AS1959 - PROVINCIA DI BRESCIA - RICOGNIZIONE SPL 2023

Roma, 6 marzo 2024

Provincia di Brescia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 5 marzo 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesta Provincia ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza¹.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale, affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall'analisi della relazione adottata da codesta Provincia e pubblicata sul portale dell'ANAC emergono alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in quanto la ricognizione, da un lato, non fornisce indicazioni circa l'andamento di alcuni servizi pubblici locali non a rete (ritenuti erroneamente "strumentali"), dall'altro lato, evidenzia alcune criticità con riguardo ai costi per gli utenti del servizio idrico e alla qualità del servizio.

In particolare, una serie di servizi, tra loro eterogenei, affidati nel territorio provinciale (quali l'attività di pulizia delle acque superficiali del Lago di Garda, la manutenzione delle strade provinciali e degli edifici scolastici, l'illuminazione pubblica e la gestione del verde), non sono stati inclusi nella ricognizione, in quanto "*considerati strumentali per l'attività dell'Ente*".

A tale riguardo, l'Autorità non condivide le argomentazioni svolte da codesta Provincia per escludere tali servizi dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 201/2022 e, dunque, dalla ricognizione ex articolo 30 del medesimo decreto.

Si rammenta che i servizi strumentali sono svolti in favore della pubblica amministrazione e dell'utenza diffusa, laddove invece i servizi pubblici locali mirano direttamente a soddisfare bisogni o esigenze della collettività. Detto in altri termini, la distinzione può ricercarsi nel beneficiario diretto del servizio: 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. La distinzione tra servizi pubblici locali e servizi strumentali all'attività dell'ente si coglie ancor meglio se si tiene in considerazione che si ravvisa un servizio pubblico locale quando è presente sul territorio un'utenza diffusa che corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio, mentre si ricade nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette solo nei confronti dell'ente, ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati.

Più specificamente, la giurisprudenza² ha considerato come servizi pubblici locali molti dei servizi esclusi da codesta Provincia dalla ricognizione, tra cui quelli di pulizia lacustre, manutenzione delle strade pubbliche e del patrimonio immobiliare pubblico, illuminazione pubblica, verde pubblico.

A ciò si aggiunga che l'elenco fornito dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy nel Decreto direttoriale 31 agosto 2023, recante *Linee guida e indici di qualità per la regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete*³ non può

¹ [La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("Trasparenza SPL"), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, "ANAC") in data 11 gennaio 2024.]

² [Cfr., ex multis, TAR Campania - Napoli, Sez. VII, 11/06/2019, n. 3176; Cons. Stato, Sez. V, 02/09/2013, n. 4339; Cons. Stato, Sez. V, 29/02/2012, n. 1173; Cons. Stato, Sez. V, 25/11/2010, n. 8232; Corte dei Conti Lombardia, Sez. giurisdiz., 17/06/2010, n. 292; TAR Sardegna, Sez. I, 11/06/2009, n. 966; TAR Campania - Napoli, Sez. I, 24/04/2008, n. 2533; TAR Lombardia - Brescia, Sez. I, 27/12/2007, n. 1373; Cons. Stato, Sez. V, 13/12/2006, n. 7369.]

ritenersi esaustivo, bensì meramente esemplificativo, dal momento che ha come fine espresso quello di fornire degli indicatori di qualità dei servizi pubblici locali non a rete per i quali non operi un'autorità di regolazione e non già di elencare i servizi soggetti a ricognizione.

Sotto questo profilo la ricognizione effettuata da codesta Amministrazione è dunque carente nella misura in cui non illustra l'andamento della gestione di alcuni servizi pubblici locali non a rete rientranti nel perimetro applicativo del d.lgs. n. 201/2022⁴.

Con riguardo poi al servizio idrico, questo risulta affidato a due gestori, la società *in house* Acque Bresciane S.r.l., gestore unico del servizio con affidamento decorrente dal 28 ottobre 2016 al 31 dicembre 2045, non ancora interamente subentrato nelle pregresse gestioni (sia in economia, sia dei gestori operanti in regime di salvaguardia), e la società privata A2A Ciclo Idrico S.p.A., affidataria del servizio in regime di salvaguardia in alcuni Comuni con diverse date di scadenza del relativo affidamento⁵.

Dalle informazioni disponibili nella Relazione n. 385/2024/I/IDR del 6 febbraio 2024 di ARERA risulta che il subentro del gestore unico Acque Bresciane S.r.l. nelle gestioni affidate a A2A Ciclo Idrico S.p.A. non sia allo stato compiuto ed anzi il suo completamento sia stato differito *sine die*: "il previsto passaggio gestionale dei comuni cessati di A2A Ciclo Idrico S.p.A. al gestore unico Acque Bresciane, è stato rinviato a data da destinarsi a seguito della comunicazione di quest'ultimo di un ulteriore differimento delle previsioni di passaggio della titolarità della gestione già posticipata al 31 dicembre 2023". In proposito, risulta altresì che ARERA si è riservata di "monitorare, anche ai fini di eventuali seguiti di competenza, specificamente gli adempimenti in materia di affidamento e subentro alle gestioni esistenti per il conseguimento del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 172 del D.Lgs. 152/06". La ricognizione, tuttavia, non riporta alcuna informazione riguardo a tale differimento, né più genericamente con riguardo al completamento dell'intera operazione di subentro del gestore unico Acque Bresciane S.r.l..

Inoltre, dall'analisi della ricognizione emerge come la gestione del servizio presenti alcune criticità con riguardo ai costi del servizio per gli utenti e alla qualità del servizio.

Relativamente ai costi del servizio per gli utenti, la ricognizione riporta la spesa media annua sostenuta dalla famiglia tipo (costituita da una famiglia di 3 persone con un consumo medio pro-capite di 150 litri/giorno) nei territori serviti dai gestori, nel 2022 pari ad € 290,30 nel territorio servito da Acque Bresciane S.r.l. e pari ad € 302,33 nel territorio servito da A2A Ciclo Idrico S.p.A.. Si evidenzia che, secondo le informazioni disponibili nella Relazione Annuale - Stato dei servizi 2022 pubblicata da ARERA, in entrambi i casi i valori risultano superiori alla media dell'area geografica di riferimento "Nord-Ovest" (pari a € 231,9). Mancano inoltre indicatori sulla soddisfazione dell'utenza.

Inoltre, la qualità tecnica del servizio risulta appena sufficiente per il gestore Acque Bresciane S.r.l., che registra indici insufficienti in relazione alle perdite idriche e all'adeguatezza del sistema fognario, mentre, pur risultando una qualità tecnica complessivamente discreta per A2A Ciclo Idrico S.p.A., risulta comunque insufficiente l'indicatore relativo alla adeguatezza del sistema fognario e della qualità dell'acqua depurata. In proposito, la ricognizione non fornisce tuttavia chiarimenti né informazioni sulle azioni poste in essere o programmate dai gestori per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

Peraltro, come pure emerge dalla ricognizione, codesta Provincia, quale Ente di Governo dell'ATO di riferimento, fa parte della compagine sociale di Acque Bresciane S.r.l.. Sebbene tale partecipazione appaia al momento legittima, poiché "in essere" al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 201/2022 e perciò rientrante nel campo di applicazione della disposizione transitoria di cui all'articolo 33, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 (il quale, per gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, ha esonerato gli Enti d'Ambito dall'applicazione del divieto, previsto dall'articolo 6, comma 2, di partecipare direttamente o indirettamente ai soggetti incaricati della gestione del servizio a rete), si ritiene opportuno ricordare la sussistenza del citato divieto, sia in vista del subentro della società *in house* Acque Bresciane S.r.l. quale gestore unico sull'intero territorio dell'ATO, sia in ragione della significativa durata dell'affidamento *in house* fino al 2045.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesta Provincia si adoperi tempestivamente per far sì che i servizi in parola siano gestiti con alti livelli di qualità e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti, anche considerati i futuri affidamenti che saranno disposti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

³ [Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica n. 639 del 31 agosto 2023.]

⁴ [Del resto, lo stesso quaderno operativo ANCI n. 46/2023 citato da codesta Provincia indica espressamente che "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", rimettendo dunque al singolo ente il dovere di dimostrare, verificando caso per caso, quali servizi affidati rientrino nell'ambito di applicazione della ricognizione, senza tuttavia perdere di vista l'obiettivo di completezza ed organicità della ricognizione prevista all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022.]

⁵ [Inoltre, la ricognizione dà atto della presenza di un gestore grossista a capitale pubblico, Gandovere Depurazioni S.p.A., che svolge il servizio di depurazione per conto dei gestori dell'ATO e non intrattiene rapporti diretti con gli utenti.]

Si invita quindi codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate.
La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli