

VERIFICA PERIODICA SULLA SITUAZIONE GESTIONALE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI CUI ALL'ARTICOLO 30 DEL D. LGS. N. 201/2022

A cura di Stefania Dota, Antonio Di Bari e Stefano Pozzoli

53

Novembre 2024



A cura di:

Stefania Dota – Vice Segretario Generale; **Antonio Di Bari** – Responsabile Area Servizi Pubblici Locali e Partecipate; **Stefano Pozzoli** - esperto ANCI

con la collaborazione di:

Maria Rosaria Di Cecca - Redazione Anci Quaderni Operativi
Riccardo Narducci – Studio Narducci

INDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. PREMESSA | 4 |
| 2. INQUADRAMENTO NORMATIVO | 4 |
| 3. AMBITO SOGGETTIVO | 6 |
| 4. AMBITO OGGETTIVO | 8 |
| 5. IL RICHIAMO ALLA RICOGNIZIONE PERIODICA DEL D.LGS. N. 175/2016 (TUSP) SULLE PARTECIPAZIONI..... | 11 |
| 6. PUBBLICITÀ E TRASPARENZA DELLA RICOGNIZIONE | 12 |
| 7. LE OSSERVAZIONI DELLA AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO | 14 |
| MODULISTICA | 16 |
| <i>FAC SIMILE RELAZIONE EX ART. 30 D.LGS. N. 201/2022</i> | <i>16</i> |

1. Premessa

È passato un anno dalla prima attuazione dell'adempimento previsto **dall'articolo 30 del D. lgs. n. 201/2022**, recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, che riguarda i Comuni o eventuali loro forme associative con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, le Città metropolitane, le Province e gli altri enti competenti, e che deve essere posto in essere **entro il 31 dicembre di ogni anno.**

Si è dunque ritenuto opportuno, al fine di offrire un quadro giuridico quanto più possibile esaustivo e puntuale sul tema, aggiornare il presente Quaderno operativo, che già nella sua prima edizione voleva affrontare gli aspetti giuridici e pratici della Relazione *de qua*, ma che oggi viene arricchito grazie alle informazioni che nascono dall'esperienza sul campo dei Comuni interessati (le Relazioni sono pubblicate sul portale ANAC, all'indirizzo <https://www.anticorruzione.it/relazioni-annuali-servizi-pubblici-locali>) e dai pareri espressi da ACGM, a partire dall'AS1999 - Ricognizione SPL 2023, datato 17 giugno 2024.

Il presente Quaderno Operativo, come sempre, nell'ottica di offrire strumenti e supporti tecnici ad operatori ed amministratori locali, oltre alla disamina della normativa sull'adempimento in oggetto e alle interpretazioni utili alla sua attuazione, contiene, inoltre, anche un pratico schema di relazione prevista dalla disciplina in oggetto, con indirizzi e conclusioni operative utili all'orientamento sui contenuti, anche finanziari, che la ricognizione di fine anno sui servizi pubblici locali a rilevanza economica dovrà contenere.

Si ricorda, a tal proposito, che, come si specificherà meglio in seguito, tale schema di Relazione, a dicembre 2023, è stato certificato da ANAC come utilizzabile, e dunque valido, per tutti gli enti tenuti all'adempimento.

2. Inquadramento normativo

L'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 recante “*Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali*”, prevede che: “1. *I comuni o le loro eventuali forme associative, **con popolazione superiore a 5.000 abitanti**, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.*

2. *La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.*

3. *In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.”*

Dunque, la disposizione prevede una “ricognizione periodica” della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati dai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le loro eventuali forme associative, le Città metropolitane e le Province, nonché gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio.

La ricognizione deve essere contenuta in un'apposita relazione **ed è aggiornata entro il 31 dicembre di ogni anno**, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione costituisce appendice della ricognizione di cui al citato articolo 20¹.

¹ Art. 20 - Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevano:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;

b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

4. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

5. I piani di riassetto possono prevedere anche la dismissione o l'assegnazione in virtù di operazioni straordinarie delle partecipazioni societarie acquistate anche per espressa previsione normativa. I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sociali sono disciplinati, salvo quanto diversamente disposto nel presente decreto, dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

6. Resta ferma la disposizione dell'articolo 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

7. La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo

I Comuni sotto i 5.000 abitanti sono esclusi dall'adempimento ma, al pari degli altri enti locali, ai sensi dell'art. 17, c. 5, del medesimo d.lgs. n. 201/2022, devono comunque condurre una propria riflessione in merito all'andamento degli affidamenti in house: «L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione».

3. Ambito soggettivo

L'articolo 30 individua, al primo comma, i soggetti che devono attuare la disposizione, stabilendo l'obbligo di effettuare, come già anticipato, una ricognizione periodica della situazione gestionale dei **servizi pubblici locali a rete e non, di rilevanza economica:**

- a) Comuni, o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti;**
- b) Città metropolitane;**
- c) Province;**
- d) altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio.**

Il dato letterale della norma che fa riferimento ai "servizi affidati" va interpretato nel senso che **la ricognizione riguardi solo i servizi affidati dai Comuni di cui alla succitata lettera a)**, con esclusione, quindi, dei servizi a rete, a rilevanza economica, affidati da altri enti competenti che, insistendo sul medesimo territorio, abbiano autonomamente affidato un servizio in forma aggregata che includa il Comune stesso (ad esempio: Autorità d'ambito o bacino per i servizi a rete a rilevanza economica inclusi nel TUSPL quali TPL, servizio idrico integrato e igiene ambientale). Vi rientrano, per contro, i servizi affidati dal Comune per il tramite di altra stazione appaltante qualificata ma comunque esclusivamente per il

il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti". Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9.

8. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'articolo 1, commi da 611 a 616, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

9. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre due anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Prima di procedere alla cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione. Unioncamere presenta, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla struttura di cui all'articolo 15, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della presente norma.

singolo Comune, visto che in questo caso il ruolo della stazione appaltante è meramente operativo.

Ai sensi del comma 2, poi, “*Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016*”. Tale norma va letta in collegamento al precedente comma 1, pertanto, in caso di società *in house* del Comune che ricevono però l’affidamento da una Autorità d’ambito o bacino, non è necessario allegare alla relazione ex art. 20 del TUSP, la relazione fatta dall’Ente di Gestione dell’Ambito, che ha la propria ed autonoma necessità di adempiere, per quanto di sua competenza.

Altro chiarimento va dato in merito al richiamo operato dal secondo periodo del comma 1 dell’articolo 30, laddove è previsto che “*La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all’articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all’affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.*”

Il richiamo operato all’articolo 17, c.3, pertanto, fa rientrare nell’ambito di applicazione della norma “*tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35*”, estendendola (proprio per via del rinvio agli articoli 32 e 35 del d.lgs. n. 201/2022) anche **al trasporto pubblico locale ed alla distribuzione del gas naturale e dell’energia elettrica.**

Un ulteriore orientamento interpretativo riguarda l’inciso che precisa che si tratta di “ogni servizio affidato”: si procede a ricognizione solo ed esclusivamente riferendosi ai servizi “esternalizzati” dall’amministrazione nei termini succitati, mentre non vi rientrano i servizi in economia.

Inoltre, per quanto attiene al perimetro della ricognizione, non pare potersi limitare ai soli servizi affidati in concessione, in quanto, ai sensi dell’art. 15 del TUSPL, l’opzione della concessione è solo una preferenza: “*Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l’effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all’operatore*” e non un obbligo generale, residuando pertanto la possibilità dell’affidamento tramite appalto pubblico.

Non è possibile, inoltre, neppure limitarsi ad una ricognizione che verta sui soli servizi a rete (in merito ai quali gli indicatori, ai sensi dell’art. 7, devono essere prodotti dalle Autorità di settore) e sui soli servizi individuati, per ora, dal Decreto del Direttore del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 31 agosto u.s., ai sensi dell’art. 8 TUSPL (***cf. Nota informativa ANCI del 2/10/2023***²). Su questi ultimi, però, torneremo nel paragrafo 4.

