AS2113 - COMUNE DI BRINDISI - AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI GESTIONE SOSTA A PAGAMENTO, SENZA CUSTODIA, ED ALTRI SERVIZI ALLA SOCIETA' BRINDISI MULTISERVIZI S.R.L.

Roma, 10 novembre 2025

Comune di Brindisi

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 4 novembre 2025, ha ritenuto di formulare, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, alcune osservazioni in merito alle criticità concorrenziali derivanti dalla decisione assunta dal Comune di Brindisi di affidare il servizio di gestione della sosta a pagamento senza custodia e di altri servizi vari alla società *in house* Brindisi Multiservizi S.r.l..

Di tale affidamento l'Autorità è venuta a conoscenza a seguito della pubblicazione da parte di codesto Comune nella Sezione denominata "*Trasparenza SPL*" del portale *web* dell'ANAC dei seguenti documenti, rispettivamente in data 8 agosto 2025 e 21 agosto 2025: (i) la deliberazione del Consiglio Comunale di Brindisi n. 68 del 5 agosto 2025, avente ad oggetto "*Delibera C.C. n. 67 del 01.08.2025 concernente la composizione negoziata relativa alla società in house Brindisi Multiservizi s.r.l.: approvazione provvedimenti successivi alla positiva conclusione dell'iter*."; (ii) la determinazione n. d'ordine Reg. Generale 1141 del 31 luglio 2025, avente ad oggetto "*Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento in house della concessione del servizio parcheggi, senza custodia, nella Città di Brindisi alla società Brindisi Multiservizi S.r.l. (D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 14 e D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36) Approvazione*."[1].

Con la citata deliberazione n. 68/2025, "*in coerenza con le misure e le azioni previste nel Piano di Risanamento*" 2025-2028, codesto Ente, tra le altre cose, ha disposto, per il periodo dal 1° settembre 2025 a fine 2028, l'affidamento *in house* alla società Brindisi Multiservizi S.r.l. (di seguito anche "BMS") del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento, senza custodia, e degli altri servizi alla stessa già correntemente affidati[2].

---

[1] In data 30 settembre 2025, l'Autorità ha ricevuto opportuno riscontro alla richiesta di informazioni inviata al Comune di Brindisi al fine di ottenere un'integrazione della documentazione relativa all'affidamento in oggetto, tra cui gli allegati alla deliberazione n. 68/2025, ivi compresi il Piano di risanamento approvato e la Relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

[2] Oltre al servizio di gestione della sosta a pagamento senza custodia, i servizi affidati *in house* alla società BMS, definiti "*pubblici/strumentali*", sono i seguenti:

1) manutenzione degli spazi a verde e liberi della città e parchi cittadini;
2) custodia e pulizia degli edifici comunali, dei bagni pubblici, parchi ed attrezzature all'aperto, Area mercatale ex INAPLI;
3) manutenzione ordinaria rete viaria comunale;

L'affidamento in oggetto è strettamente connesso alla più ampia operazione di ristrutturazione e risanamento della società *in house* del Comune di Brindisi, in funzione della quale è stata esperita la procedura di composizione negoziata della crisi d'impresa *ex* d.lgs. n. 14/2019 – iniziata con istanza del 31 dicembre 2024 e conclusasi con parere positivo dell'esperto negoziatore del 2 agosto 2025 – ed è stato formulato un apposito Piano di risanamento 2025-2028, attestato da parte del professionista indipendente e approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 67 del 1° agosto 2025[3].

Sotto tale profilo – vista anche la rilevanza degli importi derivanti dagli incassi della gestione della sosta a pagamento per il fatturato della società e quindi per le proiezioni di equilibrio economico-finanziario della stessa – l'affidamento del servizio di gestione della sosta a pagamento si presenta come un atto consequenziale ed essenziale alla tenuta del suddetto Piano di risanamento.

La deliberazione n. 68/2025 di affidamento, infatti, è un provvedimento con cui si dà attuazione agli indirizzi manifestati con la deliberazione n. 67/2025 con la quale codesto Ente ha dato formale approvazione al Piano di risanamento.

Ciò premesso e prescindendo da considerazioni in ordine alla concretezza delle proiezioni contenute nel Piano e/o all'opportunità dell'operazione in parola sotto il profilo della finanza pubblica, si ritiene opportuno formulare alcune osservazioni inerenti alle motivazioni addotte a sostegno della scelta di affidare *in house* alla società BMS il servizio di gestione della sosta a pagamento senza custodia, oltre ad altri servizi vari definiti dall'Ente come "*pubblici/strumentali*".

Come noto, l'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022 impone all'ente di fornire nella deliberazione di affidamento *in house* di un servizio pubblico locale a rilevanza economica una motivazione qualificata a sostegno del mancato ricorso al mercato, "*ai fini di un'efficiente gestione del servizio*", illustrando i benefici della scelta effettuata in riferimento a diversi profili, quali investimenti, qualità del servizio, costi dei servizi per gli utenti, impatto sulla finanza pubblica. Similmente, la relazione *ex* articolo 14 dello stesso decreto – da adottare prima della procedura di affidamento – deve dare conto delle valutazioni effettuate nella scelta della modalità di affidamento con riferimento ai medesimi profili sopra citati e anche ai "*risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili*", nonché ai risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio.

