RELAZIONE PERIODICA SULLA SITUAZIONE GESTIONALE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA AL 3/12/2025

(Art. 30 D.LGS 201/2022)

INDICE

- Inquadramento normativo
- Ambito Soggettivo
- Ambito Oggettivo
- Obblighi di pubblicità e trasparenza
- Contesto di riferimento per la Provincia di Cremona
- Ricognizione dei servizi pubblici locali

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."

La ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico.
La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.
Detta ricognizione 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 costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

AMBITO SOGGETTIVO

La norma, in particolare al primo comma, individua 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 dagli Enti 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).
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 (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.
Altro orientamento interpretativo può essere dato sull'inciso che la disposizione fa quando precisa che si tratta di "ogni servizio affidato", riferendosi, evidentemente, a tutti i servizi "esternalizzati" dall'amministrazione nei termini succitati, escludendo invece i servizi in economia, ciò in quanto trattasi di servizi sottratti al mercato perché erogati direttamente dall'ente locale.
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, ancora, neppure limitarsi ad una ricognizione che verta sui soli servizi a rete (in merito dei 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 .
Riepilogando, dunque, i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le loro forme associative, le Città metropolitane e le Provincie 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.

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, sembra essere quella del Consiglio che è già competente su tale ultimo adempimento.
Nel caso, infine, di servizi affidati a società in house la ricognizione in esame costituisce appendice della relazione di cui al TUSP.

AMBITO OGGETTIVO

Come già accennato anche nel paragrafo precedente, 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. 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 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.

Una considerazione a chiarimento merita 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.

Si ricorda che sono altresì esclusi i servizi di interesse generale privi di rilevanza economica. Questi sono generalmente riconducibili ai servizi sanitari, sociali, socio-assistenziali 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.

Sempre da questo punto di vista, anche il quaderno ANCI 2023/46, dedicato al tema e base di questa relazione, suggerisce di 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 sia ragionevolmente efficiente ed 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.

Nel bollettino n. 12 del 25 marzo 2024 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato 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 una collettività 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.

PUBBLICITA' E TRASPARENZA

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 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.

CONTESTO DI RIFERIMENTO PER LA PROVINCIA DI CREMONA

Il già citato articolo 30 prevede di misurare "i*l 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*".
La ricognizione riguarda soltanto i servizi pubblici locali di rilevanza economica e ne sono quindi esclusi i servizi privi di rilevanza economica e quelli strumentali. Date le incertezze normative e giurisprudenziali è opportuno che l'Ente puntualizzi quale ritiene siano i servizi pubblici locali a rilevanza economica che sono stati oggetto di esternalizzazione e che dia una motivazione sintetica della scelta adottata.
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*».

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.

Di seguito si riportano i servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete e non a rete oggetto di analisi ed i rispettivi soggetti erogatori (siano essi, in house, in appalto, in concessione ovvero con altra forma di esternalizzazione).

(tabella a)

Servizio	Modalità di affidamento	Soggetto erogatore	Soggetto a regolazione Autorità nazionale/locale
Servizio idrico integrato	Società in house	Padania Acque SpA	Si (ATo e ARERA)
Servizio TPL	Appalto attraverso agenzia TPL CRMN	ATI	Si

Non vengono considerati oggetto di ricognizione periodica ai sensi dell'art. 30 del d.lgs 201/2022 i seguenti servizi pubblici, in quanto considerati strumentali per l'attività dell'Ente o a beneficio di una utenza diffusa che non corrisponde, nemmeno indirettamente il prezzo per il servizio: in ogni caso nessun servizio è coperto, nemmeno parzialmente, da tariffe

(tabella b)

Servizio	Modalità di affidamento	Soggetto erogatore	Motivazione
Manutenzione SP ed edifici scolastici	Gestione diretta con affidamenti specifici a ditte specializzate	Ditte varie	servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze di utenza diffusa
Illuminazione pubblica SP	Gestione diretta con affidamenti specifici a ditte specializzate	Ditte varie	servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze di utenza diffusa
Gestione del verde	Gestione diretta con affidamenti specifici a ditte specializzate	Ditte varie	servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze di utenza diffusa
Attività formativa professionale e servizi a lavoro	Contratto di servizio azienda speciale -2022/2026 prot. 2021/72557	Azienda speciale CRForma	Servizio affidato ex legge regionale (L.R. 1/2000 e s.m.i.). ad azienda speciale
Attività di progettazione LLPP	Contratto di servizio società in house	Centro Padane Engineering Srl	Affidamenti strumentali allo svolgimento della funzioni di viabilità ed edilizia scolastica la cui responsabilità gestionale, organizzativa e operativa permane in capo all'Ente
Postalizzazione	Contratto di appalto	ATI Poste italiane	Servizio strumentale
Riscossione coattiva	Ex lege	AdER	Servizio strumentale

L'Ente evidenzia che per quanto attiene al servizio di formazione professionale e inserimento lavorativo gestito per il tramite dell'azienda speciale CRForma, e al servizio di progettazione LLPP gestito da Centro Padane srl, l'Ente verifica semestralmente l'andamento delle attività e la gestione economico finanziaria: il risultato dell'attività di controllo è pubblicato sul sito internet istituzionale all'indirizzo: https://www.provincia.cremona.it/trasparente/?view=Pagina&id=6133 e si intende qui integralmente riportato.

La Provincia di Cremona presenta la relazione predisposta dall'azienda speciale Ufficio d'Ambito della Provincia di Cremona per la verifica della situazione gestionale del servizio idrico integrato sul territorio della provincia di Cremona, quale allegato al piano di razionalizzazione delle partecipazioni in quanto il soggetto gestore è una società in house dell'Ente. La relazione è registrata a protocollo generale dell'Ente al n.99858 del 3 dicembre 2025 partecipazioni societarie quale "allegato d" di cui è parte integrante.
La verifica della gestione del servizio di trasporto pubblico locale - TPL è stata demandata all'agenzia del TPL di Cremona e Mantova.