² https://www.anci.it/wp-content/uploads/Nota-Anci-SPL_DD-ItalySP.docx

Riepilogando, dunque, **i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le loro forme associative, le Città metropolitane e le Province devono effettuare la ricognizione sui servizi pubblici locali a rete e non, di rilevanza economica, che hanno affidato, in base ai seguenti orientamenti interpretativi:**

- ✓ *la ricognizione va effettuata per tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica affidati, anche se non siano stati già predisposti gli indicatori ex art. 7 o art. 8 del d.lgs. n. 201/2022 (la norma, infatti, richiede di compiere la ricognizione “tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9”, ma non li considera propriamente essenziali, nel caso in cui non siano stati redatti);*
- ✓ *tali servizi possono essere stati affidati tramite concessione ovvero in appalto;*
- ✓ *vanno inclusi i servizi affidati in house e soprasoglia affidati senza gara;*
- ✓ *non vi rientrano, ancorché a società in house, neppure come appendice alla relazione ex art. 20 del TUSP, i servizi pubblici a rete affidati da Autorità d’ambito o di bacino.*

Nel silenzio della norma, la competenza in merito all’approvazione dell’atto ricognitivo contenuto nella relazione di cui al secondo comma dell’articolo 30 de quo, posto che la norma richiama la contestualità di tale adempimento con l’approvazione dell’analisi annuale dell’assetto delle società partecipate di cui all’articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, sembrerebbe essere quella del Consiglio Comunale, già competente su tale ultimo adempimento, e fatte salve diverse disposizioni regolamentari in materia di organizzazione interna. Nel caso, infine, di servizi affidati a società *in house*, la ricognizione in esame costituisce appendice della relazione di cui al TUSP. Tali aspetti verranno meglio approfonditi nel successivo paragrafo 5.

4. Ambito oggettivo

Fermo il quadro dei destinatari della norma sopra delineato, è chiaro che uno dei principali problemi che ci si trova ad affrontare è quello della individuazione dei servizi pubblici locali, oggetto della ricognizione, che sono definiti dal d. lgs. n. 201/2022 quali SIEG di livello locale, *“i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”* (art. 2, c. 1, lett. c).

Se è pacifico che i servizi pubblici locali a rete, di rilevanza economica, attengono alle c.d. *utilities*, ossia:

- rifiuti

- idrico
- distribuzione del gas
- TPL

più difficile, però, è stabilire un perimetro fisso per i servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete.

Infatti, **il concetto di servizio pubblico locale è dinamico e dipende dai territori; pertanto, deve essere l'ente affidante, nella sua autonomia, a verificare se il servizio non a rete rientri o meno tra i servizi pubblici locali oggetto della ricognizione in questione.**

Non diversamente, infatti, si esprime l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (cfr. AS2030 - Città di Treviso - Parere in merito al perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi del d.lgs. n. 201/2022): *«La stessa lettera del d.lgs. n. 201/2022 ribadisce, dunque, il carattere dinamico della distinzione tra attività economiche e non economiche, non essendo possibile fissare aprioristicamente un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di rilevanza economica o meno, dovendo piuttosto prendersi in considerazione i servizi già previsti dalla legge ed eventualmente la soluzione organizzativa che l'ente locale ha adottato - nel caso concreto - per rispondere alle esigenze dei cittadini del proprio territorio».*

In merito a ciò si noti che, come indicato nei paragrafi precedenti, sono da ritenersi, in prima approssimazione, servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica i servizi rientranti nell'ambito di applicazione del **Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica del MIMIT, n. 639 del 31 agosto 2023**, recante *“Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022”.*

Nello specifico:

- **impianti sportivi (fatta eccezione per gli impianti a fune espressamente esclusi dall'art. 36 del D.lgs. n. 201/2022);**
- **parcheggi;**
- **servizi cimiteriali (citati anche i funebri se erogati come servizi pubblici locali);**
- **luci votive;**
- **trasporto scolastico.**

Anche su questi servizi, però, non si può non ribadire che, in ogni caso, *«la definizione di “servizio economico di interesse generale” sia da apprezzare caso per caso»* (cfr. AGCM, AS2030, cit.) come meglio si spiegherà nel prosieguo.

Una considerazione a chiarimento merita, poi, la preliminare catalogazione dei servizi effettuata dall'ANAC nel "Manuale utente - Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali", pubblicato sul proprio portale, per l'utilizzo delle funzionalità messe a disposizione dalla nuova piattaforma della Trasparenza SPL. A tal proposito, appare difficile classificare come servizi pubblici locali alcuni dei servizi elencati da ANAC, quali ad esempio la riscossione dei tributi o i servizi amministrativi, che sono tipicamente servizi strumentali (come ormai acclarato dalla giurisprudenza: cfr. CDS, Sez. IV 5/03/2008 n. 2008 per la riscossione tributi).

In generale, da giurisprudenza consolidata, per il Consiglio di Stato (cfr. CDS, Sezione V, 12/06/2009, n. 3766) sono strumentali tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali e che, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione, al contrario dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze della collettività.

