



Approfondimento n. 2 – 7 febbraio 2025

## **SERVIZI PUBBLICI LOCALI: INTERVENTI URGENTI (E SOSTENIBILI) PER MIGLIORARNE LA GOVERNANCE**

Fabrizio Robbiano\* - Aurora Este



#AreaTributi  
#AreaContabilità  
#AreaPersonale  
#AreaAziendePubbliche



*\*Dottore commercialista titolare dello Studio AP-PA, revisore degli enti locali*

# Servizi Pubblici Locali: interventi urgenti (e sostenibili) per migliorarne la governance

## Introduzione

---

Pur essendosi concluso solo alcune settimane fa il secondo periodo ricognitorio dell'andamento dei servizi pubblici locali, è già tempo per programmare e definire le ulteriori misure finalizzate a dare pieno compimento al decreto di riordino in materia (D. Lgs. 201/2022).

Il legislatore ha di fatto introdotto un sistema ciclico di presidio dei servizi, che trova la sua fase di rendicontazione nella relazione periodica ex art. 30 D. Lgs. 201/2022 ma che necessita al contempo di porre in essere adeguati interventi di recepimento in fase di pianificazione e programmazione.

Ecco allora che già in questa fase dell'anno risulta importante individuare ed avviare gli interventi funzionali a garantire il pieno e corretto recepimento delle disposizioni in materia di governance dei servizi pubblici locali.

Obiettivo della presente nota di approfondimento è quello di richiamare le misure che, sulla base di quanto disposto dal D. Lgs. 201/2022, è necessario porre in essere, proponendo percorsi attuativi sostenibili e funzionali a migliorare il presidio complessivo dei servizi pubblici locali.

### Articolazione dei contenuti

1. Obiettivi del presidio dei servizi e strumenti per perseguirli.....	2
2. Il programma dei controlli sull'andamento dei servizi.....	3
3. La scelta della modalità di gestione dei servizi .....	5
4. L'impostazione del contratto di servizio.....	7
5. Le azioni di governance da avviare nel 2025.....	9

## 1. Obiettivi del presidio dei servizi e strumenti per perseguirli

---

Si riportano di seguito le finalità che il legislatore ha inteso perseguire con il potenziamento degli obblighi di presidio posti in capo agli enti titolari dei servizi pubblici locali; tali finalità sono ricavate dalla legge delega (art. 8 L. 118/2022) che ha portato all'emanazione del decreto di riordino dei SPL:

- Razionalizzazione delle modalità di affidamento e gestione dei servizi e della durata dei rapporti contrattuali (lett. f) c. 2 art. 8 L. 118/2022)
- Motivazione qualificata per affidamento in house dei servizi (lett. g) c. 2 art. 8 L. 118/2022)

- Monitoraggio dei costi per salvaguardare equilibri di bilancio dell'ente affidante e rispettare parametri di qualità, efficienza ed efficacia (lett. h) c. 2 art. 8 L. 118/2022)
- Correlazione tra presidio dei servizi in house providing e mantenimento/razionalizzazione delle società partecipate affidatarie (lett. i) c. 2 art. 8 L. 118/2022)
- Pubblicazione di dati in merito alla qualità dei servizi ed agli investimenti effettuati (lett. s) c. 2 art. 8 L. 118/2022)
- Rafforzamento della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, le modalità di regolazione dei rapporti con il gestore, il concreto andamento della gestione (lett. u) c. 2 art. 8 L. 118/2022)
- Definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio (lett. v) c. 2 art. 8 L. 118/2022)

Oltre all'obbligo di produrre una relazione periodica annuale sull'andamento dei servizi pubblici locali, il concreto perseguimento delle suddette finalità richiede di intervenire, con raziocinio, sui seguenti adempimenti introdotti o regolamentati sempre dal D. Lgs. 201/2022:

- Programma dei controlli sull'andamento dei servizi (art. 28 D. Lgs. 201/2022)
- Scelta delle modalità di gestione del servizio (art. 14 D. Lgs. 201/2022)
- Stesura contratto di servizio (art. 24 D. Lgs. 201/2022)

Nei paragrafi che seguono si analizzano le ricadute dei suddetti adempimenti, comunque obbligatori secondo le previsioni del legislatore, e si delineano alcune soluzioni applicative per renderli sostenibili e, soprattutto, funzionali ad alimentare, in modo virtuoso, quel sistema ciclico di presidio dei servizi pubblici locali voluto dal legislatore.

## 2. Il programma dei controlli sull'andamento dei servizi

L'art. 28 del D. Lgs. 201/2022 ha introdotto specifici obblighi di vigilanza in capo agli enti locali, che fondano il loro presupposto sull'adozione di programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate al gestore di servizi pubblici locali. Di seguito riportiamo il testo integrale del richiamato art. 28:

### *Art. 28. Vigilanza e controlli sulla gestione*

- 1. Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore, gli enti locali e gli altri enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione.*
- 2. La vigilanza sulla gestione è effettuata sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.*
- 3. Ai fini del presente articolo, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali.*

*4. L'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese, può rendere pubblici i dati e le informazioni di cui al comma 3.*

Come si evince dai c. 1 e 2, gli obblighi di vigilanza sulla gestione dei servizi si basano sull'adozione di un programma di controlli che presidino la regolare erogazione delle prestazioni affidate e che deve essere calibrato in base alla tipologia di attività svolta, all'ambito territoriale di riferimento ed all'utenza servita.

Il legislatore non fornisce ulteriori indicazioni ed occorre altresì rilevare come, nella prassi, l'adozione del programma dei controlli sui servizi pubblici locali non sia ancora così diffuso.

A parere di chi scrive, l'adozione del programma, prima ancora che in risposta ad una specifica previsione normativa, deve essere valutata e progettata nell'ottica di dare pieno compimento al sistema ciclico di presidio dei servizi illustrato in presentazione. Secondo tale logica, l'impostazione del programma deve combinare il potenziamento della vigilanza con la minimizzazione dei riflessi procedurali in capo all'ente.

In tal senso, l'adozione del programma di controlli può essere formalizzata adeguando gli ordinari strumenti di programmazione già impiegati dall'Amministrazione; rientra pertanto in tale soluzione, l'integrazione del DUP e del PIAO.

Relativamente al DUP, occorre rilevare come il punto 8.1 dell'allegato 4/4 al D. Lgs. 118/2011 preveda che la Sezione strategica del documento di programmazione debba descrivere l'organizzazione e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard; tale punto dovrà pertanto essere coordinato con l'ultima ricognizione periodica dei servizi condotta dall'ente ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, al fine di presentare la loro articolazione aggiornata e le possibili linee evolutive nel corso del mandato.

Attraverso l'adozione del PIAO sarà invece possibile formalizzare, nel punto b) della sezione II "Valore pubblico, Performance e Anticorruzione", il programma degli interventi finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate a gestori esterni; per ogni servizio, sarà possibile individuare il responsabile interno del controllo, programmando gli interventi attesi al fine di assicurare una regolare erogazione del servizio; poiché tale vigilanza rappresenta un'attività ordinaria, è raccomandabile che il programma di controlli delinei una serie di interventi concretamente sostenibile quali (a titolo esemplificativo): confronto periodico con referente del gestore; acquisizione e verifica di report infraperiodali; somministrazione di questionari agli utenti; verifiche ispettive a campione. L'impostazione di un siffatto programma potrà essere perpetrato nel tempo, con aggiustamenti periodici dell'intensità dei controlli in base all'evoluzione della gestione e l'introduzione di obiettivi di vigilanza un tantum più specifici ed a carattere più strategico nelle annualità interessate dal rinnovo degli affidamenti.

Per le Amministrazioni che non dovessero predisporre la sezione II del PIAO (es. enti con meno di 50 dipendenti), il programma operativo di controlli sui servizi pubblici locali potrà essere formalizzato nel Piano della performance o nel Piano degli obiettivi.

#### Adozione del programma di controlli con specifico atto di indirizzo

La soluzione precedentemente delineata è finalizzata ad ottimizzare le ricadute amministrative del programma previsto dall'art. 28 del D. Lgs. 201/2022: l'inserimento dello stesso negli strumenti già adottati dall'ente, al netto dell'impatto iniziale, consente certamente uno

snellimento procedurale. Si ritiene tuttavia sostenibile prevedere l'adozione del programma attraverso l'approvazione di un atto amministrativo dedicato; in tal senso, si reputa che l'organo deputato a tale intervento possa individuarsi nella Giunta, previo coordinamento delle azioni di vigilanza con l'elenco dei servizi e le loro modalità di gestione nella sezione strategica del DUP (a sua volta coordinato con ultima relazione SPL). Questo raccordo permetterà, in sede di rendicontazione, di poter approvare/ recepire la ricognizione periodica sia attraverso un atto consiliare (ad esempio quando si recepisce l'appendice sui servizi in house nell'ambito della razionalizzazione delle partecipate) che attraverso un atto di Giunta. Tale riflesso vale, a maggior ragione, anche nell'ipotesi di inquadramento del programma dei controlli SPL nell'ambito del DUP/ PIAO (o piano performance/ obiettivi).

