



## GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI – RELAZIONE RICOGNITIVA

*Adempimenti ex art. 34, co. 20 e 21 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, conv.  
in legge n. 221/2012*

ULTIMO AGGIORNAMENTO 18 DICEMBRE 2013

### SOMMARIO

Premessa .....	1
I riferimenti normativi .....	2
La Nota di lettura dell'anci (estratto).....	2
La relazione .....	3
Le società in house .....	4
Le società a partecipazione mista pubblico-privata .....	4
Le società quotate.....	4
Il contesto di riferimento .....	4
I servizi pubblici locali e servizi strumentali.....	4
Il quadro di sintesi .....	5
I servizi pubblici a rilevanza economica offerti dal Comune ed oggetto della normativa in esame .....	8

### PREMESSA

Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (**art. 112 comma 1 TUEL**).

Con l'obiettivo di sfruttare le economie attivabili dalle imprese di servizio pubblico locale è stato avviato un processo di riforma del settore i cui attori chiave sono le Amministrazioni Regionali e Locali. Gli elementi cardine della riforma, oltre che sui principi comunitari di parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, in sintesi, riguardano – tra l'altro - :

- **i vincoli alle società in house**
- **il superamento della frammentazione organizzativa e gestionale**
- **l'incentivazione degli affidamenti tramite gara**

## I RIFERIMENTI NORMATIVI

Per gli affidamenti che interessano servizi pubblici locali a rilevanza economica la prosecuzione del servizio è, in generale, limitata e soggetta a condizioni: occorre fare riferimento a quanto disposto dall'art. 34 ed in particolare ai commi 20-21, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in legge n. 221/2012.

20. PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA, ..., L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO È EFFETTUATO SULLA BASE DI **APPOSITA RELAZIONE**, PUBBLICATA SUL SITO INTERNET DELL'ENTE AFFIDANTE, CHE DA' CONTO DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E CHE DEFINISCE I CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE, INDICANDO LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE SE PREVISTE.

21. GLI AFFIDAMENTI IN ESSERE ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL PRESENTE DECRETO NON CONFORMI AI REQUISITI PREVISTI DALLA NORMATIVA EUROPEA DEVONO ESSERE ADEGUATI ENTRO IL TERMINE DEL **31 DICEMBRE 2013** PUBBLICANDO, ENTRO LA STESSA DATA, LA RELAZIONE PREVISTA AL COMMA 20. PER GLI AFFIDAMENTI IN CUI NON È PREVISTA UNA DATA DI SCADENZA GLI ENTI COMPETENTI PROVVEDONO CONTESTUALMENTE AD INSERIRE NEL CONTRATTO DI SERVIZIO O NEGLI ALTRI ATTI CHE REGOLANO IL RAPPORTO UN TERMINE DI SCADENZA DELL'AFFIDAMENTO. **IL MANCATO ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI PREVISTI NEL PRESENTE COMMA DETERMINA LA CESSAZIONE DELL'AFFIDAMENTO ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2013**

## LA NOTA DI LETTURA DELL' ANCI (ESTRATTO)

Il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012, apporta modifiche importanti alle disposizioni in materia di Servizi pubblici locali: in merito a ciò i nuovi commi di interesse sono quelli da 20 a 29, di seguito analizzati.

Il *comma 20*, soprariportato prevede che per i **Servizi pubblici locali di rilevanza economica**, l'affidamento sia effettuato in base ad una specifica relazione contenente le ragioni della scelta effettuata, il rispetto dei requisiti comunitari circa la forma di affidamento selezionata, la definizione degli obblighi di servizio pubblico nonché le eventuali compensazioni, da pubblicare sul sito internet dell'amministrazione affidante.

Ciò costituisce un ulteriore passaggio anche per le procedure ad evidenza pubblica, anticipandone in parte i contenuti e profilandosi quale elemento informativo di pubblicità.

Ulteriore adempimento, *comma 21*, consiste nella previsione che gli affidamenti in essere al 20/10/2012, non conformi ai principi comunitari, vanno adeguati agli stessi principi entro il 31/12/2013, pubblicando sul sito internet dell'ente, entro il medesimo termine, la succitata relazione.