Sempre per AGCM, *"Con riguardo ai servizi c.d. strumentali, esclusi in quanto tali dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 201/2022, si ritiene di evidenziare come se ne possa rinvenire una definizione sia nella giurisprudenza amministrativa che nei propri recenti interventi di advocacy in tema di ricognizioni ex articolo 30 del decreto. I giudici amministrativi hanno infatti definito i servizi strumentali come quei "servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali" e che, quindi, "sono rivolti alla pubblica amministrazione e non al pubblico", al contrario dei servizi pubblici locali "che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività" [Consiglio di Stato, Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766]*".

In linea con tale giurisprudenza, l'Autorità ha, a sua volta, già avuto modo di chiarire che si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l'utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito; si ricade, invece, nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell'ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante [da ultimo, AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 25/2024].

Si ricorda che sono altresì esclusi i servizi di interesse generale privi di rilevanza economica. A questa categoria sono generalmente riconducibili i servizi sanitari, sociali, socioassistenziali e culturali.

Deve, in ogni caso, essere l'ente locale a verificare quali servizi erogati ai cittadini rientrino nel novero dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tenendo conto anche dell'onere dell'adempimento.

In modo analogo si esprime l'AGCM, per la quale «sarà pertanto compito dell'ente affidante verificare, caso per caso, se i servizi affidati nel territorio di competenza rientrino o meno nel perimetro applicativo del decreto» (cfr. AGCM, AS2030, cit.).

Si deve anche sottolineare che, sotto il profilo operativo ma anche della trasparenza sostanziale del documento da produrre, è bene non eccedere in una frammentazione dei “servizi” che faccia perdere di vista gli obiettivi della ricognizione che sono riconducibili, in ultima analisi, a comprendere se l'ente erogante il servizio sia ragionevolmente efficiente e se, in concreto, il servizio sia effettuato in maniera economica ed efficace per l'utenza. A tal proposito, per quanto possibile, **è bene ricondurre la ricognizione ad una società/servizio, così da evitare eccessi di dettaglio ma, al contempo, rendendo evidente l'andamento economico del servizio.**

5. Il richiamo alla ricognizione periodica del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) sulle partecipazioni

È utile ricordare che resta in vigore l'attività ricognitiva per tutti i Comuni, anche inferiori ai 5.000 abitanti, almeno per quanto riguarda le società in *house providing*, visto che all'art. 17, c. 5, è previsto che “L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione”.

Invero, non si tratta di una novità, visto che comunque il piano di razionalizzazione periodica di cui all'art. 20 del TUSP, rinvia all'art. 24, c.1, che a sua volta richiede che le società rispettino “i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2” ossia una conferma “sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato”.

Inoltre, come menzionato nei paragrafi precedenti, l'art. 30 prevede che “Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016”.

La ricognizione, infine, anche in assenza di affidamenti *in house*, deve essere adottata “contestualmente” alla razionalizzazione periodica delle partecipate (ex art. 20 TUSP).

Ogni pubblica amministrazione affidante, comunque, è tenuta ad attenersi, per la pubblicità, agli obblighi di trasparenza di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 201/2022, costituendo per le *in house* un allegato della razionalizzazione periodica.

6. Pubblicità e trasparenza della ricognizione

Ulteriori adempimenti riguardano la pubblicità e la trasparenza della ricognizione di cui all'articolo 30, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 31 del d.lgs. n. 201/2022.

L'articolo 31, infatti, rubricato: "*Trasparenza nei servizi pubblici locali*", così recita: "1. *Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9.*

2. Gli atti di cui al comma 1, i provvedimenti di affidamento di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione.

3. I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2.

4. Sulla piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC sono anche resi accessibili, secondo le modalità di cui al comma 3:

a) gli ulteriori dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella banca dati nazionale sui contratti pubblici;

b) le rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale pubblicate dall'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

c) gli atti e gli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, nonché, ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori pubblicati dalle autorità di settore sui propri siti istituzionali.

5. Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005.

6. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente".

La norma in questione disciplina, quindi, gli **obblighi di trasparenza** posti a carico degli enti locali in relazione agli atti e ai dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevedendo un punto di accesso unico attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC, in un'apposita sezione denominata *“Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL”*.

Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.

La ricognizione deve essere dunque pubblicata tempestivamente tanto sul sito istituzionale dell'ente affidante che trasmessa contestualmente all'ANAC, che provvede all'immediata pubblicazione sul portale telematico *«Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL»*, già reso operativo dalla medesima Autorità.

Per facilitare gli enti nella predisposizione dei propri adempimenti l'ANAC ha pubblicato, nel dicembre 2023, nella sezione dedicata alla Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il documento **«Indicazioni per la predisposizione e l'invio delle relazioni annuali ai sensi dell'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica»**.

In questo documento l'Autorità non prevede un proprio modello di relazione ma **evidenzia che, per la compilazione della relazione annuale, è possibile utilizzare lo schema predisposto da ANCI (allegato al presente Quaderno Operativo), adattandolo, nelle parti compatibili ed applicabili, anche da parte degli enti diversi dai Comuni**.

La nota dell'Autorità precisa che deve essere inviata ad ANAC solo l'appendice di relazione riguardante gli affidamenti *in house providing*.

È altresì richiesta la compilazione di una tabella in formato pdf (https://www.anticorruzione.it/documents/91439/120201/RelazioneSPL_SintestiAffidamenti.pdf/92701432-1e1c-9d53-4dbc-01f41636826a?t=1702900615957), contenente alcuni dati di sintesi sull'ente e sugli affidamenti di servizi pubblici locali da esso disposti. I due documenti – relazione e tabella di sintesi in formato pdf – devono essere trasmessi via PEC a protocollo@pec.anticorruzione.it, specificando nell'oggetto della PEC, “Relazione annuale SPL” seguito dalla denominazione e dal codice fiscale dell'ente.

Le relazioni annuali sono disponibili per la consultazione sul sito ANAC, all'interno della sezione “Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” in una pagina dedicata raggiungibile al link: <https://www.anticorruzione.it/relazioni-annuali-servizi-pubblici-locali>.

7. Le osservazioni della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Il citato articolo 30 prevede di misurare *“il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti”*.

I punti essenziali da affrontare nella ricognizione risultano nel modello di relazione che segue e che è stato giudicato, come si è detto, un idoneo e affidabile punto di riferimento da ANAC stessa.

Qui preferiamo soffermarci su alcune notazioni che si traggono dalle osservazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AS1999 - Ricognizione SPL 2023) formulate in merito alle relazioni pubblicate, ai sensi dell'articolo 30, sul portale ANAC dedicato alla trasparenza dei servizi pubblici locali.

L'AGCM dedica buona parte del documento ad illustrare le principali criticità emerse *«dall'esame delle ricognizioni adottate dagli enti maggiormente rappresentativi - con popolazione superiore ai 50.000 abitanti - e, in particolare, di quelle aventi a oggetto l'andamento di servizi pubblici locali affidati direttamente o a società in house, rivelatesi più problematiche sotto il profilo concorrenziale, con l'auspicio di fornire agli enti in indirizzo alcune indicazioni per garantire una più efficiente gestione di tali servizi, anche in vista dei futuri affidamenti»*.

Nel rinviare al seguente link per una lettura più approfondita della nota AGCM [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12563290035806C/0/B04589C25D307B42C1258B40004327B8/\\$File/AS1999.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12563290035806C/0/B04589C25D307B42C1258B40004327B8/$File/AS1999.pdf), si riportano, sinteticamente, le principali indicazioni e raccomandazioni per gli enti locali:

- tutti gli enti di cui all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 sono soggetti all'obbligo di tempestiva pubblicazione delle relazioni sui propri siti istituzionali e di contestuale trasmissione all'ANAC;
- le ricognizioni riguardano tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che siano oggetto di affidamento diretto, *in house*, a società mista o a soggetto terzo;
- le ricognizioni devono riportare informazioni complete in merito alla gestione del servizio di volta in volta analizzato e, in particolare, sull'andamento economico-finanziario, sul grado di soddisfazione dell'utenza, sulla qualità contrattuale e tecnica del servizio e, nel complesso, sui risultati effettivamente conseguiti dal gestore. Con particolare riguardo agli affidamenti *in house*, è essenziale che siano indicate le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione;
- gli enti affidanti dovrebbero tempestivamente porre in essere le azioni necessarie per far fronte alle inefficienze di gestione del servizio affidato, anche considerando, soprattutto per le gestioni *in house*, la possibilità di revoca dell'affidamento, laddove

- non più giustificabile dal punto di vista economico e qualitativo e sulla base degli oneri e dei risultati in capo agli enti medesimi;
- la durata degli affidamenti deve essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie;
 - occorre evitare il ricorso a proroghe ingiustificate degli affidamenti. Lo strumento della proroga dovrebbe essere confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili, non altrimenti gestibili, in un'ottica di necessità e proporzionalità.

