



C I T T À d i
P I N E R O L O

Relazione sui servizi pubblici locali del Comune di Pinerolo

Art. 34, comma 21 D.L. 179/2012 convertito in L. 221/2012

1 - PREMESSA

La presente relazione è resa per i fini di cui all'art. 34, commi 20 e 21 D.L. 179/2012 convertito in L. 221/2012. In base a tali disposizioni gli enti locali devono procedere entro il 31/12/2013 ad una verifica della conformità al diritto comunitario delle gestioni dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

La verifica è stata condotta con riferimento a tutti i servizi pubblici locali, ricorrendo sia per la distinzione tra servizi pubblici e servizi strumentali sia per l'individuazione dei servizi locali a "rilevanza economica" alle disposizioni normative, se presenti, e, in mancanza, alle indicazioni dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato e della giurisprudenza amministrativa.

La verifica è stata condotta principalmente con riferimento alle modalità di affidamento del servizio (ed alla presenza di un termine finale nell'affidamento), più che alla conformità ai principi comunitari della continuità, universalità e parità e dell'assenza degli aiuti di Stato.

Gli esiti di tale verifica sono contenuti nella presente relazione. La verifica, per espressa esclusione ad opera dell'art. 34, comma 25 del D.L. 179/2012 convertito in L. 221/2012, non è estesa al servizio di distribuzione del gas naturale¹.

2 - LA DISCIPLINA SULL'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

2.1 La riforma introdotta dall'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008

Nel corso degli anni, la materia dei servizi pubblici locali è stata interessata dal susseguirsi e sovrapporsi di normative *ad hoc* volte a individuare le modalità di gestione e di affidamento dei servizi.

Una riforma generale del settore era stata operata con l'art. 23-*bis* del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 (cd. Decreto Tremonti) convertito nella L. 06.08.2008, n. 133. Tale disposizione, dopo le modifiche apportate dall'articolo 15 del D.L. 135/2009, strutturava la disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali su un **regime ordinario**, imperniato sullo svolgimento di procedure selettive ad evidenza pubblica ed un **regime derogatorio**, basato sull'affidamento diretto del servizio, *l'in house providing*, cui era possibile fare ricorso solo in

¹ La gestione del servizio di gestione della rete gas per il Comune di Pinerolo è affidata a Distribuzione Gas Naturale S.r.l., la cui concessione, in virtù dell'atto ricognitivo siglato in data 6 agosto 2010 con il Comune di Pinerolo e Acea Pinerolese Industriale S.p.A. è scaduta al 31.12.2012. Tuttavia per effetto dell'art. 3, comma 3 del D.M. 19 gennaio 2011, che istituisce gli ATEM (ambiti ottimali minimi), l'affidamento del servizio di distribuzione gas è possibile unicamente relativamente all'ambito. Ai sensi dell'art.14, comma 7, del D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164, "il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento". La normativa vigente in materia di regolamentazione del mercato interno nel settore gas, a seguito dell'approvazione del D.Lgs 23 maggio 2000 n. 164, si è progressivamente conformata alle specifiche direttive comunitarie e, più in generale, ai principi fondamentali in tema di libertà di impresa e di apertura alla concorrenza, attribuendo ai Comuni, titolari del servizio nel loro territorio, i compiti di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo sull'attività di distribuzione. Il Comune di Pinerolo è compreso nell'Ambito Torino 3 Sud Ovest. La convenzione per la gestione in forma associata della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, registrata nell'indice cronologico delle scritture private del Comune di Pinerolo al n. 289/13 del 12/08/2013, è stata sottoscritta da tutti i 70 Comuni appartenenti all'Ambito. I Comuni dell'Ambito Torino 3 hanno individuato la Città di Pinerolo quale Comune capofila dell'ambito incaricato della gestione delle procedure per l'affidamento del servizio.

situazioni eccezionali e nel rispetto di alcuni requisiti di carattere sostanziale e procedurale (disciplinato dai commi 3, 4 e 4 bis)².

Il regime ordinario di affidamento si articolava in due varianti, che la disciplina normativa poneva sullo stesso piano:

a) da un lato, **la completa esternalizzazione** della gestione costituita dall'affidamento a favore di operatori economici, in qualunque forma costituita, selezionati con procedure a evidenza pubblica³;

b) dall'altro, una soluzione che si potrebbe definire di **esternalizzazione vigilata dall'interno**⁴, in cui la gestione del servizio era **direttamente** affidata ad una società a partecipazione mista pubblica e privata a condizione che fossero soddisfatti tre requisiti:

(i) la selezione del socio doveva essere effettuata mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto «*dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità*»;

(ii) la gara svolta per la selezione del socio doveva essere un gara cd. a doppio oggetto, ovvero una gara che abbia ad oggetto «*... al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio*»;

(iii) la partecipazione del socio privato alla società mista non doveva essere «*inferiore al 40 per cento*» del capitale sociale.

2.2 L'abrogazione dell'art. 23-bis del D.L. n. 112/08 e la nuova disciplina introdotta dall'art. 4 del D.L. n.138/11

L'art. 23-bis del D.L. n. 112/08 è stato abrogato all'esito del referendum del 12-13 giugno 2011⁵. Il legislatore ha successivamente tentato di colmare il vuoto normativo, con l'adozione dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 (convertito con legge 14 settembre

² L'art. 23 bis, commi 3, 4 e 4 bis stabiliva «3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

4. Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.»

4.- bis. I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui al comma 4».

³ L'art. 23 bis, comma 2, lett. b testualmente stabiliva «... a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità».

⁴ L. Alla "La nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo le modifiche introdotte dall'articolo 15 del d.l. 135/2009 convertito, con modificazioni, dalla legge 166/2009" in Amministrazione in cammino.

⁵ D.P.R. n. 113/2011 "Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23 bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 325/2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

2011 n. 148). Tale disciplina imponeva agli enti locali di adottare un quadro con la quale valutare se i servizi configuravano attività che devono essere liberalizzate *tout court* (art. 4, comma 1) oppure se tali servizi devono continuare ad essere attività su cui esisteva un diritto di esclusiva a favore delle amministrazioni di riferimento (art. 4, commi 1 e 8) e con riferimento a tutte le ipotesi in cui i servizi pubblici locali non potevano essere liberalizzati, aveva – di fatto – reintrodotto, sebbene con sfumature diverse, i medesimi tre modelli di gestione previsti dall'art. 23-*bis*.

In altri termini, gli enti competenti avrebbero potuto affidare il servizio secondo il modello del gestore privato o della società mista, ovvero in casi eccezionali (e qualora il controvalore del servizio non avesse superato 900.000 euro/anno, limite poi abbattuto dal D.L. n. 1/2012 sino a 200.000 euro/anno) attraverso l'affidamento diretto a società *in house*.

A distanza di pochi mesi, l'art. 4 del D.L. n. 138/11 è stato ulteriormente modificato dall'art. 9, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. "legge di stabilità 2012"). Con tale disposizione, il legislatore aveva previsto la 'futura' adozione di un regolamento esecutivo. Ciò comportava la sospensione di tutti i procedimenti di affidamento in corso in attesa dell'emanazione di tale atto regolamentare (o comunque del decorso del termine previsto: originariamente 31 gennaio 2012, poi prorogato al 31 marzo 2012).

2.3 La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e gli effetti sulla modifica del quadro normativo

Nelle more dell'adozione del regolamento, la Corte Costituzionale (con sentenza 20 luglio 2012, n. 199) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. n. 138/11.

Secondo la Corte⁶, infatti, l'art. 4 del D.L. n. 138/11 (e le sue ulteriori modifiche) aveva riproposto una disciplina sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'abrogato art. 23-*bis* del D.L. n. 112/08. Inoltre, il nuovo art. 4 poneva limiti alla possibilità di procedere agli affidamenti c.d. *in house* ulteriori rispetto a quelli previsti dalla disciplina comunitaria vigente e alla volontà emersa dal referendum popolare del giugno 2011.

L'azzeramento della normativa contenuta nell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 148/2011, determina l'applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla detta sentenza, **della normativa e dei principi generali dell'ordinamento europeo, nonché di quelli affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale** cosicché le alternative per l'affidamento dei servizi risultano essere le seguenti:

- a) il ricorso al mercato;
- b) il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (cosiddetto PPPI);
- c) l'affidamento *in house*.

La prima è il modello della così detta **evidenza pubblica**, ossia affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica ex D.Lgs. 163/2006, nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (in via generale il TFUE si occupa del tema della concorrenza al Titolo VII [art. 101 – 109] e della disciplina del mercato unico rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 [*mercato interno*], 28 e 29 [*libera circolazione delle merci*], 45 – 66 – Titolo IV [*libera circolazione di persone, servizi e capitali*], 114, 115 e 118 [*riavvicinamento delle legislazioni*]).

⁶ La Corte Costituzionale, a seguito di separati ricorsi delle Regioni Puglia, Marche, Emilia Romagna, Umbria e Sardegna, ha ritenuto ammissibile la questione di legittimità in relazione all'art. 75, Costituzione che tutela gli effetti abrogativi del *referendum* e il conseguente divieto di ripristino della normativa investita dalla volontà popolare.

La seconda è il fenomeno delle **società miste** (che a livello comunitario è conosciuto come quello del PPPI⁷), il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto (riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio), in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima (ipotesi diversa da quella non consentita, in cui si intendono affidare direttamente ulteriori appalti a una società mista già costituita), senza alcuna previsione di percentuali minime di partecipazione (pubblica o privata)⁸ la quale, a sua volta, ha aderito alla comunicazione interpretativa della Commissione europea in data 5 febbraio 2008 "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)".

La terza è il cosiddetto **in house**⁹ che consente l'affidamento diretto, senza previa gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante. Il che è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni: a) totale partecipazione pubblica; b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi; c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano¹⁰.

Queste disposizioni recepiscono il principio comunitario dell'indifferenza della forma utilizzata per la gestione dei servizi di interesse economico generale da parte degli enti: l'ente in sostanza è libero di auto organizzarsi, nel rispetto del diritto comunitario, mediante

⁷ punto 2.2 e nota 18 della Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità europee 5/2/2008 n. C [2007] 6661 *sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*; Risoluzione del Parlamento europeo del 18 Maggio 2010 *sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici* (2009/2175(INI)), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 31.5.2011; sentenza Corte di Giustizia UE 15.10.2009 C-196/08; sentenza Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 03.03.2008, n.1 e parere 18.04.2007, n.456.

⁸ Il modello è stato ammesso dalla Corte di Giustizia U.E (Corte Giust. U.E., sez. III, 15 ottobre 2009, procedimento C-196/08, Acoset s.p.a., in *Foro amm. CDS*, 2009, 10, 2211. Va rilevato che la decisione della Corte di Giustizia è stata anticipata dal legislatore italiano che, con il d.l. 25 settembre 2009, n. 135 - convertito, con modificazioni, dalla l. 20 novembre 2009, n. 166 - ha previsto per la prima volta il modello della cosiddetta gara a doppio oggetto). La Corte di Giustizia U.E., a sua volta, ha aderito alla comunicazione interpretativa della Commissione europea in data 5 febbraio 2008 "sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)", pubblicata nella G.U.C.E. 12 aprile 2008, C91/4. Il modello della gara a doppio oggetto ha avuto anche l'avallo iniziale della giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 705, commentata da G. Fraccastoro e F. Colapinto, *I servizi pubblici fra società mista e in house providing*; sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824, in *Giurisd. amm.*, 2009, I, 214; sez. II, 18 aprile 2007, n. 456, in *Foro it.*, 2007, 12, 611).

⁹ In tema di in house si veda, da ultimo: V. Parisio, *Forma privatistica e sostanza pubblicistica: modello societario e gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2012 e Corte di Giustizia U.E., sez. III, 29 novembre 2012 (cause nn. C-183/11 e C-183/1), in *www.giustamm.it*, n. 12/2012, con commento di G. Guzzo, *Nota a sentenza della Corte di Giustizia, Sezione III, del 29.11.2012 (C - 183/11)*.

¹⁰ L'affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico *in house* è ammesso senza più alcun termine finale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art.4, c. 32, lettera a) D.L. 138/2011, che individuava il 31.12.2012 quale termine di cessazione degli affidamenti assegnati in assenza di evidenza pubblica) e senza limite di valore contrattuale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art. 4, c.13 DL 138/2011, che limitava il valore stesso entro i 200.000 euro/anno), purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal, e richiamati dall'art.113, c.5, lettera c) D.Lgs. 267/2000, abrogato dall'art.12, c.1 DPR 168/2010, ma sempre valido quale riferimento.

l'auto produzione o il ricorso al mercato¹¹. Una recente sentenza del TAR Lombardia¹² ha precisato: *“L'ordinamento nazionale non indica un modello preferibile - ossia non predilige né l'in house né la piena espansione della concorrenza nel mercato e per il mercato e neppure il partenariato pubblico privato - ma rinvia alla scelta concreta del singolo ente affidante. In definitiva, si profila una maggiore autonomia degli enti locali nella direzione da intraprendere (...) La scelta tra i differenti modelli va effettuata tenendo conto della concreta situazione di fatto, nel rispetto dei criteri introdotti dall'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012 ossia la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento. Detti obiettivi devono necessariamente essere correlati al preminente interesse dell'utente del servizio a godere del miglior servizio possibile alle condizioni più convenienti (...)”*.

2.4 Gli ambiti territoriali ottimali

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale non ha investito invece l'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 che, pertanto, deve ritenersi attualmente vigente. Secondo tale disposizione lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica devono essere organizzati sul territorio secondo c.d. *“ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei”*.

La medesima disposizione rinvia alla Regioni il compito di definire il perimetro di tali ambiti/bacini così da consentire la realizzazione di economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza dei singoli servizi su base territoriale. A fronte della definizione degli ambiti/bacini, le Regioni dovranno anche provvedere alla istituzione o designazione degli enti di governo degli stessi.

La disciplina nazionale chiarisce, inoltre, che la dimensione degli ambiti o dei bacini non deve essere di norma inferiore a quella del territorio provinciale di riferimento. Un ambito/bacino di perimetro ridotto potrà essere individuato solo previa motivazione di tale scelta sulla base di criteri *“di differenziazione territoriale e socio-economica”* e comunque nel rispetto dei *“principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio”*. È fatta comunque salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee, nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni del nuovo art. 3-bis.

In altre parole, l'ambito/bacino nel quale organizzare e strutturare la gestione dei servizi deve avere una dimensione sopra-comunale tendenzialmente non inferiore a quella della Provincia di riferimento. Una dimensione più ridotta può essere giustificata solo in casi particolari, ma è in sostanza da escludersi che vi possa essere un bacino coincidente con il territorio di un singolo Comune (ad eccezione forse dei casi delle maggiori città).

La nuova disciplina chiarisce, infine, che la stessa *“opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti”*.

¹¹ A tale proposito, la Corte costituzionale (con sentenza 325/2010) ha statuito che il diritto comunitario non ha mai espressamente ed univocamente affermato che per i SPL economici ci sia, in capo agli enti locali, un obbligo assoluto ed inderogabile di affidarli a terzi sul mercato con l'esclusione dell'affidamento diretto a società *in house*.

¹² TAR Lombardia, Brescia, sent. 11/6/2013, n. 558. Nello stesso senso: *“Le autorità nazionali, regionali e locali devono poter stabilire liberamente i criteri di aggiudicazione (...) secondo loro più adeguati rispetto all'obiettivo del contratto”* parere del Comitato economico e sociale europeo del 26.4.2012 in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per l'aggiudicazione dei contratti di concessione.

2.5 L'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con legge n. 221/2012) e il nuovo regime transitorio

Con il decreto legge n. 179/2012 (convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221) sono state introdotte, *inter alia*, alcune disposizioni in materia di servizi pubblici locali. In particolare, l'art. 34 prevede che:

- *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, **che dà 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**"* (comma 20);
- *"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**"* (comma 21);
- *"Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo"* (comma 23, che introduce un nuovo comma 1-bis all'art. 3-bis, del D.L. n. 138/2011);
- *Il comma 25 del citato art. 34, prevede che i commi da 20 a 22 non si applichino 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..*

La norma contenuta nel **comma 20**, prevede la necessità, ai fini dell'affidamento del servizio, della redazione e **della pubblicazione di una relazione**, con duplice contenuto:

- a) indicazione delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- b) definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

In altri termini si "istituzionalizza" l'obbligo di motivare, e pubblicizzare, il ricorso all'affidamento diretto o all'affidamento tramite gara. L'ente locale quindi dovrà rispettare i principi comunitari, **l'obbligo di motivazione** (del resto ogni scelta discrezionale dell'ente locale deve essere sorretta da adeguata istruttoria e motivazione¹³), **i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa**.

¹³ Onde evitare illogicità o irrazionalità (si veda anche TAR Campania, Napoli, sent. 1925/2013). Con il comma 20 dell'art. 4 del D.L. 179/2012 succitato "**si istituzionalizza l'obbligo di motivare e pubblicizzare il ricorso all'affidamento diretto o all'affidamento tramite gara**" (C. Volpe "La normativa sui servizi pubblici locali di rilevanza economica..", in "Giustizia amministrativa, documentazione, studi"). L'Autore peraltro fa anche rilevare comunque la "stranezza della nuova normativa", che prevede la motivazione anche per il ricorso alla gara. Inoltre l'Autore evidenzia che "se è vero che la scelta di non trasferire ad un soggetto terzo la funzione amministrativa idonea a soddisfare la domanda relativa ad un pubblico servizio costituisce per la PA una facoltà legittima, ciò non

La norma contenuta nel **comma 21** riguarda invece gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 (20 ottobre 2012) ed ha un contenuto duplice.

La prima parte riguarda gli affidamenti **“non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea”**; i quali vanno adeguati entro il 31 dicembre 2013 “pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20”. Il che comporta che gli affidamenti non conformi alla normativa europea devono essere oggetto di autoannullamento da parte dell’amministrazione affidante; che dovrà provvedere ad affidare il medesimo servizio con modalità conformi al diritto europeo e sulla base dell’apposita relazione di cui al comma 20.

La seconda parte riguarda tutti gli affidamenti, sempreché conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, nei quali non è prevista una data di scadenza. Gli enti competenti devono provvedere ad inserire nel contratto di servizio, o negli altri atti che regolano il rapporto, un termine di scadenza dell’affidamento.

In entrambe le fattispecie, in caso contrario - ossia qualora entro il 31 dicembre 2013 non si provveda a far cessare l’affidamento non conforme al diritto europeo e, per gli affidamenti conformi ma senza scadenza, non si inserisca il termine di scadenza - è prevista la cessazione *ex lege* dell’affidamento in essere alla data del 31 dicembre 2013.

3 - SERVIZIO DI INTERESSE GENERALE E SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

3.1 La nozione di servizio di interesse generale (SIG) e di servizio pubblico locale (SPL)

Al fine di definire l’ambito di applicazione dell’art. 34 commi 20 e 21 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, occorre individuare la nozione di **“servizio pubblico locale a rilevanza economica”**.

