

AS1258 - COMUNE DI TARANTO-AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DI SERVIZI PUBBLICI AD ASSOCIAZIONI VOLONTARISTICHE SENZA RICORSO A PROCEDURE SELETTIVE

Roma, 18 febbraio 2016

Comune di Taranto – Segreteria Generale

Con riferimento alla richiesta di parere inoltrata da codesta amministrazione, concernente l'affidamento della gestione di servizi pubblici ad associazioni volontaristiche senza ricorso a procedure selettive, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella sua adunanza del 10 febbraio 2016, ha rilevato quanto segue.

La richiesta di parere concerne, in particolare, l'affidamento diretto in convenzione alle associazioni protezionistiche o animaliste della concessione di gestione dei servizi pubblici aventi ad oggetto il ricovero e la custodia dei cani, secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 2-bis, della l.r. Puglia n. 12/1995.

Le associazioni protezionistiche o animaliste menzionate dalla norma di cui sopra sono iscritte nell'albo regionale delle associazioni per la protezione degli animali ai sensi dell'articolo 13 della stessa legge regionale.

Per quel che qui interessa, l'iscrizione delle associazioni al riferito albo presuppone, tra i requisiti prescritti, che dal relativo statuto risulti *"la mancanza del fine di lucro e la tutela degli animali"*. Inoltre, l'articolo 14, comma 2 della legge regionale in esame dispone che le attività oggetto di convenzione svolte dalle associazioni protezionistiche *"hanno carattere volontario con esclusione di fini di lucro"*.

Con specifico riguardo all'affidamento a favore di un'associazione volontaristica della gestione di servizi pubblici, preme richiamare il consolidato orientamento dell'Autorità¹ secondo cui, coerentemente con le indicazioni esegetiche fornite dalla giurisprudenza comunitaria, le associazioni di volontariato, ancorché non perseguano fini di lucro e siano ispirate da principi solidaristici e sebbene le prestazioni fornite dai collaboratori siano per lo più o totalmente a titolo gratuito, sono imprese ai sensi del diritto *antitrust* allorché svolgano attività economica e, pertanto, non sono di per sé sottratte all'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica.

Ai fini dello scrutinio del caso di specie, rileva l'orientamento della Corte di Giustizia UE² teso a considerare legittimo l'affidamento diretto di servizi pubblici ad associazioni di volontariato esclusivamente laddove l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente a una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. In tale ipotesi, afferma la Corte, l'amministrazione non è tenuta ad effettuare neppure una preventiva comparazione delle proposte di varie associazioni, o ad adempiere a specifici obblighi di pubblicità.

Affinché possa ritenersi applicabile la descritta opzione interpretativa volta a consentire l'affidamento diretto di un servizio pubblico alle associazioni volontaristiche, si richiede che le riferite associazioni non perseguano obiettivi diversi da quelli sopra menzionati e che non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le relative prestazioni, e che non procurino alcun profitto ai loro membri. In particolare, relativamente al rimborso dei costi, occorre verificare che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un'attività di volontariato e che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese effettivamente sostenute per l'attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse.

Alla luce di quanto precede, anche la disposizione di cui al d.l. n. 95/2012, articolo 8, comma 4, concernente gli affidamenti alle associazioni di volontariato per importi non superiori a 200.000 euro, non potrà che essere letta secondo le delineate indicazioni giurisprudenziali rese dalla Corte di Giustizia UE.

In conclusione, al fine di scrutinare la conformità alla normativa comunitaria e nazionale di affidamenti senza ricorso a procedure selettive ad associazioni volontaristiche, mediante un sistema di convenzionamento diretto, occorre verificare in concreto il contesto normativo e convenzionale in cui si iscrive detto affidamento diretto (contesto la cui compiuta disamina non può prescindere da approfondimenti puntuali sul contenuto negoziale della convenzione da stipulare con le Associazioni). Ciò al fine di valutare l'applicabilità dei principi e delle indicazioni esegetiche della Corte di Giustizia UE nelle pronunce richiamate, con particolare riferimento all'effettivo perseguimento, tramite tale affidamento, di finalità sociali, obiettivi di solidarietà ed efficienze di bilancio, a condizione che all'associazione volontaristica che gestisce il servizio venga riconosciuto esclusivamente il rimborso delle spese sostenute.

¹ [Cfr., ex multis, AS487 – Affidamenti diretti per la fornitura dei servizi di trasporto in soccorso ad enti di volontariato, del 18 novembre 2008.]

² [Cfr. Corte di Giustizia UE, sentenza 28 gennaio 2016 (causa C-50/14) e Corte di Giustizia UE, sentenza 11 dicembre 2014 (causa C113/13).]

Si segnala, da ultimo, che sul menzionato articolo 14, comma 2-bis, della legge regionale della Puglia n. 12/1995 pende una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 95 del 22 dicembre 2014) per profili di tutela della concorrenza. In tal senso, le indicazioni fornite nel presente parere consentono un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione legislativa regionale in oggetto.

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella