



DELIBERA n. 293 del 23 luglio 2025

Fascicolo n. 966/2025

Oggetto: Affidamento del servizio di assistenza, custodia, alimentazione e registrazione dei cani randagi presenti sul territorio comunale, nonché del servizio di guardiania presso la struttura comunale adibita a canile, sita in località (...). Stazione appaltante Comune di (...).

Riferimenti normativi

decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

art. 23, l. 18 aprile 2005, n. 62

decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 50, c.1, lett. b); art. 120, c.11

Parole chiave

Proroga dei contratti di appalto di servizi

Affidamento diretto di appalti di servizi

Massime

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del Contraente - Procedura - Affidamento senza gara - Proroga - Divieto.

La disciplina dettata dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62 ha posto un generale divieto di proroga dei contratti pubblici, trovando affermazione il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa eurounitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica. La proroga si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006 e dall'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016.

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del contraente - Procedura - Gara - Progettazione - Necessità - Sussiste.

La fase dell'affidamento degli appalti di servizi è preceduta dalla fase di progettazione, articolata in un unico livello e predisposta dalle stazioni appaltanti, che definisce le caratteristiche del servizio richiesto e contiene tutte le valutazioni tecniche ed economiche, ivi compresi i criteri utilizzati per la determinazione del valore a base d'asta.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui



contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;

VISTO

Il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2023 e s.m.i.

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Con nota acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 25164, in data 17 febbraio 2025 è pervenuta una segnalazione concernente presunte irregolarità nella gestione, da parte del Comune di (...), del servizio di assistenza e custodia dei cani randagi presso il canile municipale ubicato in (...). In ragione delle questioni evidenziate, l'Autorità ha proceduto all'analisi della documentazione pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune di (...) ed ha svolto ricerche tramite fonti aperte.

All'esito delle verifiche preliminari, ritenuta la sussistenza di sufficienti elementi per l'attivazione dei poteri di vigilanza, con nota protocollo n. 65076 del 30 aprile 2025 l'Autorità ha comunicato al Comune di (...) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 222 comma 3 lett. a) del d.lgs. 36/ 2023 e dell'art. 12 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato in data 20 giugno 2023.

Il Comune di (...) ha presentato controdeduzioni mediante trasmissione di due relazioni acquisite al protocollo Anac al n. 81628 del 30 maggio 2025, sottoscritte dal Comandante della Polizia Locale pro tempore (dal 16 maggio 2024) e Responsabile unico del procedimento, e dal Vice Comandante della Polizia Locale pro tempore, corredate dalla relativa documentazione a supporto. All'esito dell'istruttoria effettuata è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

In data 29 novembre 2006 veniva sottoscritto il contratto repertorio n. 3663 tra il Comune di (...) e l'ATI composta dalla (...), a seguito dell'espletamento di una procedura di gara indetta con determina dirigenziale n. 1321 del 13 settembre 2006, riservata alle cooperative sociali di tipo B, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381.

L'affidamento aveva ad oggetto il servizio annuale di custodia, mantenimento, cura, alimentazione e assistenza sanitaria dei cani randagi, nonché il servizio di guardiania, per un corrispettivo complessivo di euro 168.473,87 oltre Iva, di cui euro 65.860,00 per lavori, euro 1.096,70 giornalieri per un



massimo di 250 cani, euro 0,30 per ciascun cane eccedente, ed euro 24.300,00 per la guardiania. Con riferimento alla componente afferente i lavori, il Capitolato Speciale d'Appalto, allegato al contratto e costituente parte integrante dello stesso, prevedeva l'esecuzione, a cura dell'ATI aggiudicataria, di una serie di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sull'immobile adibito a canile comunale, finalizzati al ripristino delle condizioni igienico-sanitarie, strutturali e funzionali della struttura, nonché al suo adeguamento alle normative vigenti in materia di benessere animale e sicurezza.

La (...) ha dato avvio al servizio di guardiania in data 5 maggio 2007, mentre il servizio di gestione complessiva del canile, comprensivo di assistenza, custodia e mantenimento dei cani randagi, ha avuto inizio a partire dall'11 giugno 2007, una volta completati gli adempimenti autorizzativi e sanitari previsti dalla normativa di settore ed ultimati i necessari interventi di adeguamento ed attivazione degli impianti tecnologici e delle strutture interne del canile.

Con autorizzazione sanitaria rilasciata in data 7 giugno 2007 dal Sindaco del Comune di (...) in qualità di autorità sanitaria locale ai sensi dell'art. 24 del Regolamento di Polizia Veterinaria approvato con D.P.R. n. 320 dell'8 febbraio 1954, veniva formalmente autorizzata l'attivazione del canile comunale, con capienza complessiva autorizzata pari a 200 cani, articolato in tre sezioni funzionali distinte, ossia un canile sanitario, un rifugio ed un immobile destinato ai servizi veterinari. Alla scadenza del contratto, l'Amministrazione comunale di (...) ha proceduto, a decorrere dall'11 giugno 2008, ad una serie di affidamenti del servizio di gestione del canile comunale in favore della medesima (...) mediante il ricorso all'istituto della ripetizione di servizi analoghi, di cui all'art. 57 comma 5 lett. b) del d.lgs. 163/2006, in quanto ritenuto coerente con la natura del servizio reso e con le esigenze di assicurare la continuità delle attività di assistenza, cura e custodia degli animali, nonché in considerazione dell'affidabilità gestionale della Cooperativa, che impiegava lavoratori svantaggiati e che collaborava con i servizi veterinari della ASL, in particolare per la sterilizzazione degli animali randagi e per le attività di coordinamento sanitario relative a cani provenienti da altri Comuni.

Con determinazione dirigenziale n. 1585 del 31 dicembre 2010 il Comune di (...) ha avviato una procedura negoziata ai sensi dell'art. 125 comma 4 del d.lgs. 163/2006 finalizzata all'affidamento, mediante cottimo fiduciario, del servizio di ricovero e mantenimento dei cani randagi, guardiania e gestione del canile comunale, riservata a cooperative sociali di tipo B, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge 381/1991, per un anno ed un importo complessivo stimato pari a euro 168.000,00. Alla procedura sono state invitate cinque cooperative sociali regolarmente iscritte all'Albo Regionale delle Cooperative sociali, selezionate in ragione della coerenza dell'oggetto sociale con le prestazioni richieste.

La procedura si è conclusa senza esito, non emergendo, dalla documentazione acquisita agli atti, elementi idonei a chiarire le ragioni della mancata definizione.

Fino al 2017 il servizio è stato reiteratamente affidato alla (...) mediante l'istituto della ripetizione di servizi analoghi, per un valore complessivo di circa 952.000 euro.

A partire dall'anno 2018 e sino al 2023, il Comune ha effettuato reiterati affidamenti diretti della gestione del servizio in favore della (...) disposti con plurime determinazioni dirigenziali, per un valore complessivo di circa 735.000 euro. Tali affidamenti sono stati motivati



dall'esigenza di garantire la continuità del servizio in assenza di alternative gestionali, nelle more dell'indizione di nuova procedura di gara ovvero in attesa della conclusione della procedura di project financing medio tempore avviata.

Infatti con deliberazione della Giunta Comunale n. 49 del 17 aprile 2015 era stato approvato il progetto preliminare di project financing finalizzato al recupero e all'ampliamento del canile comunale, presentato, ai sensi dell'art. 153 del d.lgs. n. 163/2006, dalla (...) quale proposta di iniziativa privata nell'ambito del partenariato pubblico-privato, che mirava ad una riqualificazione complessiva della struttura esistente, attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, ampliamento dei box, miglioramento degli impianti e introduzione di servizi aggiuntivi a tutela del benessere animale, il tutto mediante investimento a carico del promotore, da rimborsarsi attraverso la gestione successiva della struttura.

Con nota prot. n. 5404 dell'11 febbraio 2023, il Sindaco e l'Assessore ai Lavori Pubblici hanno comunicato lo stralcio dell'intervento di project financing dal Piano Triennale delle Opere Pubbliche 2023-2025, a seguito del finanziamento PNRR di euro 3.712.128,31, rientrante nella misura M5C2, Intervento 2.2b "Piani Integrati", destinato alla realizzazione del "Parco rurale extraurbano per la tutela e la salvaguardia delle biodiversità animali e vegetali", comprendente la riqualificazione del canile comunale.

Il contratto di appalto integrato è stato stipulato in data 9 aprile 2024 con la società (...) a seguito dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica finanziata nell'ambito della misura PNRR, avente ad oggetto l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori di riqualificazione del canile comunale, con un cronoprogramma che prevede la conclusione dei lavori entro il 30 giugno 2026. Conclusa positivamente la fase di verifica progettuale i lavori sono stati consegnati in data 14 maggio 2025.

Parallelamente a quanto sopra, con determinazione dirigenziale n. 2618 del 19 novembre 2024, il Comune di (...) ha disposto l'affidamento diretto, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023, del servizio di assistenza, alimentazione, registrazione e custodia dei cani randagi in favore della (...) per il periodo dal 1° maggio 2024 al 31 marzo 2025, per un importo complessivo di euro 122.000,00, oltre Iva, pari a euro 1,50 giornalieri per singolo cane.

Con determinazione dirigenziale n. 706 del 1° aprile 2025 è stata disposta una proroga tecnica dell'affidamento, ai sensi dell'art. 120, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023, per il periodo dal 1° aprile al 30 giugno 2025, per un importo complessivo pari a euro 40.593,00 Iva inclusa. Detta proroga è intervenuta nelle more della definizione della nuova procedura di affidamento, avviata con determinazione dirigenziale n. 587 del 14 marzo 2025, con cui era stato approvato l'avviso esplorativo per la manifestazione di interesse ed il relativo schema di domanda.

La procedura avviata nel marzo 2025 trae origine dalla deliberazione di Giunta comunale n. 47 del 28 febbraio 2025 con la quale è stato dato indirizzo al responsabile di Polizia Locale per l'avvio delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione del canile comunale ai sensi dell'art. 50 comma 1, lettera b) d.lgs. 36/2023 previa manifestazione di interesse finalizzata ad un'indagine di mercato.

Tuttavia, con determinazione n. 695 del 27 marzo 2025, la nuova procedura di affidamento è stata



sospesa a seguito delle richieste di chiarimenti formulate pervenute da alcuni operatori economici, al fine di consentire approfondimenti istruttori in merito alla sostenibilità del servizio, anche alla luce delle condizioni infrastrutturali del canile e delle esigenze di tutela del benessere animale e della salute pubblica.

Con successiva determinazione dirigenziale n. 961 del 22 aprile 2025 il Comune ha revocato in autotutela, ai sensi dell'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990, le determinazioni n. 587/2025 e n. 695/2025, in considerazione della sopravvenuta necessità di rivedere l'impostazione complessiva del servizio, con particolare riferimento all'attività di guardiania notturna, ritenuta non più congrua rispetto agli obiettivi di efficacia, efficienza e sostenibilità economica dell'affidamento.

Con Determinazione n. 167 del 23 maggio 2025 il Comune ha avviato una "procedura negoziata senza bando ai sensi degli artt. 50 e 76 del d.lgs. 36/2023", finalizzata all'individuazione di un operatore economico cui affidare il servizio con un contratto ponte della durata di 12 mesi, per un importo stimato di euro 135.050,00 oltre Iva. L'affidamento c.d. "ponte", svolto per il tramite della piattaforma telematica della Centrale Unica di Committenza di (...), è stato disposto in favore (...) (CIG (...)).

Diritto

1. In base alle risultanze istruttorie il Comune di (...) ha affidato il servizio di gestione del canile comunale alla (...) in maniera continuativa a partire dal 2006 fino al 2025, per il primo anno in esito ad una procedura selettiva riservata alle cooperative sociali di tipo B, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991, e dal 2008 fino al giugno 2025, attraverso reiterati affidamenti diretti in favore del medesimo gestore, in assenza di un'effettiva e concreta attivazione di procedure comparative ad evidenza pubblica.

In particolare, a partire dall'11 giugno 2008, l'Amministrazione comunale ha fatto reiteratamente ricorso alla ripetizione di servizi analoghi ai sensi dell'art. 57 comma 5, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006, che consente, in via eccezionale e derogatoria rispetto alla regola generale dell'evidenza pubblica, l'affidamento diretto di nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che: (i) tali servizi siano conformi ad un progetto di base; (ii) il progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato mediante procedura aperta o ristretta; (iii) la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata sia stata espressamente indicata nel bando del contratto iniziale; e (iv) il nuovo affidamento intervenga entro il termine massimo di tre anni dalla stipulazione del contratto originario.

Ciò posto, nel caso di specie si deve ritenere che non fossero integrati i presupposti di cui sopra per l'applicazione legittima dell'istituto della ripetizione di servizi analoghi.

Infatti, nel contratto stipulato in data 29 novembre 2006 non risulta inserita alcuna clausola che contempli espressamente la facoltà per l'amministrazione di procedere alla ripetizione dei servizi analoghi mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando ai sensi dell'art. 57 comma 5 lett. b) del citato d.lgs. n. 163/2006.

Quanto alle motivazioni poste a fondamento della scelta di affidare nuovamente il servizio al



medesimo operatore economico, dall'esame delle determine adottate si evince che l'Amministrazione comunale ha ritenuto imprescindibile assicurare la continuità del servizio di gestione del canile municipale e della cura dei cani randagi, in ragione della natura essenziale delle prestazioni rese e della necessità di garantire un presidio costante a tutela del benessere animale e della salute pubblica. Le decisioni sono state, altresì, supportate dalla volontà di valorizzare la positiva esperienza maturata dalla Cooperativa sociale già affidataria, la cui affidabilità gestionale e competenza operativa erano state ritenute pienamente rispondenti agli obiettivi dell'Ente. In particolare, si è dato rilievo anche al fatto che la Cooperativa aveva efficacemente perseguito obiettivi di inclusione sociale mediante l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, contribuendo così alla realizzazione delle finalità sociali promosse dall'Amministrazione comunale.

Tuttavia, va rilevato che le finalità sociali e occupazionali, pur apprezzabili e legittimamente perseguibili sul piano programmatico dell'ente locale, non risultano rilevanti ai fini della legittimità del ricorso alla procedura negoziata ex art. 57 comma 5 lett. b), trattandosi di una norma eccezionale e, in quanto tale, di stretta interpretazione. Il dettato normativo richiede, infatti, che siano puntualmente e cumulativamente rispettate tutte le condizioni prima illustrate, la cui mancanza comporta l'illegittimità della procedura seguita, a prescindere da ogni altra considerazione di merito, non essendo ammissibili interpretazioni estensive od orientate a finalità diverse da quelle espressamente previste (cfr. Delibera Anac n. 27 del 25 gennaio 2023).

Inoltre, considerato che il contratto è stato stipulato in data 29 novembre 2006, la reiterazione dell'affidamento mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando per la ripetizione di servizi analoghi avrebbe potuto essere legittimamente esperita, ricorrendone gli ulteriori presupposti di legge, entro il termine di novembre 2009.

Da ultimo si osserva che il contratto originario è stato formalizzato con l'ATI composta dalla (...) (mandataria), dalla (...) e dall'impresa individuale (...), mentre la prosecuzione del servizio di gestione del canile municipale è stata affidata alla sola (...), senza alcuna evidenza dell'intervenuto recesso delle imprese mandanti né di altra modifica soggettiva autorizzata. Tale circostanza, oltre a porre dubbi sulla legittimità della continuità degli affidamenti in favore di un soggetto contrattualmente diverso da quello originario, risulta incompatibile con la *ratio* dell'art. 57, comma 5, lett. b), che subordina la possibilità di affidare servizi analoghi all'operatore economico "aggiudicatario del contratto iniziale", da intendersi quale medesimo soggetto giuridico, nella composizione definita in sede di gara.

In relazione ai provvedimenti con i quali il Comune di (...) ha reiteratamente disposto l'affidamento del servizio alla (...), si ritiene necessario procedere a una valutazione complessiva degli stessi, tenendo conto degli effetti concretamente prodotti, in applicazione del principio generale della prevalenza della sostanza sulla forma dell'atto amministrativo, secondo cui la qualificazione giuridica di un provvedimento non può fondarsi esclusivamente sul nomen juris ad esso attribuito, bensì deve essere desunta dal contenuto effettivo e dagli effetti giuridici che ne sono derivati (Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2023, n. 4749).

Alla luce di tale criterio ermeneutico è possibile affermare che i provvedimenti adottati dall'Amministrazione comunale, pur formalmente ricondotti a strumenti giuridici differenti, abbiano in realtà determinato, nella loro sostanza, una mera proroga del contratto d'appalto scaduto in data



novembre 2007, realizzando così, di fatto, un affidamento diretto del servizio in assenza di un nuovo confronto concorrenziale.

Analoghe considerazioni valgono per i reiterati affidamenti diretti alla medesima Cooperativa avvenuti nel periodo compreso tra il 2018 e il 2025, con i quali l'Amministrazione comunale ha disposto una serie di affidamenti diretti in favore della (...), in assenza di riferimenti alle norme del Codice dei contratti pubblici, motivati dalla necessità di assicurare la continuità del servizio di gestione del canile municipale in ragione della peculiare vulnerabilità strutturale dell'impianto ubicato in (...), ritenuto inadeguato ad accogliere un subentro immediato da parte di un diverso operatore economico, nonché dall'esigenza di garantire la tutela del benessere animale e della salute pubblica, anche in relazione all'elevato numero di animali custoditi presso la struttura ed alla concomitante assenza di soluzioni logistiche alternative.

La principale motivazione addotta dall'Amministrazione comunale a giustificazione degli affidamenti diretti e del mancato ricorso a procedure di evidenza pubblica è stata individuata nella pendenza della proposta di finanza di progetto presentata dalla (...) nell'anno 2015, che risulta essere stata formalmente approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 49 del 17 aprile 2015.

Tuttavia, dall'analisi della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria non emergono elementi utili a chiarire le ragioni per cui detta proposta non abbia avuto alcun seguito procedimentale, né risultano adottati atti espressi di archiviazione, con conseguente incertezza circa l'effettivo stato del relativo procedimento.

Tale situazione di stallo si è protratta sino al mese di febbraio 2023, epoca in cui l'Amministrazione ha disposto lo stralcio dell'intervento progettuale dal Programma triennale delle Opere pubbliche, in ragione dell'intervenuta ammissione a finanziamento dell'intervento di riqualificazione del canile municipale nell'ambito dei finanziamenti PNRR.

Soltanto in data 14 marzo 2025 è stato approvato un avviso esplorativo finalizzato all'individuazione degli operatori economici interessati all'affidamento del servizio, procedura che è stata successivamente sospesa e infine revocata in autotutela, in quanto ritenuta non coerente con l'impostazione che l'Amministrazione comunale intendeva ridefinire alla luce delle criticità emerse in relazione al servizio di guardiania. Medio tempore, è stata disposta un'ulteriore proroga dell'affidamento in favore della (...) sino al 30 giugno 2025; successivamente, con decorrenza dal 1° luglio 2025 e per la durata di dodici mesi, è stato adottato un provvedimento di sostanziale affidamento diretto in favore della (...).

In relazione a quanto sopra occorre evidenziare come, secondo le norme sulla contrattualistica pubblica, la proroga dell'affidamento degli appalti pubblici costituisce un'ipotesi del tutto eccezionale e di stretta interpretazione, ammissibile esclusivamente nei casi espressamente previsti dalla legge ovvero già contemplati nella lex specialis di gara. L'art. 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62 ha infatti introdotto un divieto generale di proroga dei contratti pubblici, finalizzato a garantire il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento, in coerenza con l'obbligo dell'amministrazione di ricorrere a procedure selettive ogniqualvolta intenda continuare ad esternalizzare un servizio.

Nel vigente quadro normativo, il ricorso alla proroga dei contratti pubblici è ammissibile esclusivamente al ricorrere dei presupposti espressamente contemplati dalla disciplina di settore,



segnatamente dall'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 e, in vigore del nuovo codice, dall'art. 120 comma 11 del d.lgs. n. 36/2023.

In entrambe le ipotesi, la proroga contrattuale è ritenuta legittima unicamente nella forma della cosiddetta "proroga tecnica", la quale si configura quale strumento eccezionale e temporaneo, utilizzabile unicamente laddove l'amministrazione risulti già aver avviato la procedura di scelta del contraente per il nuovo affidamento, ma si trovi nell'impossibilità oggettiva, per cause ad essa non imputabili, di portarla a compimento nei tempi previsti, con la conseguenza che tale proroga può essere disposta esclusivamente per il periodo strettamente necessario a garantire la continuità del servizio nelle more dell'aggiudicazione definitiva di una nuova procedura ad evidenza pubblica.

Sul punto, l'Autorità ha più volte ribadito che la proroga tecnica, oltre ad avere natura eccezionale e residuale, deve essere congruamente motivata, limitata nel tempo e sorretta da un comportamento della stazione appaltante improntato a diligenza nella pianificazione e attuazione delle procedure di gara e che in difetto di tali condizioni, la proroga assume la natura di affidamento diretto in violazione dei principi fondamentali dell'evidenza pubblica (cfr. da ultimo Delibera Anac n. 292 del 12 giugno 2024).

Analoga interpretazione è stata fornita dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui la proroga disposta in assenza dei presupposti normativi, ed in particolare in mancanza della preventiva attivazione di una procedura selettiva, costituisce una violazione dei principi di concorrenza e trasparenza, risolvendosi in un affidamento diretto privo di base legittimante. È stato altresì chiarito che la proroga non può mai assumere carattere ordinario o reiterato, ma deve essere fondata su motivazioni puntuali e riferite a specifici impedimenti oggettivi, in quanto la sua legittimità presuppone non solo la temporaneità della misura, ma soprattutto la coerenza con una programmazione tempestiva da parte della stazione appaltante (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. V, 12 settembre 2023, n. 8292).

Nel caso in esame, la reiterazione degli affidamenti diretti/proroghe disposta in favore della medesima Cooperativa per la gestione del canile municipale si pone in evidente contrasto con il quadro normativo e interpretativo sopra richiamato, atteso che, per un arco temporale particolarmente esteso (dal 2008 al 2025), non risulta che l'Amministrazione abbia attivato procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla selezione del contraente per l'affidamento del servizio. L'analisi dei provvedimenti adottati mette in luce come, fin dall'affidamento originario del 2007, fossero già emerse rilevanti criticità di natura strutturale, igienico-sanitaria e impiantistica afferenti l'impianto del canile comunale, le quali appaiono aver influito in modo determinante sulle scelte amministrative, determinando una situazione di sostanziale stallo e di reiterato ricorso a soluzioni temporanee, concretizzatesi in reiterati affidamenti diretti e proroghe in favore dello stesso operatore economico.

Particolarmente rilevante, in tale prospettiva, è il fatto che la procedura negoziata, avviata in data 31 dicembre 2010 ai fini dell'affidamento del servizio mediante cottimo fiduciario si sia conclusa senza alcun esito ed ancor più significativo è il fatto che la successiva iniziativa di partenariato nella forma del project financing attivata nel corso dell'anno 2015, pur formalmente approvata, abbia dato luogo ad una fase di inerzia protrattasi fino al 2023, quando è intervenuto il finanziamento PNRR, con ciò contribuendo al protrarsi di una gestione attraverso reiterati affidamenti diretti privi di un effettivo



confronto concorrenziale.

Ferme restando le considerazioni di cui sopra, va comunque riconosciuto che, a partire dall'assegnazione delle risorse PNRR, l'Amministrazione comunale si è attivata per dare avvio all'iter procedurale necessario all'affidamento dell'appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione del "Parco rurale extra urbano per la tutela e la salvaguardia delle biodiversità animali e vegetali", del quale il progetto di riqualificazione del canile costituisce parte integrante e funzionale, dimostrando la volontà di superare quantomeno le pregresse criticità strutturali (determinazione n. 1697 del 4 aprile 2023).

2. Dall'esame della documentazione acquisita emerge che il corrispettivo riconosciuto alla Cooperativa affidataria è stato determinato pressoché costantemente nella misura di euro 1,50 giornalieri per ciascun cane ospitato, senza che dalle relative determinazioni di affidamento emergano in modo espresso i criteri seguiti per la quantificazione di detto importo.

L'importo dell'affidamento pari a euro 1.50 al giorno, peraltro confermato nell'avviso esplorativo pubblicato in data 14 marzo 2025, appare sensibilmente contenuto rispetto alla natura e all'entità delle prestazioni richieste, atteso che la remunerazione comprende non solo l'attività di alimentazione e custodia degli animali, ma anche interventi di pulizia e igienizzazione, vigilanza, assistenza sanitaria e veterinaria, manutenzione ordinaria della struttura nonché gestione dei rapporti con l'utenza. A tali prestazioni si aggiungeva, come risultante dalla determinazione dirigenziale di revoca in autotutela n. 961 del 22 aprile 2025, anche l'attività di guardiania.

In tale contesto, l'importo del corrispettivo fissato dall'Amministrazione comunale suscita fondati dubbi circa la sostenibilità economica dell'affidamento e la congruità del prezzo rispetto al costo reale del servizio, con il rischio di compromissione della qualità delle prestazioni rese e di determinare, in prospettiva, effetti distorsivi sul mercato e sulla concorrenza, atteso che per i futuri affidamenti un prezzo eccessivamente basso potrebbe disincentivare la partecipazione degli operatori economici alle procedure selettive.

Al riguardo, si rileva che il Comune non ha fornito alcun atto istruttorio né documentazione progettuale da cui risulti l'analisi tecnica ed economica sottesa alla determinazione del valore dell'affidamento, limitandosi a rappresentare che l'importo giornaliero per ciascun cane ospitato, inizialmente pari ad euro 1,50, è stato successivamente rideterminato in euro 2,00 per effetto della rimodulazione del servizio disposta con determinazione dirigenziale n. 695 del 27 marzo 2025, mediante la soppressione del presidio notturno fisico presso la struttura e la conseguente riallocazione delle risorse dedicate a tale funzione. Il RUP ha dichiarato che tale valore è stato ritenuto congruo in ragione dei servizi effettivamente resi e sulla base di un raffronto con affidamenti analoghi effettuati da enti locali limitrofi (es. Comune di (...) € 2,07; Comune di (...) € 2,00).

Il RUP ha inoltre dichiarato in sede contro deduttiva e di chiarimento di essere in procinto di avviare le attività preliminari finalizzate all'indizione di una procedura di gara ad evidenza pubblica, volta all'individuazione di un operatore economico qualificato a cui affidare, in forma stabile, continuativa ed efficiente, la gestione complessiva del servizio di gestione del canile e di aver richiesto con nota del 23 maggio 2025 a tutti gli Uffici dell'Amministrazione comunale di segnalare l'eventuale presenza di figure tecniche idonee per la definizione della progettazione, nonché per la redazione dei documenti



di gara e dei relativi capitolati, che saranno oggetto di pubblicazione non appena conclusa la fase istruttoria interna.

Al riguardo si evidenzia che una corretta ed efficace programmazione degli affidamenti di servizi pubblici non può prescindere dall'attivazione della fase preliminare di progettazione, quale momento imprescindibile per l'analisi dei fabbisogni, la definizione delle prestazioni richieste e la determinazione del valore economico dell'appalto, come stabilito dall'art. 41 comma 12 del d.lgs. n. 36/2023 e come ribadito dall'Autorità nella citata Delibera n. 154 del 26 marzo 2024.

La progettazione, pur articolandosi in un unico livello per i servizi, costituisce infatti il fondamento dell'intera procedura selettiva, in quanto consente alla stazione appaltante di individuare con precisione le caratteristiche tecniche ed economiche della prestazione da acquisire, garantendo così il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e parità di trattamento ed assicurando la qualità del servizio reso, coerentemente con l'interesse pubblico perseguito.

In tale prospettiva la determinazione del prezzo a base di gara deve necessariamente fondarsi su una valutazione documentata e analitica dei costi relativi alla gestione del servizio, anche attraverso il confronto con parametri di mercato e con analoghi affidamenti effettuati da altre amministrazioni, evitando di ancorarsi a valori storici o meramente riproduttivi di pregresse esperienze gestionali.

Con particolare riferimento al servizio di gestione dei cani la congruità del corrispettivo risulta dunque strettamente connessa alla qualità delle prestazioni da erogare e alla necessità di garantire un adeguato livello di benessere animale e già il Ministero della Salute, con nota prot. n. 5909 del 31 marzo 2010, aveva rappresentato come, ai fini di una corretta ed efficace gestione, fosse opportuno prevedere un importo giornaliero per cane oscillante tra 3,50 e 4,50 euro, tenuto conto delle esigenze di alimentazione, cura, profilassi sanitaria e mantenimento. Al riguardo l'Autorità ha espressamente stigmatizzato un affidamento avente ad oggetto il medesimo servizio di gestione del canile comunale per il quale la stazione appaltante aveva previsto un importo a base d'asta pari a euro 1,50 oltre Iva per cane al giorno, ritenuto incongruo rispetto ai costi minimi necessari a garantire una corretta gestione del servizio (Cfr. Delibera Anac n. 154 del 26 marzo 2024, cit.).

Alla luce di quanto sopra appare dunque indispensabile che il Comune di (...), in vista dei futuri affidamenti, adotti un approccio rigoroso e strutturato alla fase di progettazione, assicurando la redazione di un progetto tecnico ed economico completo e aggiornato, che costituisca la base per la determinazione di un corrispettivo congruo e sostenibile, anche alla luce delle esigenze di tutela del benessere animale.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 23 luglio 2025

DELIBERA

- per la gestione del servizio di assistenza e custodia dei cani randagi presso il canile comunale, il Comune di (...), nel periodo compreso tra il 2008 e il 2025, ha reiteratamente fatto ricorso ad affidamenti diretti in favore della medesima Cooperativa, in assenza dei presupposti normativi previsti dalla disciplina di settore e in difetto di un'adeguata motivazione;
 - l'analisi dei provvedimenti adottati evidenzia come, fin dall'affidamento originario del 2007, fossero già presenti gravi criticità strutturali, igienico-sanitarie e impiantistiche relative al canile municipale, le quali hanno inciso significativamente sulle scelte dell'Amministrazione



comunale, determinando uno stallo decisionale e il ricorso sistematico a soluzioni temporanee, concretizzatesi in reiterati affidamenti diretti e proroghe a favore dello stesso operatore economico, risultanti non conformi ai principi di concorrenza, efficacia, economicità, tempestività e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006 ed all'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016, nonché all'art. 97 della Costituzione;

- i reiterati affidamenti diretti alla medesima Cooperativa in assenza di procedure selettive hanno determinato l'elusione di qualsiasi confronto concorrenziale per un arco temporale di circa 17 anni, in violazione dei principi di evidenza pubblica sanciti dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006 e successivamente dall'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, nonché dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità;

- la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria non ha consentito di accertare i criteri seguiti dall'Amministrazione comunale per la determinazione del valore dell'affidamento, rilevandosi che il corrispettivo riconosciuto per il servizio, pari a euro 1,50 al giorno per ciascun cane ospitato, non risulta assistito da una motivazione analitica e documentata, né appare congruo, proporzionato e idoneo a garantire la corretta esecuzione di tutte le prestazioni oggetto degli affidamenti, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, nonché non consono alle esigenze di tutela del benessere animale.

- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera ai competenti soggetti del Comune di (...) ai fini delle valutazioni di competenza da far conoscere all'Autorità nel termine temporale di 45 giorni, con ulteriore richiesta di aggiornamento sullo stato di avanzamento dell'appalto integrato relativo alla progettazione ed ai lavori di riqualificazione del canile comunale in esecuzione ad opera della società (...).

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 luglio 2025

Il segretario, Laura Mascali

Firmato digitalmente