La nozione di “servizi pubblici” è tipica dell’ordinamento italiano¹⁴. Nel diritto comunitario, viene impiegata la più ampia definizione di “servizi di interesse generale”. In particolare, le istituzioni europee, muovendo dall’art. 14 del TFUE hanno formulato i seguenti concetti base, ricavabili soprattutto dalle comunicazioni della Commissione:

- **servizi di interesse generale (SIG)** sono i servizi che le Autorità pubbliche degli Stati membri considerano di **interesse generale** e pertanto sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP). Il termine riguarda *sia le attività economiche che i servizi non economici* e comprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE,

esclude che comunque la decisione di ricorrere ad una società in house anziché ad un soggetto terzo debba essere effettuata previa valutazione comparativa dei rispettivi servizi offerti”.

¹⁴ L’art. 112 del D.Lgs. 267/2000, rubricato “Servizi pubblici locali”, di fatto non contiene alcuna definizione e si limita a rilevare che i servizi pubblici locali debbano avere “(...) *per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”. Muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall’art. 112, deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all’ambito di intervento, e, su quello soggettivo dalla riconduzione diretta o indiretta soggettiva, (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all’assetto organizzativo dell’ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369).

art. 14 TFUE)¹⁵. I servizi non economici non sono soggetti ad una normativa UE specifica né alle norme del Trattato in materia di mercato interno e concorrenza¹⁶;

- **servizi di interesse economico generale (SIEG)** sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale e che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale¹⁷.

- **servizi sociali di interesse generale (SSIG)** che comprendono i regimi di sicurezza sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza e una gamma di altri servizi essenziali forniti direttamente al cittadino con un ruolo preventivo e di coesione/inclusione sociale;

- **obblighi di servizio universale (OSU)** sono un tipo di OSP con i quali si stabiliscono le condizioni per assicurare che taluni servizi vengano messi a disposizione di tutti i consumatori e utenti di uno Stato membro, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, a un determinato livello di qualità e, tenendo conto delle circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. La definizione di OSU specifici è stabilita a livello europeo come componente essenziale della liberalizzazione del mercato nel settore dei servizi, quali le telecomunicazioni, i servizi postali e i trasporti.

I "servizi di interesse generale" sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati **d'interesse generale** dalle autorità pubbliche e **soggetti quindi a specifici obblighi** inerenti al pubblico servizio (Commissione Europea, I servizi d'interesse generale in Europa [COM(96)443]. Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Il "**servizio pubblico**" può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il "**servizio universale**" può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile; in particolare, la nozione comunitaria di cd. servizio universale ricomprende "**l'insieme minimo di servizi di qualità specifica** cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

¹⁵ Nella categoria dei servizi pubblici di interesse generale vi rientrano i servizi pubblici locali (cfr., da ultimo, Corte dei Conti, sez. Lombardia, parere n. 506 del 27 novembre 2012).

¹⁶ La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345).

¹⁷ Da segnalare la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale 2012/C 8/02 dell'11.1.2012. Taluni SIEG possono essere forniti da imprese pubbliche o private senza ricevere un sostegno finanziario specifico dalle Autorità degli Stati membri; altri servizi possono invece essere prestati solo se le Autorità offrono una compensazione finanziaria al gestore. In assenza di norme specifiche dell'Unione, gli Stati membri hanno in genere la facoltà di determinare le modalità di organizzazione e di finanziamento dei loro SIEG. In relazione a ciò, la Comunicazione delinea le condizioni da rispettare affinché le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscano aiuti di Stato.

La nozione interna di **servizio pubblico locale a rilevanza economica**¹⁸, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata omologa a quella comunitaria di **“servizio di interesse generale (SIG)”**, ove limitata all’ambito locale, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (Corte Cost., 325/2010).

In altre parole, può affermarsi che la *ratio* degli obblighi di servizio pubblico sia da ricercare nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (**continuità**), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (**universalità**), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (**parità**). L'ente locale deve pertanto intervenire laddove - per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile - si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

E', quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso **la stipulazione del contratto di servizio**, a garantire determinati *standard* qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

3.2 I servizi privi di rilevanza economica, i servizi strumentali e le attività rese a favore del Comune

Al fine di definire l'ambito di applicazione delle disposizioni dell'art. 34, commi 20 e 21 del D.L. 179/2012, occorre procedere con alcune considerazioni preliminari. In particolare, è necessario distinguere:

- 1) **i servizi pubblici a rilevanza economica da quelli privi di rilevanza economica;**
- 2) **i servizi pubblici locali dai servizi strumentali;**
- 3) **i servizi pubblici locali dall'attività resa a favore del Comune** al fine di collocare alcuni servizi (per es. la refezione scolastica e il trasporto scolastico) in una delle due famiglie.

La distinzione tra servizi pubblici locali “di rilevanza economica” e servizi “privi di rilevanza economica” era stata individuata dal giudice amministrativo (oltre che dalle istituzioni comunitarie), il quale riteneva sussistenti i primi in presenza di due elementi: **l'impatto dell'attività sull'assetto della concorrenza e la presenza del carattere della redditività**. Questo carattere non viene meno, secondo la stessa giurisprudenza, in presenza di forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione. Si riteneva invece privo di rilevanza economica quel servizio che *“per sua natura o per i vincoli*

¹⁸ E' stato il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella legge 24 dicembre 2003 n. 350) a modificare gli articoli 113 e 113/bis del D.Lgs. 267/2000, distinguendo fra **servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza**.

*ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza*¹⁹.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 23/10/2012 n. 5409 sintetizza gli argomenti che hanno animato la pluriennale discussione, precisando che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere **dinamico ed evolutivo**, cosicché non è possibile fissare *a priori* un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica. *"In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica. La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata all'astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore, sicché non rileva l'irrisorietà dell'utile che in concreto un servizio per come svolto produca. Non è significativa, in conseguenza, (...), la circostanza che l'attività come svolta dal comune sia risultata in concreto caratterizzata da un'esigua redditività. (...) Né risulta, peraltro, che il comune abbia offerto il servizio gratuitamente o sopportandone parte dei costi, risultando, al contrario, che ha svolto in proprio un'attività imprenditoriale vera e propria, seppure senza autonoma organizzazione (il servizio sarebbe stato gestito integrando le relative attività con quelle svolte dalle direzioni edilizie e dalla direzione risorse finanziarie). Tale circostanza è dirimente per sussumere tale servizio tra quelli a rilevanza economica con la conseguenza che esso doveva essere esternalizzato in base all'art. 23 bis del d. l. n. 112 del 2008 (vigente al momento dell'adozione da parte del comune del provvedimento impugnato), non potendo essere sottratto al mercato.*

Si tratta di distinzione incerta, come dimostrato dall'esistenza, per un verso, di servizi di rilevanza economica, erogati da pubbliche amministrazioni in forma non remunerativa (si pensi all'istruzione o alla sanità), e, per altro verso, di servizi privi di rilevanza economica,

¹⁹ Sia secondo la Corte di Giustizia Europea (sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), sia secondo la Corte Costituzionale (sentenza n° 272/2004), è compito del legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa. In altri termini la differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Tar Sardegna, n. 1729 del 2 agosto 2005).

Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

erogati da imprese (si pensi agli istituti di patronato o ai centri di assistenza fiscale). La scelta delle modalità di erogazione e del regime giuridico, al quale le varie attività sono sottoposte, dipende, in definitiva, più da valutazioni politiche che dai caratteri intrinseci dei servizi.

A fronte della rilevata inidoneità di criteri distintivi di natura astratta, sostanzialistica e/o ontologica a discernere la natura delle due categorie di servizi pubblici in esame, occorre far ricorso ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio”.

Sono esclusi dal novero dei servizi pubblici locali i **servizi strumentali all’attività delle amministrazioni pubbliche**, consistenti nell’erogazione di beni ed attività **a supporto di funzioni amministrative**, di cui resta titolare l’ente di riferimento²⁰, con le quali lo stesso Ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali²¹ e che sono rivolte, quindi, essenzialmente alla Pubblica Amministrazione e non al pubblico²². Ne consegue che i cosiddetti servizi strumentali sono quei servizi che un terzo soggetto svolge a favore di un’amministrazione, contro un corrispettivo pagato dal medesimo Ente Pubblico ed affidabile mediante gara di appalto, secondo le modalità previste dal Codice dei Contratti (D.Lgs. 163/2006 e s.m.e i.).

Sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa al Comune, tra molte, la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 9/9/2011 n. 5068, evidenzia la distinzione come segue:

*Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale (...), né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale (...), ma per il fenomeno di traslazione dell’alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia CE ha ribadito che **si è in presenza di una concessione di servizi allorquando le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest’ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l’operazione rappresenta [un’attività resa al Comune].***

4 – VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL’ORDINAMENTO COMUNITARIO

²⁰ Si tratta delle cosiddette “esternalizzazioni”, attività economiche considerate non strategiche, disciplinate dal decreto 223/2006, noto come Bersani 1.

²¹ TAR Lazio – Roma – Sez. III, n. 3109/2008, Consiglio di Stato, Sez. V, 12/6/2009 secondo il quale: “Le società strumentali sono, quindi, strutture costituite per svolgere attività strumentali rivolte essenzialmente alla pubblica amministrazione e non al pubblico, come invece quelle costituite per la gestione dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività”.

²² In questi termini Consiglio di Stato, Ad. plenaria n. 17 del 2011

4.1 Tabella riassuntiva dei servizi pubblici locali a rilevanza economica

Servizio idrico integrato	
Settore e servizio competente	Settore Lavori Pubblici
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Corte Costituzionale sentenze n. 325/2010 e n. 187/2011 Pareri Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato: AS704 - AS543
Titolarità del servizio	L'Autorità d'ambito n. 3 "Torinese"
Modalità di gestione al 20/10/2012	L'Autorità d'ambito n. 3 "Torinese", con deliberazione del 27 maggio 2004, n. 173, ha proceduto all'affidamento diretto del servizio idrico per l'intero ambito ottimale n. 3, come individuato dalla legge della Regione Piemonte n. 13 del 1997, alle società a partecipazione pubblica SMA Torino S.p.A. e ACEA Pinerolese Industriale S.p.A., entrambe in possesso dei requisiti per essere considerate società <i>in house</i> , per anni venti. Con delibera n. 282 del 14 giugno 2007, l'Autorità d'ambito accertò che "SMAT S.p.A. è il gestore unico d'Ambito" ed ACEA Pinerolese Industriale S.p.A. gestore salvaguardato operativo.
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	No, perché il Comune non è Ente affidante. L'art. 34 D.L. 179/2012 fornisce indicazioni specifiche relative ai servizi regolati da norme speciali. La principale norma di riferimento per la regolazione dei predetti servizi è il D.L. n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011 che all'art. 3 <i>bis</i> stabilisce che l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica deve avvenire a un livello sovra comunale il cui ambito va fissato dalla Regione. La verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo va fatta in sede di controllo
Note	Con L.R. n. 13/97 " <i>Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti Locali ai sensi della Legge 5 gennaio 1994 n. 36, e successive modifiche e integrazioni. Indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche</i> ", la Regione Piemonte ha individuato gli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato di cui all'art. 8 della legge n. 36/94 ed alla definizione delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nei predetti ambiti. Gli ambiti individuati sono sei, tra i quali "l'Ambito 3 Torinese" (ATO 3). L'ATO 3 è distribuito su un territorio piuttosto ampio, interamente situato in Provincia di Torino ed è costituito da 306 Comuni raggruppati in 13 Aree Territoriali Omogenee e 13 Comunità Montane. L'art. 4 della L.R. n. 13/97 ha previsto che gli enti locali di ciascun ambito territoriale esercitassero le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato attraverso un organo denominato "Autorità d'Ambito", consistente in una conferenza di servizi composta dal Presidente della Provincia territorialmente interessata, dai Presidenti delle Comunità Montane e dai Sindaci dei Comuni non facenti parte di queste ultime. Con delibera di Giunta 21.4.1997, n. 36-18438, la Regione

