

Le Società *in house* : uno strumento di gestione del servizio pubblico.

di Giuliana Gaudioso*

SOMMARIO: **1.** Le Società *in house*: fisionomia e ratio; **2.** Evoluzione dell'istituto: le pronunce della Corte di Giustizia Europea e del Giudice Nazionale; **3.** Le società *in house* nella normativa nazionale: Codice dei contratti pubblici D.Lgs. n. 50/2016 e T.U. Società partecipate pubbliche D.Lgs.n. 175/2016; **4.** Requisiti dell' *in house*; **4.1.** Il Controllo analogo (indiretto e frazionato); **4.2.** La cd. dedizione prevalente dell'Ente ai bisogni pubblici; **5.** Conclusioni

ABSTRACT: This paper studies the jurisprudential and regulatory evolution of in-house companies and the requirements of direct assignment to these company of public utility services.

1. Le Società *in house*: finionomia e ratio.

Una forma di gestione dei Servizi pubblici essenziali, a disposizione della Pubblica Amministrazione, è l'affidamento dei servizi alle cd. *Società in house providing*. Il ricorso al modello c.d. *in house* per affidamento e la gestione di pubbliche commesse è stato tradizionalmente concepito come una "deroga" alla regola dell'evidenza pubblica e si verifica allorché l'Amministrazione - in luogo di procedere all'esternalizzazione di determinate prestazioni - decide di provvedere in proprio all'esecuzione delle stesse, attraverso un'entità giuridica soggettivamente distinta, ma ad essa strutturalmente collegata nell'ambito di un rapporto di c.d. "delegazione interorganica".¹

Invero, secondo la dottrina maggioritaria, l'espressione *in house providing*, di matrice comunitaria, identifica "il fenomeno dell'autoproduzione, da parte dell'Amministrazione di beni, servizi o lavori senza far ricorso al mercato e/o a terzi soggetti, attingendo al proprio interno mediante formule organizzative che prevedono la costituzione di apposite entità, generalmente di tipo societario".²

La Società *in house*, può essere definita quindi come un'azienda pubblica, costituita nelle forme del diritto privato - come società per azioni - che si occupa della gestione di un servizio pubblico: è un modello societario, di proprietà pubblica, applicato all'esercizio di attività pubblicistiche quale strumento organizzativo per gli Enti, soprattutto locali, per l'esercizio di attività di interesse pubblico.

* Avvocato Amministrativista del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli

¹ Ministero dell'Interno, Atto di indirizzo ex art. 154, comma 2, del T.U. E.L., approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Società *in house* e requisito dell'attività prevalente nei confronti degli enti pubblici soci.

² E. Stanizzi, *Le Società in house*, in La Nuova Disciplina delle Società a partecipazione pubblica di R. Garofoli e A. Zoppini pag. 73 e segg.

Il modello dell' *in house* ha carattere trasversale: nelle società *in house*, invero, il funzionamento della società è sostanzialmente disciplinato dal diritto civile, come le società private, la presenza sul mercato e i requisiti qualificanti, al fine di assicurare il rispetto dei limiti di ammissibilità degli affidamenti diretti a loro favore, sono al contrario sottoposti ai principi pubblicistici.

La Società *in house* risulta, in buona sostanza, un'estensione della stessa Amministrazione Pubblica, e rappresenta un'esplicazione del principio di autoregolamentazione dell'Ente pubblico.

Invero, il modello *in house* costituisce uno strumento organizzativo di gestione della stessa P.A., che richiede pertanto un rapporto di tipo inter-organico intercorrente tra Amministrazione affidante e soggetto affidatario.

L' *in house* costituisce, nella teoria europea dell'istituto, una legittima declinazione del generale principio dell'autoproduzione della P.A., a sua volta corollario del principio della libera amministrazione e dell'autonomia organizzativa pubblica.

Con riferimento alla natura giuridica, si deve precisare che la Società *in house* è una sorta di "ibrido" nel nostro ordinamento giuridico, che deve essere identificato come un ramo interno o *longa manus* della Pubblica Amministrazione, che utilizza tale strumento per garantire il servizio pubblico attraverso cui si esprime l'azione amministrativa.³

2. Evoluzione dell'istituto: le pronunce della Corte di Giustizia Europea e del Giudice Nazionale.

2.1. Il fenomeno dell' *in house*, prima della recente regolazione da parte delle Direttive europee n. 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/24/UE e del loro recepimento nel sistema giuridico nazionale, deve le sue origini alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea nonché dei precedenti dei giudici nazionali.

Più specificamente, l'uso dell'espressione *in house* nell'ordinamento comunitario risale al 1998, anno in cui la Commissione Europea, nel Libro Bianco sugli appalti definì *in house* gli appalti aggiudicati all'interno della stessa P.A., ma i tratti identificativi delle società *in house providing* sono stati tratteggiati per la prima volta dalla sentenza c.d. *Teckal*.⁴

Con detta pronuncia, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, al fine di armonizzare i principi in materia di tutela della concorrenza con le facoltà di auto-regolamentazione riconosciute alla Pubblica Amministrazione, ha

³ R. Fanizzi in La natura giuridica della società in house, De Jure.it

⁴ Corte di Giustizia, 18 novembre 1999, causa C- 107/98

provveduto ad enucleare analiticamente i criteri per il legittimo affidamento *in house*.⁵

Più specificamente, con ordinanza del 10 marzo 1998, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, chiamato a pronunciarsi su una controversia insorta tra la Teckal Srl ed Comune di Viano (RE) relativamente alla fornitura dei servizi di riscaldamento, sottopose alla Corte di Giustizia, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.

La Corte di Giustizia rispose al quesito sottoposto dal TAR Emilia Romagna nei termini che seguono:

*"... 2 La direttiva 93/36, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale - **ipotesi che non ricorre nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona da esso giuridicamente distinta un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano** -, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno. Infatti, le sole eccezioni consentite all'applicazione della direttiva 93/36 sono quelle in essa limitativamente ed esplicitamente indicate. Ora, tale direttiva non contiene alcuna disposizione analoga all'art. 6 della direttiva 92/50, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, la quale escluda dal suo ambito di applicazione appalti pubblici aggiudicati, a talune condizioni, ad amministrazioni aggiudicatrici..."*

In buona sostanza, con detta pronuncia, la Corte di giustizia affermò l'ammissibilità dell'affidamento diretto - senza gara - di un servizio pubblico da parte di una P.A. ad una società pubblica che si configurasse come 'organismo in house', ovvero un soggetto sottoposto al controllo strutturale dell'Ente titolare del servizio ed a condizione che il soggetto affidatario diretto svolgesse la parte prevalente della propria attività in favore dell'Ente locale affidante. L'impostazione accolta dalla Corte, per l'affidamento diretto del servizio, prevede quindi una delegazione inter - organica in favore di un soggetto,

⁵ A. Napolitano, *Economia Sociale di Mercato e Tutela dei diritti – Servizi Essenziali e forme di gestione*, Giappichelli Editore – Torino, 2019 pagg. 206-210; A. Salerno, *I servizi pubblici di interesse generale: in particolare l'“in house providing”*, nel volume *Le Società partecipate dopo il correttivo 2017*, a cura di Maria Cristina Lenoci, Domenico Galli e Domenico Gentile – Dike Editrice 2017.

sottoposto a un penetrante controllo da parte dello stesso Ente alla stregua di un'articolazione interna del soggetto pubblico.⁶

I requisiti fissati dalla cit. sentenza sono stati, a loro volta, reinterpretati dal Giudice europeo che, al fine di arginare l'utilizzo eccessivo del modello *in house*, ha inaugurato un filone giurisprudenziale, più restrittivo sull'interpretazione dei requisiti per l'affidamento diretto.

In particolare, con riferimento al cd. requisito del controllo analogo, con la sentenza la sentenza *Stadt Halle*⁷, la Corte ha ritenuto illegittimo l'affidamento in via diretta ad una società non interamente partecipata da un Ente pubblico, stabilendo che, nel caso in cui il capitale della società potenzialmente *'in house'* è partecipato anche in quota minoritaria da soggetti privati, non sussiste il requisito del controllo analogo necessario per l'affidamento.

Allo stesso modo, con la sentenza *Parking Brixen*⁸, la Corte ha escluso la sussistenza di un controllo analogo allorché al Consiglio di Amministrazione del soggetto affidatario, pur partecipato totalmente dal Ente pubblico, sono affidati poteri gestori esercitabili in modo sostanzialmente autonomo.

Relativamente al requisito dell'attività prevalente, la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo ha serbato un atteggiamento di pari rigore applicativo.

Ed invero, con la sentenza *Carbotermo*⁹, la Corte ha stabilito che il requisito dell'attività prevalente sussiste solo laddove la società affidataria realizzi la propria attività in regime di sostanziale esclusività con il soggetto conferente; inoltre, con la successiva sentenza *Commissione c/ Italia*¹⁰, ha precisato che l'eventuale svolgimento di attività in favore di soggetti terzi deve presentare un carattere del tutto marginale.¹¹

2.2. L'orientamento della giurisprudenza comunitaria è stato recepito anche dall'elaborazione giurisprudenziale nazionale.

Preliminarmente, deve precisarsi che ancor prima della sentenza *Teckal*, a livello nazionale il fenomeno dell' *in house* quale è stato interpretato come strumento di gestione dei servizi pubblici alternativo al ricorso al mercato, e quindi alla gara pubblica, e qualificabile come forma di gestione diretta del servizio attraverso

⁶ A. Salerno, I servizi pubblici di interesse generale: in particolare l'"in house providing", nel volume *Le Società partecipate dopo il correttivo 2017*, a cura di Maria Cristina Lenoci, Domenico Galli e Domenico Gentile – Dike Editrice 2017;

⁷ Corte di Giustizia sentenza dell'11 gennaio 2005 in causa C-26/03, nei termini Cons. Stato, Ad. Plen. 3 marzo 2008, n. 1

⁸ Corte di Giustizia sentenza 13 ottobre 2005 in causa C-458/03

⁹ Corte di Giustizia sentenza 11 maggio 2006 in causa C-340/04

¹⁰ sentenza CGCE, 11 dicembre 2008 in causa C-371/07

¹¹ Nei termini sull'evoluzione giurisprudenziale europea, C. Contessa, *Lo stato dell'arte in tema di affidamenti in house* nel volume (a cura di), *Il contenzioso e la giurisprudenza in materia di appalti pubblici*, La Tribuna, Piacenza, 2020.

"un organo indiretto"¹², rimesso alla scelta dell'Amministrazione: più specificamente, il Consiglio di Stato con la sentenza n. 477 del 23 aprile 1998¹³, ha ritenuto che *"se la costituzione di un soggetto dedicato è idonea a garantire economie di scala, riduzione dei costi e razionalizzazione del bacino di utenza, l'opzione dell'ente locale non potrebbe esporsi ad alcuna censura solo perché escludente il ricorso al confronto competitivo."*

Relativamente alla natura delle società *in house*, particolarmente significativa è la sentenza n. 26283 del 25 novembre 2013, con cui la Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare che:

".. E' dunque possibile considerare ormai ben delineati nell'ordinamento i connotati qualificanti della società in house, costituita per finalità di gestione di pubblici servizi e definita dai tre requisiti già più volte ricordati: la natura esclusivamente pubblica dei soci, l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi e la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. Ma s'intende che, per poter parlare di società in house, è necessario che detti requisiti sussistano tutti contemporaneamente e che tutti trovino il loro fondamento in precise e non derogabili disposizioni dello statuto sociale... In ordine alla prima di esse giova ricordare come già la giurisprudenza Europea abbia ammesso la possibilità che il capitale sociale faccia capo ad una pluralità di soci, purchè si tratti sempre di enti pubblici (si vedano le sentenze della Corte di giustizia 10 settembre 2009, n. 573/07, Sea, e 13 novembre 2008, n. 324/07, Coditel Brabant), e come nel medesimo senso si sia espresso, del tutto persuasivamente, anche il Consiglio di Stato (si vedano, tre le altre, le pronunce n. 7092/10 ed 8970/09). E' quasi superfluo aggiungere che occorrerà pur sempre, comunque, che lo statuto inibisca in modo assoluto la possibilità di cessione a privati delle partecipazioni societarie di cui gli enti pubblici siano titolari.

Il requisito della prevalente destinazione dell'attività in favore dell'ente o degli enti partecipanti alla società, pur presentando innegabilmente un qualche margine di elasticità, postula in ogni caso che l'attività accessoria non sia tale da implicare una significativa presenza della società quale concorrente con altre imprese sul mercato di beni o servizi. Ma, come puntualizzato da Corte cost. 23 dicembre 2008, n. 439 (anche sulla scorta della giurisprudenza comunitaria: si veda, in particolare, la sentenza della Corte di Giustizia 11 maggio 2006, n. 340/04, Carbotermo), non si tratta di una valutazione solamente di tipo quantitativo, da operare con riguardo esclusivo al fatturato ed alle risorse economiche impiegate, dovendosi invece tener conto anche di profili qualitativi e della prospettiva di sviluppo in cui l'attività accessoria eventualmente si ponga. ... Quanto infine al requisito del cosiddetto controllo analogo, quel che rileva è che l'ente pubblico partecipante abbia statutariamente il potere di dettare le

¹² Cons. Stato, 16 maggio 1996, n. 3035

¹³ Cons. Stato, 23 aprile 1998, n. 477

linee strategiche e le scelte operative della società in house, i cui organi amministrativi vengono pertanto a trovarsi in posizione di vera e propria subordinazione gerarchica..."

Cass. civ. Sez. Unite, Sent., (ud. 08-10-2013) 25-11-2013, n. 26283

Più specificamente, la Corte dei Cassazione in tema ha chiarito che:

"I connotati qualificanti delle società in house sono essenzialmente tre: "la natura esclusivamente pubblica dei soci, l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi e la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. Ma s'intende che, per poter parlare di società in house, e' necessario che detti requisiti sussistano tutti contemporaneamente e che tutti trovino il loro fondamento in precise e non derogabili disposizioni dello statuto sociale".

Corte di Cassazione, SS.UU., 28/6/2018 n. 17188

3. Le società *in house* nella normativa nazionale: Codice dei contratti pubblici e T.U. Società partecipate pubbliche

Il portato della suddetta stratificazione giurisprudenziale è confluito nelle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE con le quali il Legislatore europeo ha disciplinato per la prima volta compiutamente la materia e, a livello nazionale, nel D.Lgs. 50/2016 e nel D.Lgs.n. 175/2016, con cui il Legislatore nazionale ha dato recepimento alle suddette direttive comunitarie.

Più specificamente, il D.Lgs. 50/2016 disciplina l'*in house providing* nei seguenti articoli:

1) all'art. 5¹⁴ laddove sono state definite le tipologie di affidamento ed i requisiti dell'*in house providing*; 2) all'art. 192¹⁵ che prevede l'istituzione di uno specifico

¹⁴ Art. 5 del D.LGS. n. 50/2016 co. 1 stabilisce che: "1. Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata";

¹⁵ L'art. 192 stabilisce che: "1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore

registro a cura di ANAC nel quale debbano essere iscritte le stazioni appaltanti che si avvalgono di affidamento *in house*.¹⁶

Con l'emanazione del successivo D.Lsg. 175/2016 (T.U. Società partecipate), il Legislatore ha colto l'occasione per fissare e specificare i presupposti per l'affidamento *in house*, chiarendo cosa si intende per controllo analogo e rendendo più stringente il requisito dell'attività prevalente.

Inoltre, con la cit. normativa il Legislatore ha preso posizione sulla questione inerente la natura giuridica delle società *in house* stabilendo che le stesse debbano essere considerate persone giuridiche di diritto privato e, per questo motivo, assoggettate alla disciplina civilista salve le ipotesi derogatorie relative allo svolgimento dell'attività di impresa e l'applicazione della disciplina pubblicistica in materia di affidamento di contratti pubblici¹⁷.

4. Requisiti dell' *in house*:

Come rappresentato in narrativa, l'affidamento *in house* rappresenta una modalità organizzativa alternativa e all'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici: trattasi di un istituto che si contrappone alle forme contrattuali attraverso cui avviene l'esternalizzazione.

Per tale ragione, il diritto comunitario prima, e quello nazionale poi, hanno enucleato le condizioni di ammissibilità delineando un quadro preciso di requisiti che consentono di considerare legittimo il ricorso all'affidamento diretto – senza gara – a tali società.

Più specificamente, la direttiva 2014/24/UE - all'articolo 12 - richiede, per l'affidamento *in house*, il verificarsi delle seguenti condizioni:

1. l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sulla persona giuridica affidataria dell'appalto un controllo analogo a quella da esso esercitato sui propri servizi;
2. oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
3. nella persona giuridica controllata non deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati fatta eccezione per forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto.¹⁸

dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3."

¹⁶ Affidamento in house di Riccardo Bianchini AltalexPedia, voce agg. al 09/06/2016

¹⁷ A. Napolitano, Economia Sociale di Mercato e Tutela dei diritti – Servizi Essenziali e forme di gestione, Giappichelli Editore – Torino, 2019 pagg. 206-2010;

¹⁸ E. Stanizzi, Le Società in house, in La Nuova Disciplina delle Società a partecipazione pubblica di R. Garofoli e A. Zoppini pag. 73 e segg.

Il contenuto del cit. articolo è stato pedissequamente trasfuso dal Legislatore italiano nell'art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016.

4.1. Il Controllo analogo (indiretto e frazionato);

Il primo requisito richiesto, per l'affidamento in house, è il c.d. controllo analogo: tra la società e l'Ente pubblico deve sussistere un rapporto di tipo inter – organico, in virtù del quale l'Amministrazione aggiudicatrice pubblica esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Più specificamente, il controllo dell'Ente pubblico deve essere in grado di esercitare sul soggetto affidatario un controllo assimilabile a quello che esercita sulle proprie strutture burocratiche.

Il controllo analogo viene esteso sino a ricomprendere sia il controllo sull'attività sia quello sulla struttura organizzativa dell'Ente estrinsecandosi nel potere di verifica da parte dell'Ente affidante della conformità dell'attività espletata dall'Ente affidatario alle proprie direttive e nel potere di controllo strutturale dell'organizzazione (es. nomina degli organi di amministrazione di vigilanza).

Il cd. controllo analogo può anche essere esercitato in via indiretta o frazionata. Si parla di *in house* orizzontale o controllo indiretto quando il controllo analogo è esercitato da una persona giuridica a sua volta sottoposta ad analogo controllo dall'Amministrazione pubblica, che ad es. detiene la partecipazione del capitale societario della controllata.

Un'altra ipotesi di controllo analogo è il controllo analogo frazionato che si realizza quando il soggetto affidatario e il capitale sociale del soggetto affidatario è frazionato tra più Enti pubblici.¹⁹

4.2 La partecipazione pubblica al capitale sociale.

Strettamente connesso al controllo analogo è il secondo requisito che attiene al rapporto finanziario tra Ente Pubblico e società *in house*.

Invero, ai fini dell'affidamento, deve sussistere una partecipazione tendenzialmente totalitaria del capitale pubblico, salve limitate eccezioni.

Più specificamente, la nuova normativa comunitaria, recepita poi a livello nazionale, ha previsto che in via eccezionale può ammettersi la partecipazione di capitali privati qualora non determinino controllo o potere di veto: in altre parole, la partecipazione del privato non deve interferire con il controllo dell'Ente pubblico e non deve consentire al capitale privato di esercitare un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

4.3. La cd. dedizione prevalente dell'Ente ai bisogni pubblici.

¹⁹ E. Stanizzi, *Le Società in house*, in *La Nuova Disciplina delle Società a partecipazione pubblica* di R. Garofoli e A. Zoppini pag. 73 e segg.

Da ultimo, un ulteriore requisito necessario ai fini dell'affidamento in *house* è la cd. dedizione prevalente: l'80% dell'attività svolta da parte della persona giuridica deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti affidati dall'Amministrazione controllante.

La parte residua dell'attività, nella misura del 20%, può essere collocata sul mercato.

Qualora il controllo sia frazionato tra più Enti pubblici, le attività rilevanti al fine di integrare il cit. 80% sono quelle cumulativamente espletate nei confronti di tutte le Amministrazioni.

5. Conclusioni

Le società *in house* rappresentano uno strumento di gestione del servizio pubblico che, almeno in via teorica, garantisce un'ottimizzazione dell'utilizzo di risorse pubbliche e un ampio controllo da parte dell'Ente pubblico sulle modalità organizzative di gestione del servizio: in altre parole, attraverso le società *in house* l'Ente pubblico ha la possibilità di gestire "direttamente" il servizio di pubblica utilità e, quindi, di esprimere anche il proprio indirizzo politico relativo al determinato servizio di pubblica utilità erogato dalla società.