Nel caso in esame, le argomentazioni a sostegno della scelta di affidamento *in house* alla società BMS, fornite nella relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 allegata alla deliberazione n.

4) manutenzione ordinaria fontane ornamentali pubbliche;
5) servizio di gestione del canile municipale sanitario e rifugio e del locale destinato ai gatti gravemente feriti;
6) servizio di manutenzione integrata degli edifici scolastici comunali;
7) servizi di gestione, accoglienza e assistenza, custodia, sorveglianza e portierato-supporto ai visitatori delle sedi culturali, Info – Point e Teatro Verdi, servizio pulizia edifici monumentali e fontane storiche;
8) servizi interni di mobilità del Comune di Brindisi;
9) gestione e manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria degli impianti termici e di climatizzazione di pertinenza degli edifici scolastici ed uffici di proprietà comunale, manutenzione ordinaria Nuovo Teatro Verdi;
10) verifica e controllo impianti termici;
11) servizio di supporto amministrativo.

[3] Deliberazione del Consiglio Comunale n. 67 del 01/08/2025, recante "*Delibera C.C. n.64 del 23.09.2024 di attivazione dell'istanza di accesso alla composizione negoziata da parte della società in house Brindisi Multiservizi s.r.l.: approvazione della proposta di Piano di risanamento all'esito della procedura. Approvazione adempimenti conseguenti. FINE SEDUTA.*".

68/2025 (di seguito anche "Relazione") – e predisposta per il solo servizio di gestione della sosta a pagamento – non appaiono convincenti sotto diversi profili.

Innanzitutto, il confronto tra le possibili alternative rivela una carenza di effettiva analisi alla base, con valutazioni vaghe e poco circostanziate. Riguardo alla possibilità di affidare il servizio con gara e/o con gara a doppio oggetto in caso di società mista, la Relazione adduce la difficoltà di individuare una base di gara, vista l'elevata variabilità della domanda. Tale affermazione appare assai poco sostanziata, dal momento che, se davvero la domanda fosse così estremamente variabile, anche le proiezioni del Piano di risanamento sarebbero da considerarsi assolutamente deboli e poco credibili, basandosi in maniera importante (per circa il 30% del fatturato previsto) proprio sulle previsioni relative agli introiti dell'attività di gestione della sosta a pagamento.

È evidente che il servizio non presenti una variabilità tale da impedirne una sostenibile prevedibilità ai fini della formulazione di un eventuale importo a base di gara e/o di piani economico-finanziari sufficientemente attendibili per i potenziali interessati a partecipare alla gara stessa.

Quanto poi alla presunta maggiore flessibilità della modalità di gestione *in house* in caso di esigenza di adattarsi a circostanze eccezionali o comunque di apportare modifiche del servizio in vigenza di affidamento, si fa presente che, nel caso in esame, risulta che il previgente Contratto di Servizio tra la società BMS e il Comune sia stato oggetto di numerose proroghe "*agli stessi patti e condizioni*"[4], circostanza addotta – tra l'altro – nel Piano di risanamento quale una delle principali concause della crisi aziendale, visto il mancato adeguamento dei corrispettivi ai rincari dei costi frattanto intervenuti, insieme alla struttura dei costi rigida e sovradimensionata.

La supposta maggiore adattabilità delle pattuizioni tra ente e partecipata, quindi, si scontra con un dato fattuale dal quale emerge semmai una tendenziale inerzia e scarsa flessibilità nel rivedere le condizioni contrattuali nelle società *in house*[5], oltre al frequente problema della struttura sovradimensionata.

Invece, nel caso in cui la controparte contrattuale sia un soggetto privato, o misto, la struttura di incentivi – visto l'apporto della diversa funzione obiettivo da parte del socio privato – appare maggiormente idonea non solo a sollecitare ed ottenere le revisioni necessarie ad adeguare le clausole contrattuali a modificate condizioni di mercato, soprattutto in caso queste vadano a discapito dell'equilibrio economico dell'azienda, ma anche a perseguire efficienze di costo.

Se quindi, da un lato, codesto Ente adduce quale vantaggio della modalità di affidamento *in house* quello di poter modificare le condizioni contrattuali con maggiore facilità in virtù del controllo analogo, dall'altro lato, emerge come – nettamente, in casi come quello in esame – questo costituisca anche uno dei difetti della modalità *in house*, concretizzandosi in un rischio di inerzia e gestione non orientata a principi di buon andamento aziendale, che può portare la società partecipata a situazioni di squilibrio economico.

---

[4] Il precedente affidamento, infatti, aveva durata fino alla fine dell'anno 2022 ed è stato successivamente più volte prorogato "*agli stessi patti e condizioni*" fino ad agosto 2025.