La relazione quindi, in questo specifico caso, si presenta quale **ADEMPIMENTO CONFERMATIVO** e di pubblicizzazione della modalità scelta per rendere l'affidamento in essere coerente con i principi comunitari.

Il comma prosegue inoltre disponendo che gli enti competenti devono **contestualmente** inserire, nei contratti di servizio in essere o negli altri atti di regolazione dei rapporti che ne sono sprovvisti, **la data di scadenza dell'affidamento**; in caso contrario gli stessi cessano al 31/12/2013.

Il *comma 22* dispone invece che gli **affidamenti diretti effettuati alle società quotate in borsa e loro controllate**, alla data del 1/10/2003, cessano alla scadenza naturale prevista nei contratti di servizio o negli altri atti di regolazione dei rapporti; nel caso in cui tale scadenza non sia indicata, affidamenti e contratti cessano improrogabilmente *ope legis* al 31/12/2020.

Il **comma 25** prevede che **LE SUCCITATE DISPOSIZIONI NON SI APPLICANO AL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE, DI DISTRIBUZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA** ed alla gestione delle farmacie comunali. Sono inoltre fatte salve le norme in merito alla partecipazione alle gare d'ambito per l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 83/2012 s.m.i..

Maggiormente incisiva e non priva di problematiche, dal punto di vista amministrativo ed operativo, è la norma contenuta nel **comma 23**. Tale disposizione stabilisce che per i **Servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, di cui all'articolo 3-bis del dl 138/11 s.m.i. – incluso il settore dei rifiuti urbani – l'organizzazione, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe all'utenza per la parte di competenza, l'affidamento della gestione ed il relativo controllo, siano effettuate "unicamente" dall'ente d'ambito o di bacino**; questi ultimi individuati dalle Regioni ai sensi del succitato articolo 3 bis del dl 138/2011 s.m.i.

Il **comma 24** abroga invece le modifiche all'ex articolo 4 del dl 138/2011 s.m.i., già apportate nel precedente dl 83/2012, ancorchè tale articolo sia decaduto per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012.

Di rilievo infine le disposizioni contenute nei successivi **commi 26, 27 e 29**, inseriti *ex novo* nell'articolo 34, riformulato in fase di conversione in legge del decreto.

Il **comma 26**, prevede procedure più snelle per l'affidamento del servizio di **ILLUMINAZIONE VOTIVA**, disponendo che tale servizio sia espunto dal decreto ministeriale 31 dicembre 1983, che definiva i servizi pubblici locali a domanda individuale.

Il **comma 27** dell'articolo 34, modifica invece il comma 8 dell'articolo 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 s.m.i., eliminando la precedente soglia dei 200.000 euro annui per l'affidamento in house di beni e servizi, a partire dal 2014; norma tra l'altro già ritenuta dall'ANCI inapplicabile ai servizi di interesse generale poiché attinente le sole attività strumentali e comunque non costituzionalmente orientata.

Importante infine la modifica contenuta nel **comma 29**, che sostituisce il comma 4 dell'articolo 154, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, inerente la determinazione dei costi da riconoscere quali componenti tariffarie per il servizio idrico integrato.

## LA RELAZIONE

È dunque previsto che per gli affidamenti in essere al 20 ottobre 2012, la relazione prevista dal comma 20, deve essere pubblicata entro la data del 31 dicembre 2013.

Per gli affidamenti per i quali non è prevista una data di scadenza, gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento, pena la cessazione dell'affidamento medesimo alla data del 31 dicembre 2013.

Per gli affidamenti effettuati dagli enti locali e che interessano servizi pubblici locali a rilevanza economica la prosecuzione del servizio sarà limitata al termine entro il quale l'autorità di ambito o di bacino territoriale ottimale provvederà all'affidamento e regolazione ai sensi dell'art. 3-bis, D.L. n. 138/2011, come modificato dal D.L. n. 179/2012, conv. in legge n. 221/2012.

## LE SOCIETÀ IN HOUSE

Nel caso di società in house la relazione deve evidenziare analiticamente la sussistenza dei requisiti per la permanenza dell'affidamento - e quindi sia del controllo analogo che della prevalenza dell'attività verso l'ente e gli enti affidatari - nonché l'insussistenza dei vincoli e/o limiti previsti per le società strumentali, per le attività non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, ovvero in relazione alla dimensione demografica.

### NEL COMUNE DI CESANO BOSCONO NON RICORRE LA FATTISPECIE

## LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE MISTA PUBBLICO-PRIVATA

In questo ambito deve, invece, essere verificata la sussistenza delle condizioni per l'attivazione ed il mantenimento del partenariato.

In caso di riconosciuta mancanza delle condizioni per il mantenimento dell'affidamento l'ente dovrà procedere alla sua cessazione o, se possibile, ad una conformazione del rapporto con la società partecipata ai vincoli e condizioni obbligatorie. In merito alla scadenza dell'affidamento diretto occorre considerare che per effetto dell'art. 4, c. 8, del D.L. n. 95/2012, come modificato dall'art. 34, c. 27, del D.L. n. 179/2012, conv. in legge n. 221/2012, "sono fatti salvi gli affidamenti in essere (alla data del 20 ottobre 2012) fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014".

## LE SOCIETÀ QUOTATE

Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

Tali disposizioni non si applicano, comunque, al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al D.Lgs. n. 164/2000, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al D.Lgs. n. 79/1999 ed alla legge n. 239/2004, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge n. 475/1968.

### NEL COMUNE DI CESANO BOSCONO NON RICORRE LA FATTISPECIE

## IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

### I SERVIZI PUBBLICI LOCALI E SERVIZI STRUMENTALI

Risultano indifferentemente servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 112 del T.U.E.L., quelli di cui i cittadini usufruiscano *uti singuli* e come componenti la collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per le obiettive esigenze sociali.

Il Consiglio di Stato ha osservato che "la subordinazione al pagamento di un corrispettivo, rilevante nella prospettiva abbracciata dal Codice dei contratti pubblici in sede di distinzione tra la figura dell'appalto e quella della

concessione (art. 2, comma 12), dipende dalle caratteristiche tecniche del servizio e dalla volontà «politica» dell'ente, ma non incide sulla sua qualifica di servizio pubblico locale ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al T.U.E.L.<sup>1</sup>.

Il Titolo V del T.U.E.L. disciplina i criteri per la determinazione e la riscossione delle tariffe e comprende nell'ambito dei servizi pubblici locali anche quelli erogati senza un corrispettivo, sempre che le prestazioni siano strumentali all'assolvimento delle finalità sociali dell'ente, come avviene – ad esempio - per il servizio di pubblica illuminazione. In particolare, **il Consiglio di Stato ha escluso che, a fini della qualificazione del servizio in oggetto, possa assumere rilievo la circostanza che il gestore del servizio venga, o meno, remunerato direttamente dall'utenza**, mediante corresponsione della tariffa..

## IL QUADRO DI SINTESI

### SERVIZI STRUMENTALI

---

Allorquando le prestazioni vengono effettuate direttamente a favore della stazione appaltante.

### SERVIZI PUBBLICI LOCALI

---

Allorquando la prestazione resa dall'appaltatore viene fornita per soddisfare in via immediata le esigenze della collettività o del singolo utente. Si dividono in:

#### SERVIZI SENZA RILEVANZA ECONOMICA

---

Servizi che per obbligo di legge o per disposizione regolamentare del comune prevedono o consentono l'accesso anche a fasce deboli non in grado di contribuire, laddove naturalmente questa fascia di sottocontribuzione sia tale da compromettere una gestione remunerativa del servizio e non sia possibile prevedere eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi, nei limiti delle disponibilità di bilancio.

Detti servizi:

- non proiettano l'attività aziendale al solo guadagno o al solo lucro ma al servizio in sé
- sono per lo più connotati da significativo rilievo socio-assistenziale e gestiti in funzione di mera copertura delle spese sostenute, anziché del perseguimento di profitto d'impresa,

#### SERVIZI A RILEVANZA ECONOMICA

---

laddove la tariffa richiedibile all'utente è potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa. In quest'ambito, l'aspetto monetario è determinante nella gestione del servizio, l'organizzazione dello stesso avviene con modalità di tipo imprenditoriale (o societario) e il profitto aziendale è tra gli obiettivi primari di bilancio, ovvero quando l'attività del servizio sia orientata a contenere i costi massimizzando gli utili, per un aumento dei ricavi oltre alla remunerazione del capitale investito a vantaggio della proprietà azionaria

---

<sup>1</sup> Sezione Quinta n. 8232 del 25 novembre 2010

LA TABELLA RIEPILOGATIVA<sup>2</sup>

Servizio	Classificazione	Riferimento
<b>Servizi di Raccolta, Trasporto e Smaltimento</b>	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS705 - AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - AS544 - AS530 - AS526 - AS562 - AS561 - AS548 - AS594 - AS599 - AS601 - AS620 - AS627 - AS706 - AS708 - AS726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 - AS743</i>
<b>Manutenzione Verde pubblico</b>	Servizio strumentale pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS598 - AS592 - AS589 - AS576</i>
<b>Servizi Cimiteriali</b>	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS667 - AS666 - AS648 - AS638 - AS607 - AS559 - AS525 - AS515 - AS514 - AS504</i>
<b>Servizi Idrici</b>	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS704 - AS543</i>
<b>Servizi Depurazione (riferito a manutenzione impianti di depurazione)</b>	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS579</i>
<b>Distribuzione GAS</b>	Servizio pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS674</i>
<b>Trasporti Locali</b>	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS669 - AS701 - AS645 - AS640 - AS603 - AS565 - AS556 - AS531 - AS518</i>
<b>Manutenzione edifici pubblici<sup>3</sup></b>	Servizio strumentale	<i>Pareri AGCM: AS597 - AS591 - AS692 - AS663 - AS590 - AS587 - AS583 - AS617 - AS600 - AS595 - AS593 - AS582 - AS575 - AS527</i>
<b>SIT - Sistemi informativi territoriali</b>	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS588</i>
<b>Servizi di supporto all'attività di controllo della funzionalità degli impianti termici</b>	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS692</i>
<b>Gestione eventi culturali e fieristici</b>	Servizio strumentale /pubblico locale <sup>4</sup>	<i>Pareri AGCM: AS527 - AS608</i>
<b>Gestione spazi culturali</b>	Servizio strumentale /pubblico locale <sup>5</sup>	<i>Parere AGCM: AS729</i>
<b>Gestione impianti sportivi comunali</b>	Servizio pubblico locale /strumentale <sup>6</sup>	<i>Parere AGCM: AS542 TAR Calabria 1419/2010</i>

<sup>2</sup>Rielaborazione della tabella disponibile all'indirizzo <http://www.segretariocomunale.com/articoli/171-servizi-pubblici-locali-spl-situazione-al-giugno-2012-di-ald.html>, consultato il 18 dicembre 2013

<sup>3</sup> Con riferimento ad attività di conservazione strutturale e funzionale di quelle parti del patrimonio che sono di diretta fruizione pubblica, quali la rete stradale e quella acquedottistica. L'attività di manutenzione costituisce erogazione del servizio di gestione del patrimonio immobiliare, senza che sia possibile configurare una distinzione strutturale e funzionale tra svolgimento del servizio e (separata) gestione degli impianti a questo stesso funzionalmente serventi, T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 24 aprile 2008, n. 2533. Cfr. AGCM pronuncia AS887 del 21 febbraio 2011

<sup>4</sup> A seconda che sia conferita o meno la titolarità del servizio e l'organizzazione dello stesso

