

ALLEGATO 2

RELAZIONE ISTRUTTORIA SULL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO

ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2023

PREMESSA

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), in relazione all'affidamento diretto in regime di *in house providing* al Consorzio Interuniversitario Sistemi Integrati per l'Accesso (CISIA) dei servizi di orientamento, autovalutazione, simulazione e testing relativi al Semestre Aperto dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia (LM-41), Odontoiatria e Protesi Dentaria (LM-46) e Medicina Veterinaria (LM-42) per l'anno accademico 2026/2027.

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'affidamento in house providing è disciplinato, nel vigente ordinamento, dall'art. 7, comma 2, lettera c), del D.Lgs. n. 36/2023, che esclude dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici i contratti aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o privato quando ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni: (i) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; (ii) più dell'80% delle attività della persona giuridica sono effettuate nello svolgimento di compiti affidati dalle amministrazioni che esercitano il controllo; (iii) nella persona giuridica non vi è partecipazione diretta di capitali privati.

L'art. 7, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2023 impone alle stazioni appaltanti che procedono ad affidamenti in house di motivare la scelta con riguardo ai 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. La norma prevede inoltre che in caso di prestazioni strumentali – come nel presente caso – il

provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici.

Ulteriore disciplina applicabile è contenuta negli artt. 4 e 16 del D.Lgs. n. 175/2016 (T.U. società a partecipazione pubblica), che si applicano al CISIA in quanto consorzio in house per quanto compatibili con la natura consortile del soggetto.

L'Ateneo provvede altresì alla verifica degli ulteriori presupposti e adempimenti richiesti dalla normativa vigente ai fini del ricorso al modello dell'*in house providing*.

2. SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE (art. 7, comma 2, lett. c), D.Lgs. n. 36/2023)

2.1 Controllo analogo congiunto

Il CISIA è il Consorzio Interuniversitario Sistemi Integrati per l'Accesso, che opera in regime di in house providing per conto dei propri consorziati in conformità al modello stabilito dall'ordinamento interno e dall'Unione Europea. Ai sensi dell'art. 1-bis dello Statuto CISIA, il Consorzio "rappresenta lo strumento organizzativo comune per lo svolgimento delle attività indicate nell'art. 3, in conformità al modello in house providing stabilito dall'ordinamento interno e dall'Unione Europea". Le modalità di esercizio del controllo analogo congiunto "sono disciplinate mediante il sistema di indirizzo e controllo attuato attraverso gli organi statutari".

In concreto, il controllo analogo si realizza attraverso: l'Assemblea dei consorziati (art. 8 Statuto), che esercita le funzioni di indirizzo strategico e di controllo sugli organi consortili, approva il bilancio preventivo unitamente agli indirizzi generali e alle linee programmatiche, verifica lo stato di attuazione degli indirizzi e approva il bilancio consuntivo; il Consiglio Direttivo (art. 10 Statuto), dotato di tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione nell'ambito degli indirizzi assembleari; la trasmissione delle deliberazioni del Consiglio ai consorziati entro cinque giorni per garantire un controllo contestuale (art. 10, comma 11, Statuto).

Questo Ateneo, in qualità di consorziato, partecipa al controllo analogo congiunto attraverso la propria rappresentanza in Assemblea e l'esercizio dei diritti di voto e di informazione ivi previsti.

Giurisprudenza rilevante: Corte di Giustizia UE, 18 novembre 1999, causa C-107/98, *Teckal* (primo riconoscimento delle condizioni dell'*in house providing*); Corte di Giustizia UE, 11

gennaio 2005, causa C-26/03, *Stadt Halle* (irrilevanza della partecipazione pubblica formale senza controllo sostanziale); Corte di Giustizia UE, 11 maggio 2006, causa C-340/04, *Carbotermo* (estensione del controllo analogo ai consorzi multi-ente); Corte di Giustizia UE, 13 novembre 2008, causa C-324/07, *Coditel Brabant* (conferma del controllo analogo congiunto); Cons. St., Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1 (prima affermazione nell'ordinamento italiano).

2.2 Attività prevalente (soglia 80%)

Ai sensi dell'art. 3, comma 9, dello Statuto CISIA, "Il CISIA assicura il rispetto delle soglie previste dall'ordinamento vigente in materia di fatturato, ovvero che più dell'80% di esso provenga da attività e servizi resi in favore dei consorziati". Le attività per il Semestre Aperto si collocano pienamente nell'oggetto statutario del CISIA e contribuiscono al rispetto della predetta soglia.

La produzione ulteriore rispetto al limite dell'80% è consentita, ai sensi dell'art. 16, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 175/2016, "solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala, innovazione dei processi e servizi e/o recupero di efficienza sul complesso dell'attività principale", come ribadito dall'art. 3, comma 9, dello Statuto CISIA.

2.3 Assenza di partecipazione privata

Il CISIA non prevede partecipazione di capitali privati al di là delle forme consentite dall'ordinamento che non comportano controllo o potere di veto, in conformità all'art. 16, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016. Il CISIA è costituito esclusivamente da atenei pubblici e loro strutture di raccordo.

3. OGGETTO DEL SERVIZIO E QUALIFICAZIONE GIURIDICA

Le attività affidate al CISIA consistono in servizi strumentali a questo Ateneo nell'adempimento dei propri obblighi istituzionali connessi al Semestre Aperto. Il committente contrattuale è l'Ateneo; gli studenti sono i beneficiari finali del servizio che l'Ateneo rende nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

L'affidamento trova inoltre fondamento nel percorso di coordinamento istituzionale promosso dalla CRUI in esecuzione del mandato conferitole dall'Assemblea, sviluppato sulla base delle esigenze organizzative rappresentate dagli Atenei associati e della successiva richiesta di collaborazione istituzionale formulata dal MUR nell'ambito delle rispettive competenze

istituzionali. La funzione della CRUI è limitata al coordinamento istituzionale e alla predisposizione di uno schema organizzativo unitario, mentre la decisione di avvalersi del CISIA e la titolarità dell'affidamento restano integralmente in capo al singolo Ateneo, che vi provvede nell'esercizio della propria autonomia organizzativa mediante autonomo provvedimento di affidamento in house.

Le attività si collocano pienamente nell'oggetto statutario del CISIA di cui all'art. 3 dello Statuto (orientamento e accesso agli studi universitari, strumenti didattici innovativi, test di autovalutazione, strumenti per il miglioramento della preparazione). Esse si pongono in diretta continuità funzionale e organizzativa con le attività di orientamento, in particolare formativo, ed accesso già sviluppate dal CISIA per i medesimi corsi di studio, condividendone l'oggetto statutario, il modello organizzativo e i presupposti dell'affidamento *in house*.

Ne consegue che il presente affidamento non introduce nuove attività nell'oggetto consortile del CISIA, ma costituisce applicazione, in un diverso segmento del medesimo percorso di accesso agli studi universitari, delle attività di orientamento, autovalutazione e supporto già statutariamente attribuite al Consorzio e già efficacemente sperimentate.

4. CONGRUITÀ ECONOMICA DELLA PRESTAZIONE

Il corrispettivo è determinato sulla base del piano economico predisposto dal CISIA e della stima dei costi necessari allo svolgimento delle attività affidate, nel rispetto della natura consortile e non lucrativa del Consorzio e dei principi propri dell'affidamento in house. Esso tiene conto, in particolare, dei costi relativi alla produzione scientifica dei quesiti mediante commissioni di esperti, allo sviluppo e alla manutenzione della piattaforma tecnologica, all'erogazione dei contenuti didattici e delle simulazioni, nonché all'assistenza tecnica fornita agli Atenei e agli studenti.

Non è previsto utile di impresa. Gli eventuali avanzi di gestione sono reinvestiti nell'attività consortile ai sensi dell'art. 15, comma 3, dello Statuto CISIA. Il modello consortile genera economie di scala significative rispetto a soluzioni acquisite sul mercato anche in considerazione dell'unicità e uniformità dei servizi che saranno resi disponibili a tutti gli studenti interessati, inoltre i costi di produzione scientifica sono ripartiti su tutti gli atenei aderenti così come i costi delle infrastrutture tecnologiche.

La congruità economica è attestata dal piano dei costi di seguito indicato:

PIANO DEI COSTI	COSTI (OLTRE IVA)
PERSONALE DI STAFF E COSTI GENERALI DI STRUTTURA CISIA	269.769 €
PRODUZIONI SCIENTIFICHE - PERSONALE ESTERNO ED INTERNO	251.731 €
INFRASTRUTTURE DIGITALI E SOFTWARE ESTERNI	68.500 €
RIMBORSO COSTI COORDINAMENTO CRUI	70.000 €
TOTALI	660.000 €

5. RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO

Il mancato ricorso alle procedure di evidenza pubblica è imposto, e non frutto di mera scelta discrezionale, dalle seguenti ragioni tecniche, scientifiche e organizzative:

a) Necessità di uniformità nazionale. Il ricorso al mercato comportando la possibilità di aggiudicazione a soggetti diversi in diversi atenei determinerebbe la frammentazione del sistema su scala nazionale, incompatibile con l'esigenza di garantire la parità di trattamento degli studenti, l'uniformità di accesso ai contenuti di orientamento formativo oggetto del contratto di servizi;

b) Incompatibilità dei tempi con una procedura di gara. Il cronoprogramma ministeriale richiede: l'attivazione della piattaforma e dei MOOC entro il 30 giugno 2026; la disponibilità delle simulazioni entro il 1° settembre 2026; la consegna del set di quesiti alla Commissione ministeriale a partire da luglio 2026. I tempi minimi di una procedura di gara ordinaria (predisposizione bando, pubblicazione, termini di presentazione delle offerte, valutazione, eventuale contenzioso) sono strutturalmente incompatibili con detti termini.

c) Unicità scientifica e tecnica del CISIA. Il modello organizzativo sviluppato dal CISIA assicura un livello di continuità scientifica, integrazione metodologica e uniformità di contenuti strettamente connesso all'esperienza maturata in tema di orientamento ed accesso universitario nell'ambito dell'evoluzioni degli strumenti di orientamento formativo e dei TOLC e non agevolmente replicabile attraverso il ricorso al mercato nei tempi e con le garanzie richieste dal cronoprogramma ministeriale.

d) Ottimale impiego delle risorse pubbliche. Le risorse che il MUR destinerà agli Atenei per l'attuazione del semestre aperto sono impiegate attraverso un soggetto in house operante senza finalità lucrative, con reinvestimento degli eventuali avanzi nell'attività consortile a favore del sistema universitario. Il ricorso al mercato determinerebbe altresì il concreto rischio di contenzioso sulla scelta del contraente e sull'individuazione dell'operatore economico ritenuto

unico, con possibili effetti sospensivi incompatibili con il cronoprogramma ministeriale e con l'interesse pubblico alla tempestiva attivazione del “semestre aperto”.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso all'affidamento *in house* non rappresenta soltanto una soluzione giuridicamente legittima, ma costituisce, nel caso di specie, il modello maggiormente coerente con i principi di efficienza, economicità, continuità amministrativa, uniformità del servizio, buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione, parità di condizioni di accesso ai medesimi contenuti di orientamento formativo su tutto il territorio nazionale

6. BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ

a) Universalità e socialità del servizio. Il modello *in house* garantisce l'accesso uniforme di tutti gli studenti interessati al Semestre Aperto ai medesimi servizi di orientamento, autovalutazione e simulazione, indipendentemente dall'ateneo di riferimento scelto e dalla regione di residenza.

b) Efficienza ed economicità. Il modello consortile consente economie di scala significative: i costi di produzione scientifica dei quesiti, di sviluppo delle piattaforme e di gestione amministrativa sono ripartiti su tutti gli atenei aderenti, riducendo il costo unitario per studente rispetto a soluzioni individuali o di mercato.

c) Qualità del servizio.

La qualità del servizio è assicurata attraverso un modello scientifico e organizzativo fondato sul coinvolgimento di commissioni di esperti universitari di comprovata qualificazione, incaricate non solo della predisposizione dei quesiti, ma anche della progettazione, revisione e validazione dei materiali e dei contenuti destinati alle attività di orientamento, autovalutazione, esercitazione e simulazione previste dal presente contratto.

Le attività sono svolte secondo procedure coerenti con i modelli già sperimentati, al fine di garantire l'affidabilità scientifica dei contenuti, l'omogeneità metodologica degli strumenti messi a disposizione degli studenti e la qualità complessiva del percorso.

.

d) Ottimale impiego delle risorse pubbliche. Le risorse che il MUR destina agli Atenei per l'attuazione del “semestre aperto” sono impiegate attraverso un organismo *in house* operante

senza finalità lucrative, con conseguente reinvestimento degli eventuali avanzi nell'attività consortile a favore del sistema universitario.

7. VERIFICA DEI PRESUPPOSTI DELL'AFFIDAMENTO *IN HOUSE PROVIDING*

Questo Ateneo ha verificato, nell'ambito dell'istruttoria che precede il provvedimento di affidamento, la sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla normativa vigente per il ricorso al modello dell'*in house providing*, ivi compresi gli eventuali adempimenti previsti nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione o di altri organismi competenti. L'esito di tale verifica è recepito nel provvedimento di affidamento e nella presente relazione istruttoria, costituendone presupposto di legittimità.