



CITTÀ DI DESENZANO DEL GARDA
PROVINCIA DI BRESCIA

VERIFICA PERIODICA SITUAZIONE GESTIONALE SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

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

RICOGNIZIONE PERIODICA ANNO 2023

1 PREMESSA SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 ha riordinato la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

La nuova disciplina introdotta dal decreto 201/2022, interviene in modo organico e puntuale in tema di istituzione, organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, a rete e non, perseguendo adeguati livelli di responsabilità decisionale ed assicurando, al contempo, idonee forme di consultazione pubblica e di trasparenza nei processi valutativi e negli esiti gestionali dei servizi.

Le finalità ultime della riforma coinvolgono tanto il principio di concorrenza, rispetto al mercato, quanto quello di sussidiarietà orizzontale, rispetto al rapporto con la società civile.

Infatti, l'esercizio del potere pubblico in materia, in ordine all'istituzione ed alla modalità di gestione dei servizi pubblici, deve "garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale" e, al contempo, assicurare l'adeguatezza dei servizi in termini di "accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza".

1.1 Definizioni

per **servizi pubblici locali** s'intende qualsiasi attività che preveda la produzione di beni e servizi rivolti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle Comunità locali.

Nell'ambito dei servizi pubblici, tradizionalmente, opera la distinzione tra quelli finali, strumentali e locali:

- a) **servizi finali** sono quelli pubblici in senso stretto atteso che mirano a soddisfare, in via primaria e diretta, le esigenze sociali manifestate da una data collettività. Esempi di servizi pubblici finali o in senso proprio sono quelli che riguardano la gestione di: asili, assistenza diversamente abili, assistenza domiciliare, assistenza minori, biblioteca, parcheggi, impianti sportivi, raccolta rifiuti, mensa, musei, riscossione entrate, servizio calore, teatro, trasporto scolastico
- b) **servizi strumentali**, non realizzano in via immediata un bisogno sociale ma si limitano a fornire ad un settore dell'Amministrazione un dato servizio che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell'utilità collettiva. Esempi, invece, di servizi strumentali sono: manutenzione edifici, manutenzione verde, facchinaggio, servizi ausiliari e di supporto.

I servizi pubblici locali a loro volta si distinguono in servizi:

- a) **i servizi pubblici locali di rilevanza economica** sono definiti all'art. 2 come *"i servizi di interesse economico generale 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 qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, la valutazione fornita dalla pubblica amministrazione, deve verificare

in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. (Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097);

- b) **i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica** sono, invece, quelli realizzati *senza scopo di lucro* (es. i servizi sociali, culturali e del tempo libero), che vengono resi, cioè, con costi a totale o parziale carico dell'ente locale.
- c) **servizi a rete**, sono definiti a rete *"i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente"*. Esempi di servizi a rete sono: servizio idrico, servizio gas, servizio energia elettrica, trasporto pubblico locale.

1.2 L'istituzione e le forme di gestione

L'art. 10, c. 1, del succitato decreto 201/22 stabilisce che "Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge".

La legge, quindi, può costituire una situazione giuridica definibile di "privativa" allorché una determinata attività o servizio possano, o debbano a seconda dei casi, essere esercitati esclusivamente dal soggetto che ne detiene il diritto; ne deriva l'obbligatorio espletamento da parte dei Comuni, i quali lo esercitano con diritto di privativa, nelle forme di cui all'art. 112 e segg. del D.Lgs. 267/2000 oltre che nel rispetto della normativa speciale nazionale (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) e regionale (es. Legge Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26). Come chiarito dalla giurisprudenza l'assenza di un regime di privativa comporta l'obbligo dell'amministrazione competente di acquisire il servizio con idonea motivazione.

L'art. 12 del D.Lgs. 201/2022 prevede, inoltre, che, qualora risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico per garantire le esigenze delle comunità locali, l'ente locale deve verificare se la prestazione del servizio possa essere assicurata attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza restrizioni del numero di soggetti abilitati a operare sul mercato. Di tale verifica deve esserne dato adeguatamente conto nella deliberazione di istituzione del servizio, nella quale sono altresì indicate le eventuali compensazioni economiche.

A sua volta, l'articolo 14 del decreto 201/22 individua espressamente le diverse forme di gestione del servizio pubblico, tra cui l'ente competente può scegliere, qualora ritenga che le gestioni in concorrenza nel mercato non siano sufficienti e idonee e che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori.

