

DELIBERA N. 527 del 17 dicembre 2025

Oggetto

Indicazioni alle amministrazioni per gli affidamenti del servizio di gestione dei canili

FASC. 5166/2025 (USRECP 41/2025)

Riferimenti normativi

Legge 14 agosto 1991, 281 – decreto legislativo 36/2023 – decreto legislativo 117/2017

VISTE le numerose criticità riscontrate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione sia in sede di vigilanza che in sede di precontenzioso con riguardo agli affidamenti relativi alla gestione dei canili. Più specificamente, le criticità accertate hanno riguardato: una scorretta e/o del tutto assente progettazione, e a monte della programmazione, da parte delle amministrazioni; con riguardo al servizio di assistenza veterinaria, trattandosi di un servizio di natura intellettuale, il mancato ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo; un uso illegittimo ed improprio dell'affidamento diretto; un'individuazione della tariffa giornaliera per cane posta a base di gara incongrua e del tutto insufficiente a garantire un servizio qualitativamente elevato; un ricorso improprio all'istituto dell'affidamento dei servizi analoghi ai sensi dell'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 36/2023 e dell'istituto della proroga tecnica;

VISTA la legge 14 agosto 1991, 281 recante "*Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*" che all'articolo 1 stabilisce quanto segue: "*Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente*";

VISTO l'articolo 3, comma 2, della medesima legge 281/1991 che attribuisce alle regioni, il compito di "*determinare, con propria legge, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per i cani. Tali strutture devono garantire buone condizioni di vita per i cani e il rispetto delle norme igienico-sanitarie e sono sottoposte al controllo sanitario dei servizi veterinari delle unità sanitarie locali. La legge regionale determina altresì i criteri e le modalità per il riparto tra i comuni dei contributi per la realizzazione degli interventi di loro competenza*";

VISTO, altresì, l'articolo 4, comma 1, della citata legge, quarto periodo, in base al quale è stabilito che "*I comuni provvedono, altresì, al risanamento dei canili comunali esistenti*

e costruiscono rifugi per i cani, nel rispetto dei criteri stabiliti con legge regionale e avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 6. I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti”;

RILEVATO che la disciplina della gestione dei canili è di competenza legislativa regionale e che, quindi, per tale ragione, il quadro normativo di riferimento appare variegato e differenziato tra una regione e l'altra;

RILEVATO che, oltre ai comuni, le leggi regionali attribuiscono una serie di competenze, soprattutto con riguardo ai servizi veterinari e ai controlli sanitari, anche alle Aziende sanitarie locali competenti per territorio;

CONSIDERATO, inoltre, che, di regola, le leggi regionali sono solite distinguere tra canile sanitario (struttura sanitaria di prima accoglienza e di ricovero temporaneo dell'animale), e canile rifugio (struttura destinata al ricovero prolungato dell'animale fino all'adozione o alla sua morte). Inoltre, secondo alcune disposizioni regionali, la gestione del canile sanitario è di competenza delle Aziende sanitarie locali, mentre, in base ad altre leggi regionali, di competenza dei comuni. Per i canili rifugio, la gestione è attribuita ai comuni, fermo restando che vi sono casi in cui, all'interno di una stessa struttura, è presente sia il canile sanitario che il canile rifugio;

CONSIDERATO che, di conseguenza, tale frammentarietà determina anche una eterogeneità della tipologia dei servizi messi a gara dalle amministrazioni;

RILEVATO che, in ogni caso, sulla base dell'esperienza maturata sia in sede di vigilanza che di precontenzioso l'Autorità ritiene utile richiamare le amministrazioni sull'opportunità di seguire alcune prassi necessarie per superare le numerose criticità riscontrate negli affidamenti in questione;

Tutto ciò visto, rilevato e considerato

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 17 dicembre 2025

DELIBERA

Nei limiti di quanto stabilito dalle singole leggi regionali, di fornire le seguenti indicazioni generali alle amministrazioni con riguardo agli affidamenti relativi al servizio di gestione dei canili assoggettati alla disciplina del codice dei contratti pubblici.

1. In alternativa alle procedure di affidamento di cui al decreto legislativo 36/2023 ed in applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 Costituzione nonché ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 6 del decreto legislativo