MODULISTICA

FAC SIMILE RELAZIONE EX ART. 30 D.LGS. n. 201/2022

COMUNE DI _____

**SITUAZIONE GESTIONALE
SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DI RILEVANZA ECONOMICA**

RELAZIONE EX ART. 30 D.LGS. n. 201/2022

RICOGNIZIONE PERIODICA AL _____

1. CONTESTO DI RIFERIMENTO

Per l'art. 2, c. 1, lett. d), del D.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, sono “servizi di interesse economico generale di livello locale” o “servizi pubblici locali di rilevanza economica”, «i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

Ai fini della verifica periodica della situazione gestionale del servizio pubblico locale prevista dall'art. 30 dello stesso decreto n. 201/2022, occorre definire adeguatamente il contesto di riferimento, con particolare riferimento alla tipologia di servizio pubblico, al contratto di servizio che regola il rapporto fra gestore ed ente locale ed alle modalità del monitoraggio e verifiche sullo stesso servizio.

A) NATURA E DESCRIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

Indicare la natura e tipologia del servizio pubblico locale, fornendo altresì una sintetica descrizione delle caratteristiche tecniche ed economiche che lo caratterizzano rispetto alla comunità e territorio serviti.

B) CONTRATTO DI SERVIZIO

Indicare:

- oggetto (sintetica descrizione del servizio);
- data di approvazione, durata - scadenza affidamento;
- valore complessivo e su base annua del servizio affidato;
- criteri tariffari;
- principali obblighi posti a carico del gestore in termini di investimenti, qualità dei servizi, costi dei servizi per gli utenti.

Nel caso di affidamento a società *in house*:

- eventuale previsto impatto sulla finanza dell'Ente in relazione allo svolgimento del servizio (contributi, sovvenzioni, altro);
- obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, con relativi indicatori e target.

C) SISTEMA DI MONITORAGGIO - CONTROLLO

Indicare:

- struttura preposta al monitoraggio - controllo della gestione ed erogazione del servizio, e relative modalità, ovvero sistema di controlli sulle società non quotate ex art. 147-quater, Tuel (descrivere tipologia, struttura e consistenza);
- altro ritenuto rilevante ai fini della verifica periodica.

Nel caso di partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 174 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, l'ente concedente esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore economico del rischio trasferito. L'operatore economico fornisce tutte le informazioni necessario allo scopo, con le modalità stabilite nel contratto.

2. IDENTIFICAZIONE SOGGETTO AFFIDATARIO

Per ciascun soggetto affidatario indicare:

- dati identificativi;
- oggetto sociale;
- altro ritenuto rilevante ai fini della verifica.

Nel caso di società partecipata³

- tipologia di partecipazione (di controllo, di controllo analogo, di controllo analogo congiunto, partecipazione diretta/indiretta, società quotata); per le società *in house* precisare la scadenza dell'affidamento diretto;
- n. quote od azioni (e % capitale sociale) possedute dal Comune, loro valore nominale, costo di acquisizione (se differente), valore della partecipazione rispetto al patrimonio netto della società;
- n. amministratori e/o sindaci nominati dal Comune;
- riconducibilità della società ad una delle categorie ex art. 4, commi 1-3, D.Lgs. n. 175/2016;

Nel caso di affidamento a società *in house providing*

- benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi;

³ Indicare i sottostanti elementi se non già contenuti nella Relazione di revisione periodica di cui all'art. 20, D.Lgs. n.175/2016.

- la percentuale di attività svolta nei confronti dell'amministrazione affidante rispetto al totale dell'attività;
- risultati economici di pertinenza dell'Ente nell'ultimo triennio;
- entrate e spese, competenza e residui, dell'Ente, derivanti dall'attuazione del contratto e dall'erogazione del servizio (se diverse), nell'ultimo triennio.