Il citato art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022 attiene alla scelta tra le forme di gestione del servizio pubblico locale e non alle modalità di istituzione del servizio pubblico locale diverso da quelli già previsti dalla legge, che è disciplinato dall'art. 10 c. 3 del medesimo decreto.

Le due norme (artt. 10 e 14), dunque, hanno oggetti diversi in quanto la scelta dell'estensione della privativa comunale richiede una motivazione che abbia per oggetto la necessità o l'opportunità di sostituire il servizio offerto sul mercato con quello degli enti locali assuntori, mentre la motivazione richiesta dall'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022 attiene alla scelta tra un singolo operatore od un numero limitato di operatori (TAR Lombardia, Milano, sentenza n. 2334/2023).

Le modalità di gestione previste sono:

- a) **affidamento a terzi**, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici (d.lgs. 50/2016, ora d.lgs. n. 36/2023), ossia attraverso i contratti di appalto o di concessione;
- b) **affidamento a società mista pubblico-privata**, come disciplinata dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il cui socio privato deve essere individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del medesimo decreto;
- c) **affidamento a società in house**, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al D.Lgs. n.175/ 2016;
- d) **gestione in economia mediante assunzione diretta** del servizio da parte dell'apparato amministrativo e delle ordinarie strutture dell'ente affidante o mediante azienda speciale quale ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (art. 114, c. 1 del D.Lgs. 267/00), limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete.

La scelta della modalità di gestione del servizio, deve essere oggetto di apposita deliberazione, accompagnata da una relazione nella quale si deve dare atto delle specifiche valutazioni che l'organo deliberante ha effettuato sulla base dell'istruttoria tecnica degli uffici.

In particolare, nella relazione istruttoria, in ordine al modello gestionale prescelto, si deve tener conto:

- delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali;
- della situazione delle finanze pubbliche e dei costi per l'ente locale e per gli utenti;
- dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili;
- dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati;
- dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche a cura degli enti locali sulla situazione gestionale.

In particolare, nel caso di **affidamenti in house**, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, la motivazione della deroga al mercato deve essere particolarmente curata e approfondita, atteso che l'art. 17 del D.Lgs. 201/22 dispone che, la motivazione della scelta di affidamento deve dare espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando i 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, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house.

Tale motivazione può essere fondata anche sulla base degli atti e degli indicatori (costi dei servizi, schemi-tipo, indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi) predisposti dalle competenti autorità di regolazione nonché tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche a cura degli enti locali sulla situazione gestionale.

1.3 Gli adempimenti previsti

Il decreto 201/2022 prevede una serie di attività e di adempimenti a carico degli EELL da effettuarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Per quanto qui di interesse, l'art.30 prevede:

la **relazione sulle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali**. 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. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione costituisce appendice della relazione annuale di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. La ricognizione è volta a rilevare, per ogni servizio affidato, in modo analitico, l'andamento del servizio dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi del contratto di servizio, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 ossia delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete e non a rete nonché delle Misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali. La ricognizione è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 il quale dispone una revisione periodica delle partecipazioni pubbliche;

2 LA VERIFICA PERIODICA SULLA SITUAZIONE GESTIONALE DEI SPL

Il Consiglio Comunale è oggi chiamato, per la prima volta, all'esame della verifica periodica sulla situazione dei Servizi Pubblici Locali ai sensi dell'art.30 succitato.

In sede di prima applicazione, la ricognizione è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo (31/12/2023).

Come già accennato, l'art. 30 del D. Lgs. 201/2022 preveda l'effettuazione di una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica riscontrando, per ogni servizio affidato, l'andamento dal punto di vista:

- A. economico;
- B. della qualità del servizio;
- C. dell'efficienza;
- D. del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

La ricognizione rileva altresì l'entità del ricorso all'affidamento a società in house, gli oneri e l'impatto economico-finanziario che ne derivano per gli enti affidanti, nonché le proposte gestionali pervenute all'ente locale da parte degli operatori economici interessati durante il periodo temporale di riferimento. L'art.30 inoltre prescrive che *“nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui all'art.20 del D.lgs. 175/2016”* che sarà oggetto di apposita successiva deliberazione.

Riguardo la individuazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete deve essere l'ente locale, nella sua autonomia, a verificare se il servizio non a rete rientri o meno tra i servizi pubblici locali oggetto della ricognizione in oggetto.

