che risulta nel complesso economicamente meno vantaggiosa soprattutto in considerazione che la società in house garantisce già la manutenzione periodica degli impianti e che risulta responsabile del trattamento dei dati personali, consentendo così un risparmio di spesa;
- ne consegue, fisiologicamente, l'economicità della scelta, in quanto, considerata la competenza messa in campo da AS2 negli anni con diligenza e positività di risultati, essa possiede risorse professionali tecniche ed organizzative per una esecuzione dei servizi richiesti ottimale, improntata ad una razionalizzazione delle risorse impiegate e, quindi, al generale principio dell'economicità e di celerità nelle decisioni;
- l'affidamento di cui trattasi è giustificato, inoltre, dall'efficienza e dalla qualità dei servizi resi in termini di precisione e dall'immediatezza nella risposta delle esigenze richieste, garantito dalla presenza in loco, nonché dalla adeguata professionalità e rapidità di esecuzione grazie al know how acquisito e dimostrato in altri precedenti affidamenti.

Va altresì considerato che AS2 s.r.l. ha nel proprio oggetto sociale l'analisi e la progettazione di soluzioni per problematiche specifiche dei soci, ivi inclusi lo studio, l'approvvigionamento e/o la realizzazione diretta di applicazioni informatiche; l'alloggiamento, la manutenzione, l'aggiornamento

e la gestione dei serventi e delle apparecchiature fisiche e di telecomunicazione su cui risiedono le applicazioni dei servizi gestiti, compresi gli approvvigionamenti di materiali di consumo; la manutenzione, la gestione e l'evoluzione delle applicazioni informatiche funzionanti sui serventi citati e delle relative banche dati, comprese le attività di estrazione dati, copia di salvaguardia e gestione della sicurezza.
Tale circostanza, unita alla profonda conoscenza del territorio e l'esperienza già maturata con l'installazione dell'impianto di videosorveglianza cittadino, permette di garantire una maggiore celerità nell'esecuzione del servizio in oggetto.
Inoltre, ai fini della presente valutazione, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione e il soggetto affidatario che, secondo le caratteristiche tipiche dell'*in house*, consente al Comune socio di esercitare un controllo e un'ingerenza più penetrante di quello praticabile su un soggetto terzo.
Per ultimo, va certamente tenuto conto che AS2 SRL risulta essere attualmente una compagine societaria sana dal punto di vista finanziario, come dimostrato dagli utili conseguiti dalle attività produttive di beni e servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni aggiudicatrici controllanti e sotto riportati:

ESERCIZI	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	€ 6.764.135,00	€ 5.902.149,00	€ 5.401.039,00
A5) Altri Ricavi e Proventi	€ 58.630,00	€ 154.294,00	€ 15.120,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 24.123,00	€ 33.955,00	€ 10.888,00
Media triennio 2021-2023: € 6.098.455,67			

Alla luce di questi elementi l'affidamento *in house* risulta essere quello maggiormente rispondente al principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice contratti pubblici.

• CONCLUSIONI ED ESITO DELLA VERIFICA EX ART. 7 D.LGS. 36/2023

Sulla base delle considerazioni esposte, si ritiene che sussistano i presupposti per l'affidamento *in house* alla società AS2 s.r.l. per l'aggiornamento tecnico e il ripristino del funzionamento dell'impianto di videosorveglianza installato presso il Museo dei Grandi Fiumi di Rovigo (complesso dell'ex monastero olivetano di San Bortolo), attraverso la sostituzione delle apparecchiature e delle componenti elettroniche non funzionanti, l'installazione e la configurazione di nuovi apparati, con l'obiettivo di realizzare un sistema di videocontrollo moderno, efficiente e pienamente adeguato alle esigenze di tutela del patrimonio storico-archeologico custodito presso il Museo, di prevenzione e repressione di atti vandalici e illeciti e di sicurezza degli ambienti e delle persone, in particolar modo dei lavoratori ivi impiegati, per il prezzo complessivo proposto nell'offerta della società partecipata As2 S.r.l. di euro 22.900,00 oltre IVA 22%, essendo conveniente per l'Amministrazione, rispetto al mercato esterno per le motivazioni sopra indicate.

Il Responsabile Unico del Progetto
Dott. Francesco Zago
Documento sottoscritto con firma digitale ai sensi del D.lgs. 82/2005 (CAD) e norme collegate