3. ANDAMENTO ECONOMICO

Indicare:

- costo pro capite (per utente e/o cittadino) e complessivo, nell'ultimo triennio;
- costi di competenza del servizio nell'ultimo triennio, con indicazione dei costi diretti ed indiretti;
- ricavi di competenza dal servizio nell'ultimo triennio, con indicazione degli importi riscossi e dei crediti maturati, con relativa annualità di formazione;
- investimenti effettuati in relazione all'erogazione del servizio, come da apposito piano degli investimenti compreso nel PEF, e relativi ammortamenti, nonché eventuali finanziamenti ottenuti per la loro realizzazione e costo del debito;
- n. personale addetto al servizio, tipologia di inquadramento, costo complessivo ed unitario;
- tariffazione, con indicazione della natura delle entrate per categorie di utenza e/o di servizio prestato;

nel caso in cui sia stato definito il PEF⁴

- valori raggiunti dagli elementi indicati nel piano economico-finanziario (PEF) del servizio, facendo riferimento: per i servizi pubblici locali non a rete, a quanto stabilito dall'Allegato 1 al decreto 31 agosto 2023 del Direttore del Ministero delle Imprese e del Made in Italy; per i servizi pubblici locali a rete, a quanto indicato nel PEF e/o nel contratto di servizio⁵;
- situazione relativa all'equilibrio economico: i principali indicatori che possono essere presi in considerazione sono, ad esempio, i seguenti: EBITDA - Earnings Before Interests Taxes Depreciation and Amortization; EBIT - Earnings Before Interests and Taxes; Utile ante imposte; Utile netto; Utili netti cumulati; ROI- Return On Investment; ROS - Return On Sale; ROE - Return On Equity; Incidenza dei costi generali o indiretti; DSCR - Debt Service Coverage Ratio;
- situazione relativa all'equilibrio finanziario: è auspicabile al riguardo la costruzione ed il monitoraggio di un rendiconto finanziario prospettico o comunque di una adeguata misura del cash flow del servizio.

⁴ Ai sensi dell'art. 174, c. 6, del D.Lgs. 31 marzo 2023 n. 36, nel partenariato pubblico-privato l'ente concedente esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore economico del rischio trasferito. L'operatore economico fornisce tutte le informazioni necessarie allo scopo, con le modalità stabilite nel contratto.

⁵ Nel caso in cui il servizio a rete sia stato affidato da altro ente competente in relazione ad un bacino sovracomunale di gestione del servizio, occorre fare riferimento agli atti dallo stesso adottati.

ESEMPIO:

| | Costo pro capite | Costi complessivi | Tariffe | Ricavi complessivi | Personale addetto | Impatto su finanza ente | PEF - confronto |
|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------------|------------------------|
| <i>Contratto di servizio</i> | | | | | | | |
| <i>Risultati raggiunti</i> | | | | | | | |
| <i>Scostamento</i> | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Note:

4. QUALITÀ DEL SERVIZIO

Indicare:

- i risultati raggiunti dagli indicatori in rapporto ai livelli minimi di qualità del servizio previsti contrattualmente;
- i risultati raggiunti dagli indicatori di qualità del servizio ritenuti significativi e non previsti contrattualmente, con i relativi benchmark;

facendo riferimento:

- per i servizi pubblici locali non a rete, agli indicatori di qualità contrattuale, qualità tecnica e qualità connessa agli obblighi di servizio pubblico indicati dall'Allegato 2 al decreto 31 agosto 2023 del Direttore del Ministero delle Imprese e del Made in Italy;
- per i servizi pubblici locali a rete, agli standard stabiliti dalle autorità competenti per servizio e bacino di utenza.

Per ciascun servizio devono essere individuate diverse dimensioni della qualità (tra cui tempestività, accessibilità, trasparenza ed efficacia) e relativi indicatori⁶, raffrontando il risultato previsto ovvero standard ovvero derivante da benchmark riconosciuti, con il risultato ottenuto.

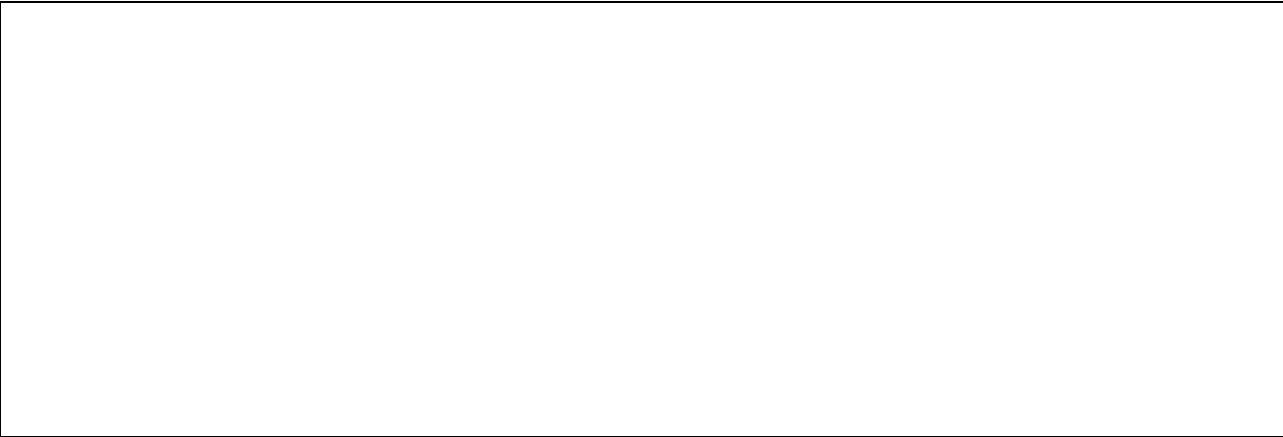
Indicare altresì le risultanze di indagini di soddisfazione dell'utenza, del trattamento delle segnalazioni dell'utenza, ovvero derivanti dall'attuazione di previste forme di consultazione dell'utenza.

ESEMPIO:

| Servizio _____ | Qualità contrattuale | Qualità tecnica | Obblighi di servizio pubblico (qualità) | Rispetto dei tempi puntualità | Accessibilità servizio | Soddisfazione dell'utenza |
|------------------------------|-----------------------------|------------------------|--|--------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Contratto di servizio | | | | | | |
| Benchmark (altri) | | | | | | |
| Risultati raggiunti | | | | | | |
| Scostamento | | | | | | |
| | | | | | | |

⁶ La legge n. 27/2012, all'art. 8 disciplina il contenuto delle carte di servizio; la CiVIT con la delibera n. 3/2012 adottò le "Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici".

Note:

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for writing a note. It occupies the upper portion of the page below the 'Note:' label.

5. OBBLIGHI CONTRATTUALI

Indicare i valori raggiunti e/o l'adempimento o meno dei principali obblighi posti a carico del gestore in base al contratto di servizio ed agli documenti contrattuali, con rinvio alle altre tabelle per elementi già nelle stesse trattate.

Nel caso di affidamento a società *in house providing*, si confrontano i previsti benefici per la collettività della forma di gestione prescelta - con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi - già indicati nel precedente p.2), con i risultati raggiunti.

ESEMPIO:

| | Volumi – quantità di attività (universalità) | Territorio servito (universalità) | Prestazioni specifiche da assicurare (socialità) | Obblighi di servizio pubblico (tutela ambiente) | Obblighi di servizio pubblico (altro) | Piano degli investimenti |
|----------------------------------|--|---|--|--|---|-------------------------------------|
| Contratto di servizio | | | | | | |
| Risultati raggiunti | | | | | | |
| Scostamento | | | | | | |
| | | | | | | |

Note:

| |
|--|
| |
|--|

Eventuale

6. VINCOLI

Indicare l'eventuale sussistenza:

- di disposizioni legislative determinanti obblighi gestionali;
- di vincoli tecnici e/o tecnologici;

incidenti sull'economicità e/o sostenibilità finanziaria della gestione del servizio e sulla qualità dello stesso ovvero sul rispetto degli obblighi contrattuali.

| | Effetti sulla economicità del servizio | Effetti sulla sostenibilità finanziaria | Effetti sulle modalità di erogazione | Impatto sull'utenza | Altro |
|-------------------------------------|---|--|---|----------------------------|--------------|
| <i>Vincolo - descrizione</i> | | | | | |
| | | | | | |

Note:

| |
|--|
| |
|--|

7. CONSIDERAZIONI FINALI

Esprimere considerazioni finali in merito:

- alle risultanze della verifica effettuata sulla situazione gestionale del servizio pubblico locale;
- alla compatibilità della gestione del servizio ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
- alle conseguenze della gestione del servizio sugli equilibri di bilancio dell'ente locale;
- alla gestione del servizio in relazione a possibili modifiche, alternative ed innovazioni nelle sue modalità di erogazione e/o di gestione, anche in prospettiva futura.