### 3. La scelta della modalità di gestione dei servizi

---

Un passaggio procedurale obbligatorio introdotto dal D. Lgs. 201/2022 riguarda la formale esplicitazione delle motivazioni che inducono l'Amministrazione titolare del servizio pubblico locale ad individuare una specifica modalità gestionale dello stesso nell'ambito delle opzioni previste dalla medesima normativa; le soluzioni entro cui deve ricadere la scelta sono le seguenti:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica
- b) affidamento a società mista tramite procedura a evidenza pubblica a doppio oggetto
- c) affidamento a società in house
- d) gestione in economia o mediante aziende speciali (non percorribile per i servizi a rete)

Nell'individuazione di una delle suddette modalità, l'ente affidante è tenuto ad esplicitare le motivazioni della scelta secondo quanto previsto dai c. 2 e 3 dell'art. 14 del D. Lgs. 201/2022 che di seguito riportiamo:

*2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono 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, 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, nonché 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. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*

*3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.*

Ai fini della presente nota di approfondimento, è importante evidenziare il legame tra il suddetto adempimento e l'attività di presidio dei servizi pubblici locali; un percorso di costante e progressivo affinamento degli strumenti di programmazione (leggasi "programma di controlli ex art. 28") e rendicontazione (leggasi "ricognizione periodica ex art. 30") pongono l'Amministrazione affidante nelle condizioni di disporre di informazioni essenziali per condurre l'istruttoria in merito alla scelta delle modalità di gestione del servizio e motivare la soluzione che si intende perseguire.

Da notare che il passaggio sopra richiamato amplia ed innova la disciplina precedente: in passato gli affidamenti di servizi dovevano essere preceduti solo dalla relazione ex art. 34 c. 20 del DL 179/2012 e, limitatamente agli affidamenti in house, occorreva motivare il provvedimento di affidamento dimostrando la congruità economica dell'offerta ed i benefici per la collettività di tale soluzione.

Con il decreto di riordino dei servizi pubblici locali, ogni affidamento, anche in sede di rinnovo, deve essere preceduto da una valutazione che tenga conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, della qualità da assicurare e degli investimenti da effettuare, dell'impatto sulle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati attesi e di quelli derivanti dal precedente affidamento.

L'attività istruttoria in oggetto, come peraltro previsto normativamente, si alimenta anche delle ricognizioni periodiche dei servizi che sono state avviate a partire dal 2023 e che dovrebbero abbracciare, per i servizi già oggetto di affidamento, le risultanze determinatesi a partire dal 2020.

Rispetto alle azioni da avviare nei prossimi mesi, è pertanto prioritario procedere tempestivamente ad una verifica dei servizi prossimi alla scadenza ed attivare una raccolta sistematizzata di informazioni operative ed economiche funzionali a sostenere le scelte dell'Amministrazione in merito alle nuove modalità di affidamento del servizio. In tale senso risulta essenziale adottare, come base dati, quanto consuntivato con le relazioni periodiche 2023 e 2024; laddove le stesse risultassero ancora carenti delle informazioni che il legislatore pretende che vengano monitorate, gli uffici competenti dell'ente affidante possono fare leva sulle disposizioni del c. 3 del richiamato art. 28 del D. Lgs. 201/2022 in cui è posto in capo al gestore *"l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio"*.

#### Implicazioni del ricorso ad affidamento in house

Da segnalare che, nel caso l'ente titolare del servizio intenda ricorrere all'affidamento in house, la procedura prevede una serie di adempimenti rafforzati, disciplinati dall'art. 17 del D. Lgs. 201/2022; nello specifico, traendo peraltro spunto da quanto già disposto dall'abrogato art. 192 del D. Lgs. 50/2016, l'Amministrazione è tenuta a formalizzare, tramite specifica relazione, la motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando altresì i benefici per la collettività. Inoltre, al fine di garantire la massima trasparenza e controllo su tale scelta, il c. 3 dell'art. 17 prevede che il contratto di servizio possa essere stipulato solo dopo che siano decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC.

Nel caso di affidamenti in house, le azioni di raccolta e rielaborazione delle informazioni relative all'andamento gestionale del servizio rivestono un carattere di ulteriore urgenza, proprio perché finalizzate a sostenere il ricorso ad una soluzione che non prevede il confronto di mercato e l'attivazione dei meccanismi di concorrenza; a ciò si aggiunga che la possibilità di sostenere la prosecuzione di un servizio in house è funzionale altresì a garantire la continuità aziendale della società partecipata dall'ente affidante; la delicatezza di tale quadro di riferimento impone pertanto una tempestiva programmazione di tutte le azioni necessarie a fare fronte all'istruttoria. La stessa dovrebbe essere peraltro agevolata dal rapporto tra ente e partecipata, in cui l'esercizio del controllo analogo dovrebbe agevolare la disponibilità e la reperibilità di dati operativi ed economici; poiché tuttavia, tale condizione non è sempre scontata, in considerazione degli interessi in gioco, le azioni di raccolta e rielaborazione dati funzionali a sostenere i rinnovi degli affidamenti in house devono essere programmate ed avviate con largo anticipo rispetto alla scadenza.

#### 4. L'impostazione del contratto di servizio

---

Pur rappresentando da sempre uno specifico (ed obbligatorio) strumento di regolazione dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore, solo con il D. Lgs. 201/2022 sono stati esplicitati i punti da sviluppare nel contratto di servizio regolante l'affidamento dei servizi pubblici locali; il c. 3 dell'art. 24 del richiamato decreto di riordino indica gli aspetti, di seguito riepilogati, da trattare negli articoli e nelle clausole del contratto:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata del rapporto contrattuale;
- c) **gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;**
- d) gli obblighi di servizio pubblico;
- e) **le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompenzazioni;**
- f) **gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;**
- g) **gli obblighi di informazione e di rendicontazione con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi;**
- h) la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;
- i) **l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;**
- l) le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;
- m) le garanzie finanziarie e assicurative;

- n) la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi;
- o) l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti**

In relazione al sistema ciclico di presidio dei servizi pubblici locali voluto dal legislatore, appare evidente come diversi punti di regolazione contrattuale (si considerino quelli in grassetto nell'elenco che precede) siano strettamente funzionali a garantire il miglioramento dell'attività di programmazione e vigilanza dell'ente affidante sull'attività svolta dai soggetti gestori, innestando così un circolo virtuoso in grado di potenziare la capacità di monitoraggio ed individuazione della migliore soluzione gestionale in grado di garantire il soddisfacimento delle aspettative della collettività.

A titolo esemplificativo, nella predisposizione di un nuovo schema di contratto di servizio, si possono prefigurare i seguenti interventi di "affinamento regolatorio":

- obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione (punto c): previsione di una serie di parametri ed indicatori operativi da rispettare
- condizioni economiche del rapporto (punto e): predisposizione del PEF dell'affidamento e definizione di indici economici e finanziari di equilibrio
- monitoraggio adempimenti contrattuali e livelli di qualità (punto f): definizione di reportistica da alimentare periodicamente da parte del gestore e previsioni indagini di customer satisfaction
- obblighi di informazione e di rendicontazione (punto g): condivisione di un sistema informativo in grado di alimentare la ricognizione periodica sui servizi pubblici locali
- dati e informazioni per successive procedure di affidamento (punto i): definizione dei parametri operativi e dei dati economici del servizio da rendicontare in prossimità della scadenza dell'affidamento e relativa tempistica di trasmissione
- **dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti (punto o): individuazione banche dati, modalità di condivisione delle informazioni e frequenza di aggiornamento**

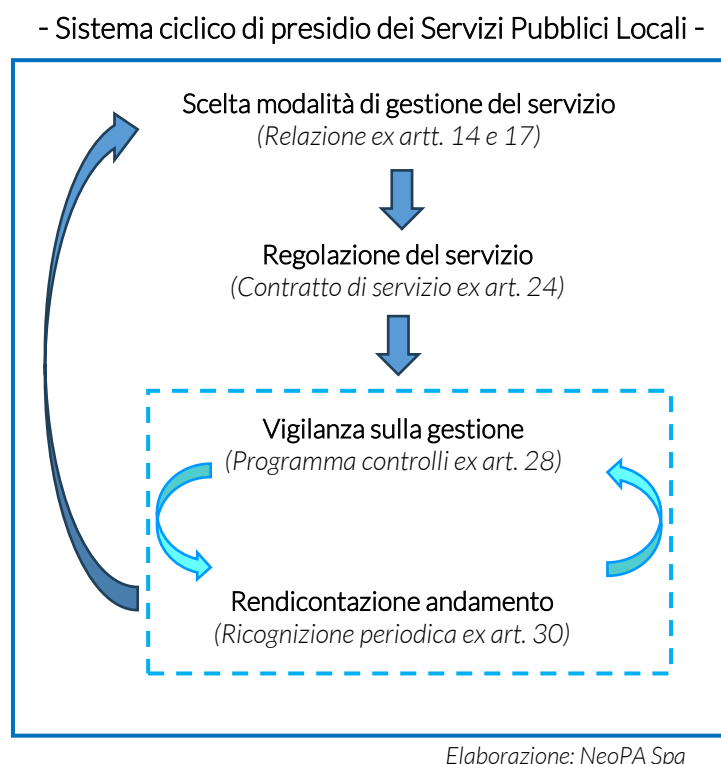
Gli esempi di intervento sopra riportati intendono evidenziare le potenzialità derivanti dalla stesura del nuovo contratto di servizio a disposizione dell'ente affidante per migliorare la governance del servizio a tutto vantaggio della collettività beneficiaria dello stesso; infatti, l'archiviazione ed il monitoraggio delle informazioni così acquisite consentiranno una crescente consapevolezza delle variabili discriminanti dell'efficacia e dell'efficienza della gestione in modo da poter individuare la soluzione più congrua ed economicamente sostenibile. Ovviamente la formulazione delle clausole contrattuali dovrà essere calibrata in relazione al contesto sociale e territoriale di riferimento, alle dimensioni della domanda ed al peso economico del servizio nonché alle caratteristiche organizzative dell'ente affidante.

Si aggiunga altresì che, attraverso le disposizioni contrattuali, si potranno altresì prevedere specifiche responsabilità in capo al gestore circa il rispetto ed il mantenimento di parametri di qualità del servizio: la regolazione dei rapporti potrebbe infatti contenere condizioni e modalità di redazione ed aggiornamento della Carta dei servizi e degli obblighi di trasparenza che l'art. 25 del D. Lgs. 201/2022 pone in capo al gestore.







## 5. Le azioni di governance da avviare nel 2025

Individuati e descritti gli adempimenti che si ritiene prioritario avviare o rafforzare in relazione al potenziamento della governance dei servizi pubblici locali, nello schema che segue gli stessi adempimenti sono posti in relazione tra loro al fine di fornire una rappresentazione grafica del sistema ciclico di presidio delineato dal D. Lgs. 201/2022.



In disparte le valutazioni che competono ad ogni ente locale circa l'opportunità di prevedere, al di là degli obblighi normativi, l'istituzione di un servizio pubblico locale (passaggio disciplinato dall'art. 10 e che rappresenta la novità normativa più dirompente del D. Lgs. 201/2022), il sistema di correlazioni sopra rappresentato costituisce la declinazione logica delle interazioni virtuose tra gli adempimenti voluti dal legislatore. Laddove l'ente approcciasse l'assolvimento di tali adempimenti in modo slegato e senza tenere conto delle suddette correlazioni, correrebbe il rischio di adottare provvedimenti poco efficaci e soprattutto carenti di motivazioni solide, che possono alimentarsi solamente laddove si preveda di porre in essere un percorso di costante potenziamento dei legami sopra descritti e delle informazioni che se ne possono ricavare.

Ne consegue che, in previsione della ricognizione periodica 2025 dei servizi pubblici locali, è raccomandabile che ogni ente affidante definisca, già in questa fase dell'anno, le seguenti azioni di presidio:

- Analisi ed eventuale aggiornamento della mappatura dei servizi alla luce dell'evoluzione del quadro giurisprudenziale e di prassi di riferimento
- 
- Verifica degli affidamenti in scadenza nel 2025 e nel primo semestre 2026
- 
- Individuazione degli interventi da porre in essere per istruttoria relativa al rinnovo degli affidamenti in scadenza
- 
- Definizione delle modalità di aggiornamento/ integrazione degli schemi di contratto di servizio secondo le disposizioni dell'art. 24 del D. Lgs.
- 
- Adozione del programma di controlli sui servizi (aggiornamento DUP e integrazione PIAO o PdO oppure adozione provvedimento ad hoc) tramite cui:
  - ▶ definire obiettivi di monitoraggio ordinario in capo ai referenti interni
  - ▶ assegnare obiettivi strategici in relazione ai servizi oggetto di nuovo affidamento