3 RICOGNIZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Al fine di definire il perimetro della ricognizione è necessario censire i servizi pubblici locali, individuando caratteristiche e modalità di gestione. Sono soggetti a verifica periodica i servizi pubblici locali a rilevanza economica, non gestiti direttamente dall'ente.

Si ritiene che possano rientrare comunque in tale casistica 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. 202/2022"*. In tale decreto rientrano: impianti sportivi, parcheggi, servizi cimiteriali, luci votive, trasporto scolastico.

Per quanto attiene i servizi pubblici locali a rete – ricadenti nella disciplina del Tuspl (Servizio idrico integrato, igiene ambientale, trasporto pubblico locale) - la ricognizione ex art. 30, ivi compresa la giustificazione del mantenimento dell'affidamento in house, è rimessa agli enti competenti (ATO/ATA/ENTI DI GOVERNO DELL'AMBITO, ecc.) se affidanti i relativi servizi.

4 SERVIZI PUBBLICI LOCALI SOGGETTI A VERIFICA PERIODICA

Si evidenzia, in considerazione che questo è il primo adempimento sull'argomento, che varie e spesso discordanti sono state le interpretazioni e chiarimenti fatte da esperti ed enti riguardo i servizi da assoggettare a verifica.

Alla luce dei confronti con i dirigenti e di quanto suddetto si è ritenuto che sono soggetti a verifica periodica da parte del Comune di Desenzano del Garda per l'anno 2023 i seguenti servizi:

N	SERVIZIO	MODALITÀ' DI SVOLGIMENTO	GESTORE (appaltatore, concessionario ecc)	SCADENZA CONTRATTO DI SERVIZIO	SETTORE COMPETENTE
1	Gestione apparecchiature aree di sosta	Appalto	Brescia Mobilità S.p.a.	31/05/2025	Servizi Finanziari
2	Illuminazione Votiva	Concessione	Perennis Fax di Baciocchini Fiorenza & C. s.n.c.	30/09/2025	Servizi Finanziari
3	Farmacie	Affidamento in house	Desenzano Azienda Speciale Servizi (DASS)	30/04/2028	Servizi Finanziari
4	Igiene urbana	Affidamento in house	Garda Uno S.p.a.		Tecnico
5	Illuminazione pubblica	Concessione	Enel X S.r.l.	30/03/2035	Tecnico
6	Cimiteri	Appalto	Ali Integrazioni Coop- arl	30/11/2026	Tecnico
7	Trasporto pubblico locale	Appalto	Brescia Trasporti S.p.a.	30/06/2024	Tecnico

8	Centro natatorio	Concessione	Forus Italia SSD	31/12/2023	Servizi alla persona
9	Campo Arcieri	Concessione	Pro Desenzano SCSD	30/09/2024	Servizi alla persona
10	Impianto Sportivo Dal Molin	Concessione	ASD Rugby Desenzano 2006	31/08/2024	Servizi alla persona
11	Impianto Sportivo Ghizzi/Maraviglia	Concessione	Calcio Desenzano Calvina SSD ARL	30/09/2024	Servizi alla persona
12	Impianto Sportivo Montecroce	Concessione	ASD Real Desenzanese	31/08/2024 ⁷	Servizi alla persona
13	Impianto Sportivo San Martino	Concessione	ASD Gruppo Sportivo San Martino	31/08/2024	Servizi alla persona
14	Impianto Sportivo Tennis	Concessione	Associazione Tennis Desenzano	31/08/2024	Servizi alla persona
15	Trasporto Scolastico	Appalto	Brescia Trasporti S.p.a. Crescini Pietro & C.	30/06/2024 30/06/2024	Servizi alla persona
16	Refezione Scolastica	Appalto	Ditta DUSSMANN s.r.l.	31/08/2025	Servizi alla persona

Le singole relazioni (redatte sulla base di uno schema predisposto da ANCI) dei suddetti servizi sono state predisposte e sottoscritte dai competenti uffici e dirigenti riscontrando, per ogni servizio affidato, l'andamento dal punto di vista:

- A. economico;
- B. della qualità del servizio;
- C. dell'efficienza;
- D. del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

La ricognizione rileva altresì l'entità del ricorso all'affidamento a società in house, gli oneri e l'impatto economico-finanziario che ne derivano per gli enti affidanti. Inoltre nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione costituisce appendice della relazione di cui all'art.20 del D.lgs. 175/2016 che sarà oggetto di apposita successiva deliberazione.

IL SEGRETARIO GENERALE
dott. Alessandro Tomaselli