36/2023, le amministrazioni valutano se sussistono le condizioni per procedere a forme di co-programmazione e/o di co-progettazione ai sensi dell'articolo 55 del codice del terzo settore oppure per la sottoscrizione di convenzioni con organismi individuati dall'articolo 56 del codice del terzo settore. La scelta tra le varie alternative è effettuata dalle amministrazioni tenendo conto della tipologia del servizio da svolgere, delle finalità e degli obiettivi perseguiti, delle modalità di organizzazione delle attività e della possibilità e/o opportunità di coinvolgere gli enti del terzo settore nelle varie fasi di realizzazione del servizio. Per gli istituti disciplinati dal codice del terzo settore, si rimanda alle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto ministeriale 72 del 31 marzo 2021 avente ad oggetto Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del codice del terzo settore. Si ricorda, inoltre, che anche in caso di ricorso a forme di co-programmazione e/o co-progettazione o a convenzioni con gli enti del terzo settore ai sensi degli articoli 55-57 del decreto legislativo 117/2017, le amministrazioni sono tenute a richiedere il rilascio del Codice Identificativo di Gara per la tracciabilità dei flussi finanziari, come chiarito dall'Autorità con la delibera 585/2023 che ha aggiornato la determinazione 4/2011. Si ricorda, infine, che alle forme di co-progettazione e/o di co-programmazione e alle convenzioni non trovano applicazione le regole della trasparenza di cui al combinato disposto degli articoli 37 del decreto legislativo 33/2013 e 28 del decreto legislativo 36/2023, bensì le disposizioni del codice del terzo settore e le indicazioni fornite con le linee guida del Ministero del lavoro e delle politiche sociali adottate con decreto ministeriale 72/2021 e richiamate nelle FAQ sulla trasparenza dei servizi sociali (<https://www.anticorruzione.it/-/trasparenza-nel-settore-dei-servizi-sociali>).

2. Nel caso in cui le amministrazioni ricorrano agli affidamenti assoggettati al codice dei contratti pubblici, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 36/2023, comprese quelle di cui agli articoli 19 e seguenti riferite alla digitalizzazione, alla trasparenza e alla pubblicità legale degli atti, nonché quelle in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Si ricorda alle amministrazioni che la differenza tra le due alternative sopra richiamate risiede nel fatto che, diversamente dalle procedure ad evidenza pubblica assoggettate al decreto legislativo 36/2023, gli istituti previsti dal codice del terzo settore rappresentano modelli di amministrazione condivisa ispirati al principio di solidarietà e non al principio della concorrenza. Più specificamente, negli affidamenti di cui al decreto legislativo 36/2023, i criteri sono già prestabiliti dall'amministrazione, che, all'esito della procedura di gara, sceglie l'offerta ritenuta migliore in termini di qualità e/o di prezzo. Viceversa, la co-programmazione e la co-progettazione costituiscono forme di collaborazione e di cooperazione tra l'amministrazione e gli enti del terzo settore, finalizzate a sviluppare progetti e interventi che rispondano ai bisogni della collettività.

3. Ai sensi dell'articolo 37 del codice dei contratti pubblici, le amministrazioni sono tenute a procedere all'adozione del programma triennale dei servizi e dei relativi aggiornamenti annuali. Le amministrazioni procedono ad effettuare un'adeguata programmazione in modo da addivenire, in via preventiva, alla corretta individuazione delle risorse disponibili, dei bisogni da soddisfare e degli interventi da realizzare. Una programmazione ponderata sulle effettive esigenze dell'amministrazione costituisce, infatti, uno strumento fondamentale per limitare il ricorso agli istituti della proroga e/o dell'affidamento diretto.

4. Si sottolinea la necessità di effettuare una corretta e puntuale progettazione dell'affidamento ai sensi dell'articolo 41, comma 12, del decreto legislativo 36/2023. Anche se per i servizi la progettazione è articolata in un unico livello, la stessa appare indispensabile per avere un servizio qualitativamente elevato e rispondente alle reali necessità dell'amministrazione. Le amministrazioni sono tenute ad individuare, all'interno dei capitolati e della documentazione di gara, correttamente i servizi da affidare. In via esemplificativa, si ritiene necessario: *i)* chiarire se l'affidamento di che trattasi riguarda la gestione di un canile sanitario o di un canile rifugio oppure entrambi, *ii)* individuare puntualmente l'oggetto dell'affidamento specificando i servizi messi a gara e le prestazioni richieste, *iii)* indicare il luogo e le modalità di erogazione del servizio o dei servizi, in modo da evitare discordanze tra la fase dell'affidamento e la successiva fase esecutiva.

5. Corollario di una specifica progettazione è anche una corretta individuazione della tariffa giornaliera per cane da porre a base di gara. Più specificamente, le amministrazioni sono tenute all'individuazione di una tariffa che sia congrua per assicurare il sostentamento ed il benessere dell'animale. In tale ottica, è possibile parametrare la tariffa sulla base della grandezza (piccola, media e grande), dell'età (cuccioli e adulti) e dell'aggressività del cane. Le amministrazioni fanno riferimento, laddove presenti, ai regolamenti regionali che determinano le tariffe. Se non sono presenti regolamenti regionali, le amministrazioni possono far ricorso, come base di partenza per la determinazione delle tariffe, alla circolare del Ministero della Salute n. 5909 del 31 marzo 2010 secondo cui *“da un'indagine conoscitiva effettuata in ambito nazionale e cioè che, tenendo conto dei costi medi per personale, alimentazione cure e profilassi sanitarie, beni di consumo ed utenze varie, ai fini di una buona gestione risulta appropriato un costo oscillante approssimativamente fra 3,50 e 4,50 euro giornalieri per cane”*.

6. Si invitano le amministrazioni a non abusare dell'istituto dell'affidamento diretto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo 36/2023 e ad evitare di frazionare artatamente il valore del servizio in modo da rientrare nella soglia di importo stabilito dal codice dei contratti pubblici per gli affidamenti diretti. In tal senso, si richiamano le amministrazioni a stimare correttamente l'importo dei servizi da affidare sulla base di

quanto stabilito dall'articolo 14, comma 4, del codice dei contratti pubblici. Si ricorda, inoltre, che, qualora vi sia necessità di affidare più servizi diversi tra loro ma comunque connessi, è possibile ricorrere alla suddivisione della procedura in lotti ai sensi dell'articolo 58 del decreto legislativo 36/2023.

7. Si richiamano le amministrazioni ad applicare, ai sensi dell'articolo 108 del decreto legislativo 36/2023, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Tale criterio è, infatti, quello maggiormente in grado di assicurare qualità nell'erogazione del servizio. Per assicurare la qualità dei servizi, le amministrazioni possono privilegiare formule matematiche che valorizzino gli aspetti qualitativi in misura maggiore rispetto al ribasso sul prezzo, come ad esempio le formule matematiche con valori α contenuti o quelle bilineari. Si precisa, inoltre, che nel caso di affidamenti di servizi di natura intellettuale di importo pari o superiore a 140.000 euro, quali i servizi di assistenza veterinaria, ai sensi dell'articolo 108, comma 2, lettera f) del codice dei contratti pubblici, è obbligatorio il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. In relazione alla corretta applicazione di tale criterio di aggiudicazione, si rinvia al bando tipo n. 1 aggiornato al decreto legislativo 31 dicembre 2024 n. 209 e alla relativa relazione illustrativa e, sebbene non vincolanti e riferite al decreto legislativo 50/2016 ora abrogato, alle indicazioni fornite dall'Autorità con le linee guida n. 2 relative all'offerta economicamente più vantaggiosa.

8. Si richiamano le amministrazioni alla corretta applicazione dell'istituto dell'affidamento dei servizi analoghi previsto dall'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 36/2023 ricordando che il ricorso a tale istituto non può essere mai finalizzato ad eludere l'indizione di una nuova procedura di gara. A tal fine, si ricorda che la possibilità di affidare servizi analoghi al medesimo contraente deve essere prevista sin dal primo affidamento, con la conseguenza che, ai fini della determinazione del valore globale dell'affidamento, le amministrazioni devono prendere in considerazione anche i servizi analoghi oggetto di eventuale ripetizione.

9. La proroga tecnica in corso di esecuzione è un istituto di carattere eccezionale finalizzato alla prosecuzione del servizio per il solo tempo strettamente necessario alla conclusione della nuova procedura, in presenza di oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione dell'affidamento e solo allorquando, ai sensi dell'articolo 120, comma 11, del codice dei contratti pubblici *“l'interruzione delle prestazioni possa determinare situazioni di pericolo per persone, animali, cose, oppure per l'igiene pubblica, oppure nei casi in cui l'interruzione della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare”*. Le amministrazioni possono, quindi, ricorrere alla proroga tecnica solo in casi eccezionali ed in presenza delle condizioni stabilite dalla legge, con la conseguenza che la stessa non può mai assumere carattere ordinario o reiterato.

10. La fase esecutiva del servizio costituisce una fase di notevole rilevanza perché assicura il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della procedura di gara, ossia lo svolgimento del servizio a regola d'arte, in adempimento a quanto stabilito dalla documentazione di gara e dal contratto. Si invitano, quindi, le amministrazioni, in sede di predisposizione dei documenti di gara, a regolamentare i controlli e le verifiche da svolgersi durante la fase esecutiva. A tal proposito, è necessario che nella documentazione di gara ed in quella contrattuale si specifichino i ruoli e le funzioni dei soggetti preposti ad effettuare i controlli, anche prevedendo ispezioni a sorpresa con cadenza periodica. Si invitano, inoltre, le amministrazioni a prevedere, nella documentazione di gara e contrattuale, specifiche modalità di verifica e controllo delle eventuali migliorie offerte dall'operatore economico in fase di gara, oltre che le conseguenze connesse all'inadempimento rispetto alle stesse o alle difformità rispetto a quanto offerto. È altresì opportuno specificare le fattispecie di inadempimento che danno luogo all'applicazione delle penali contrattuali, disciplinando il relativo procedimento. I DEC e i RUP devono svolgere le funzioni loro attribuite dagli articoli 114, 115, 116 del decreto legislativo 36/2023 e dagli articoli 31 e seguenti dell'allegato II.14 e non devono limitarsi ad attestare l'avvenuta esecuzione dei controlli tramite mere formule di stile, risultando necessario che le attestazioni di regolare esecuzione facciano riferimento a criteri di misurabilità effettivi, utilizzati per la verifica anche qualitativa delle prestazioni rese.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 gennaio 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente