

AS2070 - COMUNE DI NOVARA - SERVIZIO DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO COMUNALE

Roma, 27 marzo 2025

Comune di Novara

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 25 marzo 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alle Deliberazioni della Giunta Comunale del 6 dicembre 2024, n. 589, avente a oggetto "*Servizio di Manutenzione del verde pubblico comunale fino all'anno 2026 approvazione del progetto e schema di contratto di servizio – affidamento in house ad Assa S.p.A.*" e n. 590 avente a oggetto "*Servizio di manutenzione attrezzature ludiche e arredi dei parchi comunali fino all'anno 2026 – Approvazione progetto e schema di Contratto di servizio – affidamento in house ad Assa S.p.A.*". Le Deliberazioni sono state pubblicate sulla piattaforma ANAC "Trasparenza SPL" il 30 gennaio 2025.

Sulla medesima piattaforma il Comune ha pubblicato, unitamente alle citate Deliberazioni, le relative Relazioni asseritamente redatte ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022, volte a illustrare "*la sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta*".

Nelle suddette Relazioni il Comune, pur considerando preliminarmente i servizi di manutenzione del verde pubblico e delle attrezzature ludiche e arredi dei parchi (c.d. verde attrezzato) come servizi pubblici locali, nella parte relativa alle motivazioni dell'affidamento qualifica i medesimi servizi come "*attività strumentali*" all'Ente, ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 36/2023, e di conseguenza si limita a riportare minime osservazioni sul soddisfacimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza ed economicità della scelta, trascurando gli obblighi motivazionali di cui al d.lgs. n. 201/2022 in tema di affidamento *in house* di servizi pubblici locali a rilevanza economica¹.

L'Autorità ritiene non condivisibile la qualificazione dei servizi affidati come strumentali operata da codesto Ente.

Sul punto 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 prestati².

Secondo un consolidato orientamento³, l'attività di manutenzione del verde pubblico e, per attrazione, l'attività di manutenzione del c.d. verde attrezzato, rientrano nell'alveo dei "servizi d'interesse economico generale di livello locale" di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 201/2022 e pertanto il relativo affidamento *in house* è disciplinato dagli articoli 14 e 17 del medesimo decreto, al quale anche l'articolo 7, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 fa espresso rinvio.

Considerato quanto sopra, agli affidamenti dei servizi oggetto di analisi deve applicarsi la normativa di cui al d.lgs. n. 201/2022, la quale, come è noto, prevede un obbligo motivazionale rafforzato per giustificare la preferenza accordata all'*in house* rispetto al modello dell'*outsourcing*, che deve tenere conto di tutti gli elementi e i criteri previsti dagli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022.

Più nello specifico, per gli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'articolo 14, commi 2 e 3, del citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, gli enti debbano dar conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione⁴. Inoltre, nel caso di affidamenti

¹ [Si tratta del decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.]

² [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" non può 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.]

³ [Cfr. AGCM, segnalazioni AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Boll. n. 25/2024 e AS1959 Provincia di Brescia - Ricognizione SPL 2023, in Boll. n. 12/2024, nonché giurisprudenza ivi richiamata.]

⁴ [Oggetto di analisi devono essere: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; i risultati

in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, l'articolo 17, comma 2, del medesimo decreto dispone che gli enti adottino la delibera di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio⁵.

Tale ultima normativa ha, dunque, inteso rendere maggiormente stringenti gli oneri motivazionali sottostanti le scelte sulle modalità di gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica operate dagli enti, affidando agli stessi il compito di verificare, sulla base dei parametri dettati dalla stessa normativa, la preferibilità della modalità di affidamento prescelta.

Dall'analisi delle Relazioni adottate da codesto Comune, pubblicate sul portale dell'ANAC, emergono invece alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dai citati articoli 14, commi 2 e 3, e 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, in quanto risulta assente la motivazione sulla scelta dell'affidamento *in house* del servizio di gestione del verde pubblico e del c.d. verde attrezzato, rispetto all'esternalizzazione a terzi, in termini di efficienza gestionale, investimenti, impatto sulla finanza pubblica, qualità del servizio e risultati pregressi, a beneficio della collettività e degli utenti. L'unica generica motivazione fondante il ricorso all'affidamento *in house* riferisce di un risparmio per l'Amministrazione pari al 30% rispetto a non meglio precisati listini ufficiali, senza alcuna proiezione finanziaria o comparazione con i risultati di gestione conseguiti in altre aree territoriali e per altri servizi confrontabili o in eventuali pregresse gestioni *in house*.

Peraltro, gli affidamenti operati da codesto Ente presentano aspetti di dubbia efficienza ed economicità, ove si consideri che la società *in house*, interamente partecipata dal Comune, a sua volta affida parte del servizio di manutenzione del verde pubblico a soggetti terzi, a discapito dell'economicità dell'azione amministrativa e con evidente ulteriore dispendio economico, vanificando in tal modo proprio uno degli argomenti di forza che giustificano l'utilizzo dell'*in house*, vale a dire la possibilità di indirizzo e controllo che l'Ente può svolgere sulla propria controllata.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per far sì che la scelta della forma di gestione dei servizi di manutenzione del verde pubblico comunale e delle attrezzature ludiche e arredi dei parchi comunali sia basata su apposite relazioni preventive e che le delibere di affidamento contengano una qualificata motivazione che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, ai sensi degli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022.

È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 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.

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

prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili; i 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; i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30; le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta; gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.]

⁵ *[In tali casi, l'ente deve fornire una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, 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, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.]*