<sup>5</sup> idem

<sup>6</sup> idem

<b>Gestioni parcheggio comunale</b>	Servizio pubblico locale /strumentale <sup>7</sup>	<i>Pareri AGCM: AS542 - AS554 AS618 - AS642 - AS681</i>
<b>Gestione risorse culturali ed economiche</b>	Servizio strumentale	<i>Pareri AGCM: AS567 - AS574</i>
<b>Gestione asilo nido</b>	Servizio pubblico locale /strumentale <sup>8</sup>	<i>Pareri AGCM: AS609 - AS611</i>
<b>Gestione sistema integrato biblioteche comunali</b>	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS702</i>
<b>Illuminazione Pubblica</b>	Servizio pubblico locale	<i>TAR Sardegna 966/2009 TAR Emilia Romagna 460/2010</i>
<b>Illuminazione votiva</b>	Servizio pubblico locale	<i>TAR Toscana 1430/2009 TAR Puglia 2103/2007</i>
<b>Centro educativo diurno minori</b>	Servizio pubblico locale	<i>TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006<sup>9</sup></i>
<b>Assistenza domiciliare anziani</b>	Servizio pubblico locale	<i>TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006<sup>10</sup></i>
<b>Gestione centro aggregazione anziani</b>	Servizio pubblico locale	<i>TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006</i>
<b>Trasporto disabili</b>	Servizio pubblico locale	<i>TAR Puglia 1318/200<sup>11</sup>6</i>
<b>Refezione scolastica</b>	Servizio pubblico locale	<i>Consiglio di Stato 6529/2010<sup>12</sup></i>

<sup>7</sup> idem

<sup>8</sup> idem

<sup>9</sup> I richiamati riferimenti giurisprudenziali hanno classifica il servizio quale SPL a rilevanza economica in quanto gestibile in forma remunerativa ed erogabile in un contesto di mercato

<sup>10</sup> I richiamati riferimenti giurisprudenziali hanno classifica il servizio quale SPL a rilevanza economica in quanto gestibile in forma remunerativa ed erogabile in un contesto di mercato. Non a rilevanza economica qualora il Comune decida di erogarlo anche a chi non ha possibilità di contribuire, con esclusione di remuneratività del servizio

<sup>11</sup> Il riferimento giurisprudenziale sancisce la rilevanza economica del servizio Non a rilevanza economica qualora il Comune decida di erogarlo anche a chi non ha possibilità di contribuire, con esclusione di remuneratività del servizio

<sup>12</sup> Il riferimento giurisprudenziale richiamato evidenzia, nel caso specifico preso in esame, la non rilevanza economica del servizio a causa delle concrete modalità di svolgimento, dei connotati economico organizzativi, della natura del soggetto che lo svolge Non a rilevanza economica qualora il Comune decida di erogarlo anche a chi non ha possibilità di contribuire, con esclusione di remuneratività del servizio

## I SERVIZI PUBBLICI A RILEVANZA ECONOMICA OFFERTI DAL COMUNE ED OGGETTO DELLA NORMATIVA IN ESAME

LA presente **RELAZIONE** PUBBLICATA SUL SITO INTERNET, riporta nella tabella successiva il riepilogo dei servizi pubblici affidati all'esterno offerti dal Comune e lo strumento adottato per la gestione degli obblighi di servizio.

Servizio	Rilevanza Economica (Sì\No)	Scelta contraente	Strumento per la gestione degli obblighi di servizio	Data Scadenza dell'affidamento (Sì\No)
<b>Servizi di Raccolta, Trasporto e Smaltimento</b>	Sì	Affidamento a Società Partecipata	Contratto di Servizio	Sì
<b>Manutenzione Verde pubblico</b>	Sì	Procedura aperta	Capitolato e Contratto	Sì
<b>Servizi Cimiteriali (compresa illuminazione votiva)</b>	Sì	Concessione (project financing) con gara	Capitolato e Contratto	Sì
<b>Trasporti Locali</b>	Sì	Servizio gestito in convenzione con il Comune di Milano		
<b>Servizi Idrici</b>	Sì	Servizio gestito tramite ATO (ambito territoriale ottimale)		
<b>Illuminazione Pubblica</b>	Sì	E' stato avviato il percorso di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica attraverso un rilievo puntuale di quanto esistente per determinarne la loro consistenza e mettere in gara un progetto di manutenzione ordinaria degli impianti		

Gli altri servizi pubblici affidati a soggetti esterni ma privi di rilevanza economica sono quelli riassunti di seguito. Tali servizi non rientrano nell'attuale adempimento confermativo ma – in ogni caso – sono stati affidati nell'ambito delle procedure previste dal d.lgs. 163/06 (Testo Unico Appalti)

**Assistenza domiciliare****Gestione centro aggregazione anziani**

Servizi rilevanti ISEE

**Refezione scolastica****Trasporto disabili**

Servizio a carattere sociale (SOLO contribuzione volontaria)