	<p>Piemonte, ai sensi dell'art. 4, co. 5, L.R. n. 13/97, definiva i criteri di base e gli indirizzi per le modalità di stipulazione della convenzione, secondo un modello elaborato dalla Provincia di Torino, al fine di svolgere in modo coordinato le funzioni per l'organizzazione del servizio idrico integrato. I Comuni appartenenti all'ATO 3 hanno stipulato apposita Convenzione, in base alla quale è stata costituita una Conferenza dei rappresentanti degli Enti Locali che riunisce i Sindaci dei Comuni non appartenenti a Comunità Montane (riuniti in aree omogenee di pianura) ed i Presidenti delle Comunità Montane.</p> <p>L'Autorità d'Ambito, con la sua Conferenza e gli Uffici, è l'organo di regolazione e committenza del sistema idrico integrato, posto in capo agli Enti Locali, svolgente funzioni di rappresentanza della domanda collettiva di servizio e di programmazione-controllo, in contraddittorio con il Gestore, quest'ultimo affidatario della responsabilità complessiva sulla produzione ed erogazione del sistema idrico integrato.</p> <p>Il Piano d'Ambito costituisce lo strumento di programmazione del sistema idrico integrato nell'ATO3. Ne fanno parte il Piano degli Interventi, il Piano economico-finanziario e lo sviluppo tariffario.</p>
Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti	
Settore e servizio competente	Settore Lavori Pubblici – Servizio Ambiente
Riferimenti per la classificazione quale SPL	<p>Pareri Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato: 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</p> <p>Il ciclo dei rifiuti è individuato esplicitamente quale servizio, oltre che da previgenti leggi (tra altre, l'art. 23bis, c.10 DL 112/2008 nella sua versione originale), dall'art. 200, c.1 D.Lgs. 152/2006 (norma nazionale in materia di ambiente).</p>
Titolarità del servizio	Consorzio ACEA Pinerolese
Modalità di gestione al 20/10/2012	<p>Gestione diretta tramite consorzio obbligatorio di Comuni previsto dalla L.R. n. 24/2002 e istituito ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 267/2000.</p> <p>Il Consorzio ACEA Pinerolese, quale "consorzio unico di bacino", ha disposto <i>l'affidamento in house</i> del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti alla Società Acea Pinerolese Industriale S.p.A., che ha successivamente ceduto il ramo d'azienda "ciclo dei rifiuti" ad Acea Ambiente S.r.l. Il contratto ha validità di 12 anni, con decorrenza dal 01.12.2006, rinnovabile per ulteriori 12 anni. La società Acea Pinerolese Industriale S.p.A. con nota prot. n. 116487/2010 ha manifestato l'intenzione di avvalersi della facoltà di rinnovo.</p>
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	<p>No, perché il Comune non è Ente affidante.</p> <p>La verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo va fatta in sede di controllo</p>
Note	La L.R. 24 maggio 2012, n. 7 ha previsto la soppressione dei consorzi di bacino e la costituzione di Conferenze d'Ambito per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani. L' <i>iter</i> costitutivo in

	oggetto al momento non è concluso e il servizio continua ad essere gestito dai Consorzi di bacino.
Servizio di manutenzione verde pubblico	
Settore e servizio competente	Settore Lavori Pubblici – Servizio progettazione infrastrutture
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Classificazione controversa tra SPL e servizio strumentale Pareri AGCM come servizio strumentale: AS598 - AS592 - AS589 - AS576
Titolarità del servizio	Comune di Pinerolo
Modalità di gestione al 20/10/2012	Gestione diretta con esternalizzazione di parti del servizio <i>Servizio di manutenzione aree verdi cittadine – triennio 2012/2014:</i> Affidamento mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 57, comma 5 lett. b) del D.Lgs. 163/2006 (ripetizione di servizi analoghi affidati nel triennio precedente a mezzo procedura aperta). <i>Servizio di manutenzione aree verdi scolastiche cittadine – periodo 2012/2014:</i> Affidamento tramite convenzione con cooperativa sociale ai sensi della legge n. 381/1991, art. 5 comma 1 e della legge regionale n. 18/1994, in applicazione dell'art. 52 del D.Lgs. 163/2006 (appalti riservati).
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	Sì
Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario	Sì
Servizi cimiteriali	
Settore e servizio competente	Settore Segreteria generale – Servizi demografici
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Pareri AGCM: AS667 - AS666 - AS648 - AS638 - AS607 - AS559 - AS525 - AS515 - AS514 - AS504 – AS883
Titolarità del servizio	Comune di Pinerolo
Modalità di gestione al 20/10/2012	Gestione diretta con esternalizzazione di alcune fasi del servizio. L'organizzazione ed il coordinamento dei servizi cimiteriali è posta in capo al Comune che appalta alcune specifiche attività (custodia cimiteriale, esecuzione delle operazioni cimiteriali, manutenzione ordinaria e pulizia dei cimiteri). L'appalto è stato aggiudicato con procedura aperta per il periodo 01/06/2008=31/05/2012; il contratto originario era stato siglato in data 25/06/2008 (Rep. n. 826) a seguito di procedura aperta esperita dal comune nel 2008, ai sensi dell'articolo 55 del D.Lgs. 163/2003, con il criterio del

	<p>prezzo più basso, sono state successivamente disposte delle proroghe per garantire la continuità del servizio. Nel mese di marzo 2013 è stata indetta la procedura di gara ad evidenza pubblica (procedura aperta) per l'affidamento quadriennale del servizio.</p> <p>Poiché, i servizi cimiteriali rientrano tra i servizi elencati nell'allegato IIB del D.Lgs 163/2006 e s.m.i., ai sensi dell'art. 20 del medesimo decreto, l'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto tali servizi è disciplinata esclusivamente dall'art. 68, dall'art. 65 e dall'art. 225 del Codice dei Contratti. Ai fini di garantire il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità la determinazione a contrarre ha individuato la soluzione adeguata nell'esperimento di una procedura aperta, ai sensi degli articoli 3, comma 37, e 55 del D.Lgs 163/2006 e s.m.i.</p> <p>Restano in capo al Comune le funzioni amministrative connesse ai servizi cimiteriali, quali:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la determinazione delle tariffe dei servizi e dei canoni di concessione; 2. l'assegnazione delle sepolture ai privati; 3. la verifica del diritto d'uso delle tombe; 4. la riscossione dei canoni e delle tariffe per i servizi erogati; 5. la stipula dei contratti di concessioni sepolture a privati; 6. l'ammissione di salme, resti mortali e ceneri ai cimiteri; 7. il rilascio delle autorizzazioni alla cremazione; 8. il rilascio delle autorizzazioni al trasporto funebre; 9. il rilascio di autorizzazioni al seppellimento e disseppellimento; 10. il coordinamento ed il controllo dell'operato dell'affidatario; 11. la liquidazione dei corrispettivi dovuti per i servizi erogati; 12. la manutenzione straordinaria dei fabbricati; 13. la progettazione ed la realizzazione di nuove strutture.
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	Sì
Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario	Sì
Servizio di trasporto pubblico locale	
Settore e servizio competente	Settore Polizia municipale – Servizio polizia amministrativa
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Pareri AGCM: AS669 - AS701 - AS645 - AS640 - AS603 - AS565 - AS556 - AS531 - AS518
Titolarità del servizio	Comune di Pinerolo
Modalità di gestione al 20/10/2012	Gestione diretta con esternalizzazione di parti del servizio La Città di Pinerolo, con accordo sottoscritto in data 19/05/2009, ha delegato la Provincia di Torino a gestire la procedura aperta per l'individuazione del soggetto aggiudicatario, nonché ad effettuare il monitoraggio ed i pagamenti dei corrispettivi del servizio di Trasporto Pubblico Locale. In data 28/12/2010 è stato sottoscritto

	il contratto per la gestione del servizio in oggetto, avente una durata di anni 6, decorrenti dal gennaio 2011.
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	Sì
Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario	Sì
Servizio di gestione parcheggio comunale	
Settore e servizio competente	Settore Lavori Pubblici – Servizio progettazione infrastrutture
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Classificazione controversa tra SPL e servizio strumentale a seconda che sia conferita o meno la titolarità del servizio e l'organizzazione dello stesso Pareri AGCM: AS542 - AS554 AS618 – AS642 - AS681
Titolarità del servizio	Comune di Pinerolo
Modalità di gestione al 20/10/2012	Gestione diretta e esternalizzazione di parti del servizio Il servizio è stato affidato nell'anno 2011 con procedura di gara ad evidenza pubblica (procedura aperta) per la durata di anni 5. Nell'anno 2012 è stato disposto l'affidamento di servizi complementari con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara ai sensi dell'art. 57, comma 5 lett. a) del D.Lgs. 163/2006
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	Sì
Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario	Sì
Servizio di illuminazione pubblica	
Settore e servizio competente	Settore Lavori Pubblici – Servizio manutenzione
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Consiglio di Stato n. 8231/2010 - TAR Sardegna 966/2009 - TAR Emilia Romagna 460/2010 – AVCP deliberazione n. 110 del 19.12.2012 La pubblica illuminazione è definita servizio pubblico locale in relazione alla definizione che della stessa dà il Decreto Ministero dell'Interno 28.05.1993 (Individuazione, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei Comuni, delle province e delle comunità montane), e tenendo conto alla giurisprudenza corrente (TAR Lombardia – Sez. Milano, 9 Gennaio 2007, n.4; TAR Lombardia, Sez. Brescia, 27 dicembre 2007 n. 1373; Consiglio di Stato, Sez. V, 13 dicembre 2006 n. 7369).

	<p>La competenza relativa al servizio è quindi in tutta evidenza del Comune e, nonostante la pubblica illuminazione si caratterizzi per l'assenza di un'utenza diffusa pagatrice di prezzi/tariffe, ossia in relazione al fatto che la remunerazione è costituita da un corrispettivo erogato dal Comune, per essa deve essere sviluppata la relazione ex art.34, c. 20 D.L. 179 / 2012.</p> <p>Non sussistono dubbi pure circa la gestione in esclusiva; l'acquisto dell'energia elettrica non può che avvenire da uno ed un solo fornitore per periodo di tempo (al momento, convenzione SCR); l'esercizio e la manutenzione dei punti luce esistenti non può che avvenire a mezzo di un unico soggetto che, individuato dal Comune, operi sul patrimonio pubblico dell'illuminazione; i nuovi lavori ed investimenti parimenti non possono che essere svolti da uno ed un solo operatore per unità di tempo; del resto, la caratteristica operativa della pubblica illuminazione avvicina la stessa ad un'attività strumentale, essendo prevalentemente un insieme di operazioni svolte su beni patrimoniali, e non direttamente a favore di utenti finali (fermo che la cittadinanza beneficia del risultato finale in termini di comodità negli spostamenti serali e notturni, sicurezza ed estetica cittadina).</p>
<p>Titolarità del servizio</p>	<p>Comune di Pinerolo</p>
<p>Modalità di gestione al 20/10/2012</p>	<p>Gestione diretta con esternalizzazione di alcune fasi del servizio.</p> <p>Per la fornitura di energia elettrica l'Ente ricorre ad una convenzione SCR. Per la manutenzione degli impianti di proprietà del Comune si procede con affidamenti ai sensi dell'art. 125 del D.Lgs. 163/2006. Per gli impianti di proprietà di Enel Sole srl, (n.1105 punti luce di cui n.112 di proprietà mista Comune di Pinerolo/Enel Sole), si procede con convenzioni triennali. La precedente convenzione con l'ENEL-SOLE approvata con propria deliberazione n. 276 del 12/10/2011 è scaduta il 31/12/2012. Con deliberazione di G.C. n. 238 del 4/9/2013 è stato affidato, ai sensi dell'art. 57 comma 2) lettera b) del D.Lgs. 163/06, a Enel Sole srl l'incarico di gestire gli impianti di proprietà.</p> <p>Gli impianti di pubblica illuminazione di proprietà Enel Sole hanno una consistenza di circa un quarto dell'intera rete IP comunale. Tali impianti presentano notevoli problematiche di gestione per svariate ragioni tecniche:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) quadri comandi e sezionamenti posizionati all'interno delle cabine di trasformazione di proprietà di Enel Distribuzione SPA, soggetto diverso da Enel Sole SRL, con il quale sussiste pregressa regolamentazione derivante da precedenti rapporti con Enel; 2) promiscuità elettrica (alimentazione) e meccanica (sostegni) con le infrastrutture di proprietà della succitata Enel Distribuzione SPA, ciò comporta l'impossibilità da parte di soggetto terzo che non siano Enel Sole o Enel distribuzione di operare (neanche avvicinarsi, minimo 3 metri per ragioni di sicurezza) sugli impianti di che trattasi. <p>Non è attualmente ipotizzabile far gestire gli stessi impianti ad altri soggetti per ragioni di sicurezza legate in modo particolare alla peculiarità della loro costruzione e promiscuità con altri servizi sul territorio (dorsali che forniscono energia elettrica anche ad altre utenze). Pertanto, per poter effettuare le verifiche periodiche sugli impianti IP, nonché le manutenzioni straordinarie in piena sicurezza sarà necessario investire per la messa a norma.</p> <p>Inoltre, per poter far gestire a soggetto diverso gli impianti, ora di</p>

	<p>proprietà Enel sole, occorre che l'amministrazione comunale provveda all'acquisizione degli stessi, esegua la separazione elettrica e meccanica, provveda alla messa a norma degli impianti con le componenti (quadri, teleruttori, magnetotermici differenziali, sezionamenti, linee di alimentazioni, ecc.) compresa la verifica statica dei pali, con ingenti investimenti prima di porre a gara pubblica la gestione degli impianti di proprietà Enel Sole Srl.</p> <p>Un altro modo per risolvere la problematica dell'affidamento diretto potrebbe essere la ricostruzione a nuovo degli stessi secondo lo studio di fattibilità prodotto dal Settore LL.PP. che prevede una spesa complessiva di circa 3 milioni di euro da suddividere in 3 lotti per gli anni 2014, 2015 e 2016.</p>
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	Sì
Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario	No per l'affidamento diretto della manutenzione ad Enel Sole per gli impianti di sua proprietà.
Note	<p>A fronte della rilevata assenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, in ordine alla modalità di affidamento (diretto) ad Enel Sole Srl per gli impianti di sua proprietà si formulano le seguenti indicazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - elaborare una relazione dettagliata ai fini dell'art. 34, c. 20 del D.L. 179/2012 dalla quale risultino compiutamente: la descrizione del servizio attuale in termini tecnici ed economici, le ragioni dell'affidamento, gli obblighi di servizio, il rispetto della normativa comunitaria, l'analisi di soluzioni alternative anche con riferimento all'ipotesi di riscatto degli impianti di proprietà di Enel Sole Srl e le conseguenti valutazioni in termini di costi e benefici; - procedere nell'immediato alla sospensione degli effetti della deliberazione della G.C. n. 238 del 4/9/2013 ai sensi dell'art. 24 <i>quater</i> della L. 241/1990 e di procedere, nelle more della stesura ed approvazione della relazione, all'affidamento del servizio di manutenzione nei limiti di cui all'art. 125 del D.Lgs. 163/2006.
Servizio di refezione scolastica	
Settore e servizio competente	Settore Istruzione informativo – servizio istruzione
Riferimenti per la classificazione quale SPL	<p>Classificazione controversa tra SPL a rilevanza economica e servizio privo di rilevanza economica</p> <p>Il Consiglio di Stato con sentenza n. 6529/2010 ha evidenziato, 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.</p>
Titolarità del servizio	Comune di Pinerolo
Modalità di gestione al 20/10/2012	<p>Gestione diretta e esternalizzazione di parti del servizio</p> <p>L'organizzazione ed il coordinamento del servizio di refezione scolastica è posta in capo al Comune che appalta alcune specifiche</p>

	attività, che variano a seconda del plesso scolastico (fornitura di pasti confezionati, fornitura di derrate crude, gestione di centri di cottura comunali, servizio di scodellamento pasti, distribuzione merenda e sanificazione delle superfici). L'affidamento dei servizi esternalizzati è avvenuto a mezzo procedura ad evidenza pubblica (procedura ristretta) per il periodo 1/2/2009=31/1/2012, con l'affidamento di servizi complementari a mezzo procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, ai sensi dell'art. 57, comma 5 lett. a) del D.Lgs. 163/2006. I servizi sono stati prorogati sino al 31 luglio 2014.
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	Sì
Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario	Sì
Servizio di gestione asili nido comunali	
Settore e servizio competente	Settore Istruzione informativo – servizio istruzione
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Classificazione controversa tra SPL e servizio strumentale a seconda che sia conferita o meno la titolarità del servizio e l'organizzazione dello stesso Pareri AGCM: AS609 - AS611
Titolarità del servizio	Comune di Pinerolo
Modalità di gestione al 20/10/2012	Diretta/Esternalizzata per il servizio asilo nido part-time L'asilo nido Tabona e l'asilo nido Serena, entrambi a tempo pieno, sono gestiti direttamente dal Comune e coordinati da un responsabile, dipendente comunale. Le tariffe, fissate con deliberazione della giunta comunale, sono incassate direttamente dall'ente. L'asilo nido part-time e i servizi di punto gioco sono stati affidati in concessione, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 163/2006, per il periodo 01/10/2009=30/09/2014.
Relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012	Sì
Obblighi specifici di servizio pubblico e compensazioni economiche	Le tariffe sono stabilite e incassate dal concessionario, che ha assunto integralmente il rischio imprenditoriale della gestione del servizio. Al Comune viene corrisposto un canone annuo di concessione per la messa a disposizione dei locali da parte dell'ente. Il servizio è svolto in osservanza degli obblighi e delle condizioni previsti dal contratto di concessione, con una supervisione dei competenti uffici comunali.
Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario	Sì

5. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI PRIVI DI RILEVANZA ECONOMICA

Al fine di dare conto dell'esaustività della verifica si produce altresì l'elenco degli altri servizi pubblici privi di rilevanza economica, resi dal Comune di Pinerolo direttamente o mediante convenzione, e quelli di natura socio-assistenziali gestiti dal Consorzio Intercomunale Servizi Sociali.

Gestione eventi culturali e fieristici	
Settore e servizio competente	Settore Istruzione informativo – servizio cultura e sport
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Pareri AGCM: AS527 - AS608
Modalità di gestione	Diretta Gli eventi culturali e fieristici sono gestiti direttamente dal Comune. I servizi esternalizzati vengono affidati secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia di appalti.
Gestione spazi culturali	
Settore e servizio competente	Settore Istruzione informativo – servizio cultura e sport
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Classificazione controversa tra SPL e servizio strumentale a seconda che sia conferita o meno la titolarità del servizio e l'organizzazione dello stesso Parere AGCM: AS729
Modalità di gestione	Gli spazi culturali (musei cittadini e Teatro sociale) sono gestiti direttamente dal Comune. I servizi esternalizzati vengono affidati secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia di appalti.
Gestione impianti sportivi comunali	
Settore e servizio competente	Settore Istruzione informativo – servizio cultura e sport
Riferimenti per la classificazione quale SPL	Parere AGCM: AS542 TAR Calabria 1419/2010
Modalità di gestione	Gli impianti sportivi (Bocciodromo, campo di calcio Fraz. Abbadia Alpina, campo softball, campo tiro con l'arco, circolo scherma, complesso polisportivo Barbieri, complesso polisportivo F.lli Martin, impianti sportivi comunale in zona Tabona, impianti sportivi di Riva di Pinerolo, piste di curling, stadio olimpico del ghiaccio, palazzetto dello sport e campo di calcetto, piscina comunale) sono concessi in gestione da parte del Comune di Pinerolo ad associazioni sportive, società e cooperative operanti nel settore, secondo quanto previsto

	dal Regolamento per la concessione della gestione di impianti sportivi comunali, approvato con DCC n. 26 del 21/03/2000. Il circolo tennis è concesso in locazione.
Gestione centri aggregazione anziani	
Settore e servizio competente	Settore Istruzione informativo – politiche sociali
Riferimenti per la classificazione quale SPL	TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006
Modalità di gestione	I centri aggregazione anziani sono gestiti direttamente dal Comune. I servizi esternalizzati vengono affidati secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia di appalti.

TABELLA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI GESTITI DAL CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIALI

Gestione comunità alloggio minori	TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006
Centro educativo diurno minori	TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006
Assistenza domiciliare anziani	TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006
Trasporto disabili	TAR Puglia 1318/2006
Gestione casa di riposo	Parere Corte conti Sardegna 9/2007 Parere Corte conti Lombardia 187/2009