[5] Si veda anche il caso delle proroghe contrattuali disposte in favore dell'ATAC, società *in house* di Roma Capitale che svolge il servizio di TPL, sul quale l'Autorità si è espressa più volte (AS1910 *Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale* in Bollettino n. 35/2023; AS1995 *Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale* in Bollettino n. 25/2024; AS2037 *Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale e servizi complementari – estensione durata contratti vigenti* in Bollettino n. 43/2024).

Il tutto è aggravato dal fatto che, di fronte a una situazione societaria in netto peggioramento, codesto Ente ha preferito in ogni caso mantenere la partecipazione e gli affidamenti in capo alla società BMS, invece che procedere con un affidamento tramite ricorso al mercato.

Quanto ai dati sull'esperienza pregressa, nella Relazione si trova una sola affermazione sul fatto che i risultati sul servizio svolto nel passato abbiano avuto un "*esito positivo*" e senza contestazioni da parte del Comune di Brindisi.

Tuttavia, nella Relazione sul Governo Societario allegata al Bilancio 2024, si parla invece (pur senza distinguere tra i vari servizi) di "*performance del tutto inadeguate nell'erogazione dei servizi pubblici*" e di presenza di non meglio dettagliati contenziosi tra l'Ente e la società BMS[6].

In generale, emerge come, nelle argomentazioni addotte nella Relazione a sostegno della scelta di affidare il servizio *in house* alla società BMS, codesto Comune non mostri gli esiti di una riflessione approfondita sull'esperienza pregressa, né di una effettiva analisi comparativa tra le modalità alternative. Il contenuto delle argomentazioni fornite appare più quale formale adempimento ad un atto dovuto, nell'ambito di una decisione di affidamento per altro verso già radicata in seno alla più ampia operazione di salvataggio della società partecipata[7].

In proposito, si segnala come la previsione in base alla quale codesto Ente ha accettato che la società BMS ripaghi il debito di circa € 3,2 milioni in un arco temporale di ben 15 anni faccia emergere la decisione implicita di mantenere nello stesso arco temporale la gestione *in house* dei servizi ad essa affidati.

Deve al riguardo ricordarsi che, nel caso l'azienda riesca a completare le azioni previste nel Piano di risanamento e si pongano quindi le basi per un eventuale futuro rinnovo dell'affidamento, questo sarebbe da decidersi soltanto ad esito di un'apposita valutazione che tenga conto – in maniera analitica e documentata – di tutti gli elementi previsti dagli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022 e in particolare dell'esperienza gestionale pregressa e della comparazione fra le diverse modalità di gestione alternative, giustificando il mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio.

Infine, si ritiene utile rammentare a codesto Ente la distinzione tra servizio pubblico strumentale e servizio pubblico locale a rilevanza economica, dal momento che nella documentazione analizzata gli ulteriori servizi affidati alla società BMS sono definiti più volte indistintamente come servizi "*pubblici/strumentali*" e visto altresì che codesto Ente ha ritenuto opportuno predisporre la Relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 soltanto per il servizio di gestione dei parcheggi a pagamento.

Come già sottolineato dall'Autorità in precedenti interventi[8], si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l'utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito; si ricade, invece, nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione

---

6 Bilancio 2024, pag. 89.

7 Cfr. AS2087 *Provincia di Imperia - Ricognizione SPL 2024*, in Bollettino n. 25/2025, in cui l'Autorità ha contestato alla Provincia di Imperia di aver ripetutamente prorogato l'affidamento del servizio di TPL alla società Riviera Trasporti S.p.A. nel tentativo di risollevare un'azienda in estreme difficoltà economico-finanziarie.

8 Si vedano gli interventi AS2070 *Comune di Novara - Servizio di manutenzione del verde pubblico comunale*, in Bollettino n. 14/2025; AS2030 *Città di Treviso - Parere in merito al perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi del d.lgs. n. 201/2022* in Bollettino n. 34/2024; AS1999 *Ricognizione SPL 2023*, in Bollettino n. 25/2024. Cfr. altresì Consiglio di Stato, Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766.

si riflette esclusivamente nei confronti dell'ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, 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.

Se è pacifico che i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica attengono alle c.d. *utilities* (rifiuti, idrico, trasporto pubblico locale), non risulta tuttavia possibile stabilire *ex ante* un perimetro fisso per i servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete e, quindi, di converso, dei servizi privi di rilevanza economica ovvero strumentali, esclusi, in quanto tali, dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 201/2022.

Soccorrono, in questa direzione, i servizi non a rete già qualificati dalla legge come servizi pubblici locali, nonché l'elenco di cui al decreto direttoriale n. 639 del 31 agosto 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che tuttavia non può ritenersi esaustivo[9].

Al di là di questi casi, sarà pertanto compito dell'Ente verificare, caso per caso, se i servizi affidati nel territorio di competenza rientrino o meno nel perimetro applicativo del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità invita il Comune di Brindisi a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

---

[9] Il menzionato decreto ha infatti come fine espresso quello di fornire degli indicatori di qualità di tali servizi, per i quali non opera un'Autorità di regolazione e non già di elencare tutti i servizi oggetto della disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022. Cfr. altresì il decreto direttoriale del MIMIT 16 maggio 2025 recante "*Servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica. Schemi per bando e contratto tipo*".