

LOGICHE DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

RIFORME DEI SPL A RILEVANZA ECONOMICA E PRIVI DI RILEVANZA ECONOMICA

A.A. 2017-2018

Corso di Management Pubblico

Prof.ssa Alessia Patuelli

Università di Ferrara

16 Aprile 2018

SCALETTA

La sussidiarietà orizzontale

I servizi pubblici locali a rilevanza economica

I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica

LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE



Riforme servizi
pubblici locali

Sussidiarietà **orizzontale**



Quando i bisogni sono soddisfatti **dai cittadini stessi**, anche tramite associazioni, aziende o altre forme

Logiche di
sussidiarietà
orizzontale

2) E.L. Holding

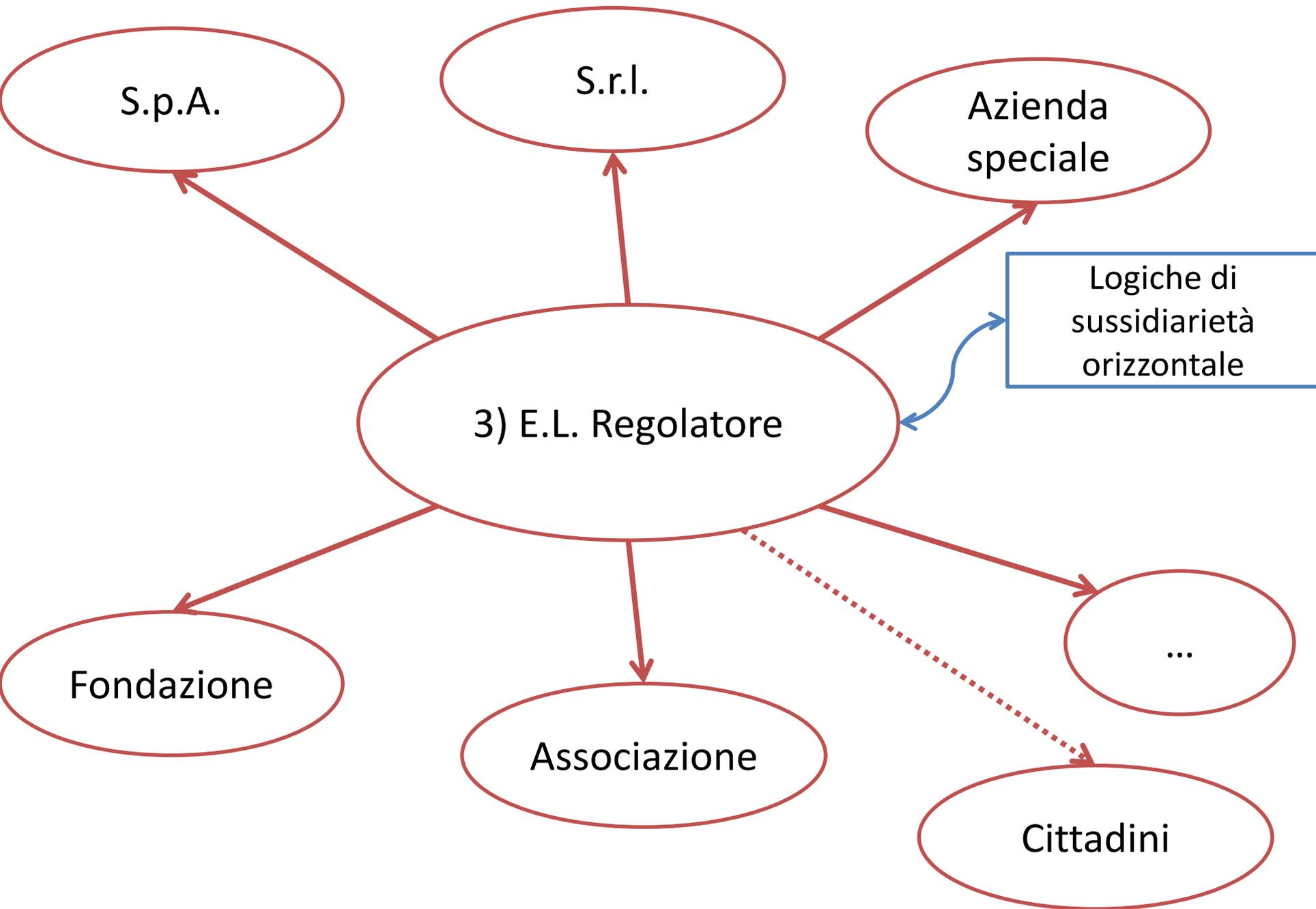
S.p.A.

Azienda
speciale

Fondazione

...

S.r.l.



I servizi pubblici locali a rilevanza economica

4 momenti nel processo di riforma

A Ampliamento forme di
gestione – Art. 22 L.
142/1990

C Seconda riforma SPL – L.
326/2003

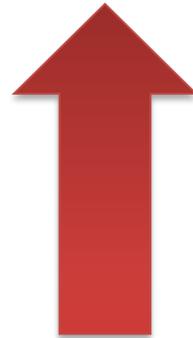
B Riforma SPL – Art. 35 L-
448/2001

D DL 112/2008 e successivi

AMPLIAMENTO FORME DI GESTIONE DEI SPL

Art. 22 L. 142/1990

A



LEGGE GIOLITTI SULLE MUNICIPALIZZATE

L. 103/1903

LEGGE GIOLITTI SULLE MUNICIPALIZZATE L. 103/1903

Possibilità per l'Ente Locale
di erogare servizi pubblici
con aziende di sua proprietà
in 19 casi




Gazzetta Ufficiale

DEL REGNO D'ITALIA

Anno 1903
Roma — Venerdì 3 Aprile
Numero 78

DIREZIONE
In Via Larga nel Palazzo Salpanti

Si pubblica in Roma tutti i giorni non festivi

AMMINISTRAZIONE
In Via Larga nel Palazzo Salpanti

CONDIZIONI DI VENDITA

In Roma, presso l'Amministrazione: anno L. 32; semestre L. 17; trimestre L. 9
a domicilio e nel Regno: 30; 15; 8
Per gli Stati dell'Unione postale: 42; 22
Per gli altri Stati si aggiungono le tasse postali.

Gli abbonamenti si prendono presso l'Amministrazione e gli Edici postali e decorrono dal 1° d'ogni mese.

*Un numero separato in Roma cent. 10 — nel Regno cent. 15 — arretrato in Roma cent. 20 — nel Regno cent. 30 — all'Estero cent. 35
Se il giornale si compone d'oltre 16 pagine, il prezzo si accresce proporzionalmente.*

INSCRIZIONI

Atti giudiziari L. 0,25 per ogni linea e spazio di linea.
Atti amministrativi 0,20
Disegno per le inserzioni esclusivamente alla
Amministrazione della Gazzetta.
Per le modalità delle facilitate d'iscrizioni vedansi le avvertenze in testa al foglio degli annunci.

SOMMARIO

PARTE UFFICIALE.

Camera dei Deputati: **Avviso** — Leggi e decreti: Legge n. 103 sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni. — RR. decreti no. 91 e 108 riflettenti: modificazioni al Regolamento approvato col decreto 28 luglio 1901, n. 416, sulla circolazione degli automobili; convocazione del Collegio elettorale di Lucca — R. decreto n. LXXVII (Parte supplementare), riflettente erezione in Ente morale di Opera pia — Relazioni e RR. decreti sullo scioglimento dei Consigli comunali di Sestri Ponente (Genova) e di Casuarana (Messina) e sulla proposta dei poteri dei RR. Commissari straordinari di Regina (Napoli) ed Oskivri (Sassari) — Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti: Disposizioni fatte nel personale dipendente — Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio: Notificazione — Ministero del Tesoro - Direzione Generale del Debito Pubblico: Rettifiche d'intestazione - Avvisi per smarrimento di ricevuta - Direzione Generale del Tesoro: Prezzo del cambio per certificati di pagamento dei dazi doganali d'importazione — Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio - Divisione Industria e Commercio: Media dei corsi del Consolidato a conti in tutte le Borse del Regno — Concorsi.

PARTE NON UFFICIALE.

Senato del Regno e Camera dei deputati: Sedute del 2 aprile — Diario Estero — R. Accademia delle Scienze di Torino: Adunanza del 29 marzo — **Notizie varie** — Telegrammi dell'Agonia Stefani — Bollettino meteorico — Inserzioni.

On. senatore **Stacci Francesco**, medaglia della XVI^a e della XVII^a Legislatura.

I Quasitori della Camera:
GIORDANO-APOSTOLI
BISCARETTI

LEGGI E DECRETI

Il Numero 103 della Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno contiene la seguente legge:

VITTORIO EMANUELE III
per grazia di Dio e per volontà della Nazione
RE D'ITALIA

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

CAPO I.
Costituzione ed amministrazione delle aziende speciali

Art. 1.

I Comuni possono assumere, nei modi stabiliti dalla presente legge, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi, o segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti:

- 1° costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile;
- 2° impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica o privata;
- 3° costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti;
- 4° costruzione ed esercizio di tramvie, a trazione animale o meccanica;
- 5° costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale;
- 6° impianto ed esercizio di farmacie;
- 7° nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dall' caso;

PARTE UFFICIALE

CAMERA DEI DEPUTATI

AVVISO.

Si fa noto, per ogni effetto di legge, che i seguenti onorevoli deputati ed ex deputato, hanno dichiarato di aver smarrite le medaglie da deputato, loro rilasciate per la Legislatura a fianco di ciascuno indicate:

On. deputato **Mirto Soggio Pietro**, medaglia della XXI^a Legislatura.

On. deputato **Visocchi Achille**, medaglia della XVIII^a Legislatura.

LEGGI E DECRETI

Il Numero 103 della Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno contiene la seguente legge:

VITTORIO EMANUELE III

per grazia di Dio e per volontà della Nazione

RE D'ITALIA

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato ;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue :

CAPO I.

Costituzione ed amministrazione delle aziende speciali

Art. 1.

I Comuni possono assumere, nei modi stabiliti dall'attuale presente legge, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi, e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti :

1° costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile ;

2° impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata ;

3° costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti ;

4° costruzione ed esercizio di tramvie, a trazione animale o meccanica ;

5° costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale ;

6° impianto ed esercizio di farmacie ;

7° nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case ;

8° trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali;

9° costruzione ed esercizio di molini e di forni normali;

10° costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione, anche con diritto di privativa;

11° costruzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa;

12° costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici;

13° fabbrica e vendita del ghiaccio;

14° costruzione ed esercizio di asili notturni;

15° impianto ed esercizio di omnibus, automobili, e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni;

16° produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi;

17° pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità;

18° essicatori di granturco e relativi depositi;

19° stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere.

È derogato con la disposizione del comma 4° al divieto stabilito dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1896, n. 561.

Art. 2.

Ciascuno dei servizi assunti direttamente deve, salvo ciò che è disposto all'articolo 16, costituire un'azienda speciale, distinta dall'amministrazione ordinaria del Comune, con bilanci e conti separati, e regolata dalle disposizioni della presente legge.

Quando però si tratti di servizi di non grande importanza o di tal natura da potersi riunire convenientemente, potrà essere costituita un'azienda sola che provveda a più servizi.

Gli utili netti dell'azienda accertati dal conto approvato, salvo quanto è disposto dall'articolo seguente, lettere *a*, *d* e *g*, sono devoluti al bilancio comunale e saranno versati nelle casse del Comune, nei modi e tempi da stabilirsi coi regolamenti speciali delle singole aziende.

Alle perdite che eventualmente si verifichino, si fa fronte con appositi stanziamenti, nella parte straordinaria della spesa del bilancio comunale.



LOGICA

Tutelare il cittadino dai monopoli privati

Livello locale e nazionale

Limiti

Municipalizzate **prive** di personalità giuridica

Forte commistione **politica – amministrazione**

Difficile **sostenibilità economica**

L. 142/1990

AMPLIAMENTO FORME DI GESTIONE DEI SPL

Gestione in economia

Concessione a terzi

Azienda speciale

Istituzione

Società di capitali

5

Gestione in economia

Uffici Ente Locale

Per modeste dimensioni o caratteristiche del servizio

Concessione a terzi

Ente Locale attribuisce a terzi la gestione

Atto negoziale

Azienda speciale

Evoluzione municipalizzata

Ha personalità giuridica e statuto (non autonomo)

Istituzione

Per servizi di natura sociale

Organismo strumentale dell'ente locale

Società di capitali

3 casi



SPA a prevalente capitale pubblico



SPA a prevalente capitale privato



SRL a prevalente capitale pubblico

Art. 22. (Servizi pubblici locali)

1. I comuni e le province, 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.
2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge. [...]

Art. 22. (Servizi pubblici locali)

[...]

3. I comuni e le province **possono gestire** i servizi pubblici nelle seguenti **forme**:

- a) in **economia**, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in **concessione a terzi**, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di **azienda speciale**, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di **istituzione**, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di **società per azioni** a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Art. 23. (Aziende speciali ed istituzioni)

- 1. L'azienda speciale** e' ente strumentale dell'ente locale dotato di personalita' giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato del consiglio comunale o provinciale.
- 2. L'istituzione** e' organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.
[...]

Art. 23. (Aziende speciali ed istituzioni)

[...] 4. L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di **efficacia, efficienza ed economicità** ed hanno l'obbligo del **pareggio di bilancio** da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti. [...]

6. **L'ente locale** conferisce il **capitale di dotazione**; determina **le finalità e gli indirizzi**; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla **copertura degli eventuali costi sociali**. [...]

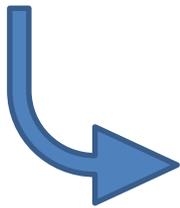
RIFORMA SERVIZI PUBBLICI LOCALI

L. 448/2001

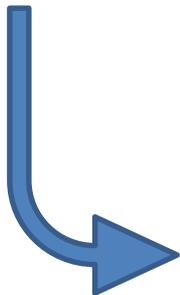
B

Logiche di liberalizzazione

2 punti



Separazione rete / gestione



Affidamento tramite gara



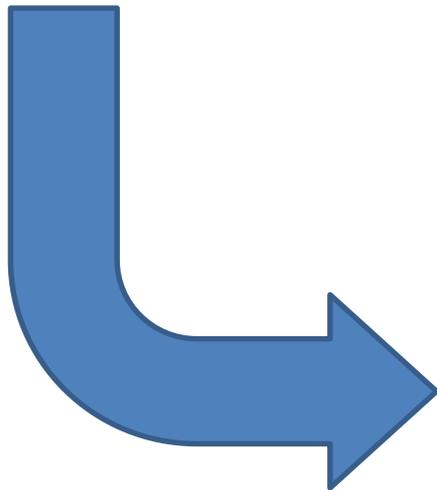
Separazione rete / gestione

www.camera.it/parlam/leggi/01448l.htm

Art. 35.

(Norme in materia di servizi pubblici locali)

Concetto di **rilevanza
industriale**



Servizio basato su
infrastrutture a rete

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai servizi **pubblici locali di rilevanza industriale**. Restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori e quelle nazionali di attuazione delle normative comunitarie.

2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.

3. Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. È, in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai servizi pubblici locali di rilevanza industriale. Restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori e quelle nazionali di attuazione delle normative comunitarie.

2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.

3. Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. È, in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai servizi pubblici locali di rilevanza industriale. Restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori e quelle nazionali di attuazione delle normative comunitarie.

2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.

3. Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. È, in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.

13. Gli enti locali, anche in forma associata, **possono conferire la proprietà delle reti**, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali **a società di capitali di cui detengono la maggioranza, che è incredibile**. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio [...]

2 principi

Scorporo rete e gestione

Rete non cedibile

Affidamento tramite gara



5. L'erogazione del servizio, **da svolgere in regime di concorrenza**, avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio **a società di capitali** individuate attraverso **l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica**.

7. La gara di cui al comma 5 è indetta nel rispetto degli **standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza** definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali. La gara è **aggiudicata sulla base del migliore livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti**, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di **innovazione tecnologica e gestionale**. Tali elementi fanno parte integrante del **contratto di servizio**.

11. I **rapporti degli enti locali** con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono **regolati da contratti di servizio**, allegati ai capitolati di gara, che dovranno **prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica** del rispetto dei livelli previsti.

Aspetti principali

Servizio a SPA / SRL

Bando di gara – profili
qualitativi e quantitativi

Migliore offerta -
multidimensionale

La logica

Solidità patrimoniale

Efficienza / economicità

Concorrenza

MA...



... Regolamenti attuativi non emanati

Ulv

Ulv

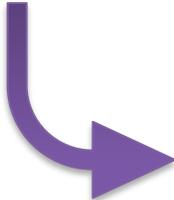
SECONDA RIFORMA SPL

L. 326/2003; L. 350/2003



Minor propensione a
liberalizzazione

Conferimento SPL può avvenire verso:



Società di capitali, con **gara**



Società miste, scelta del partner
privato con gara



Società di capitali interamente
pubblica, in house

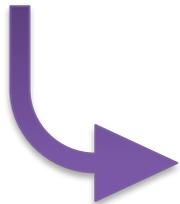


Minor spazio alle gare

ART. 23 BIS DL 112/2008

E SUCCESSIVI

D



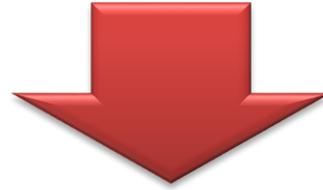
Via **ordinaria**, procedura **competitiva**



Deroga per specifiche caratteristiche

Art. 23 bis, DL 112/2008

“ [...] conferimento della gestione dei servizi pubblici locali [...] **in via ordinaria**, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante **procedure competitive ad evidenza pubblica.**”



DL 135/2009, Art. 15



Procedure competitive a evidenza pubblica



Società pubblico-private (privato almeno 40% con gara)



Casi eccezionali, società interamente partecipata, *in house*

DL 135/2009, Art. 15

Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

a) a favore di **imprenditori o di società** in qualunque forma costituite individuati mediante **procedure competitive ad evidenza pubblica**, nel rispetto [...] dei **principi di economicità, efficacia**, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
[...]

DL 135/2009, Art. 15

[...]

b) a **società a partecipazione mista pubblica e privata**, a condizione che la selezione del **socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica**, [...] e che al socio sia attribuita una partecipazione **non inferiore al 40 per cento**.

DL 135/2009, Art. 15

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, [...]**.



Referendum 12-13 giugno 2011

Gazzetta Ufficiale n. 77 del 4 aprile
2011

E' indetto il referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitivita', la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonche' in materia di energia», e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009

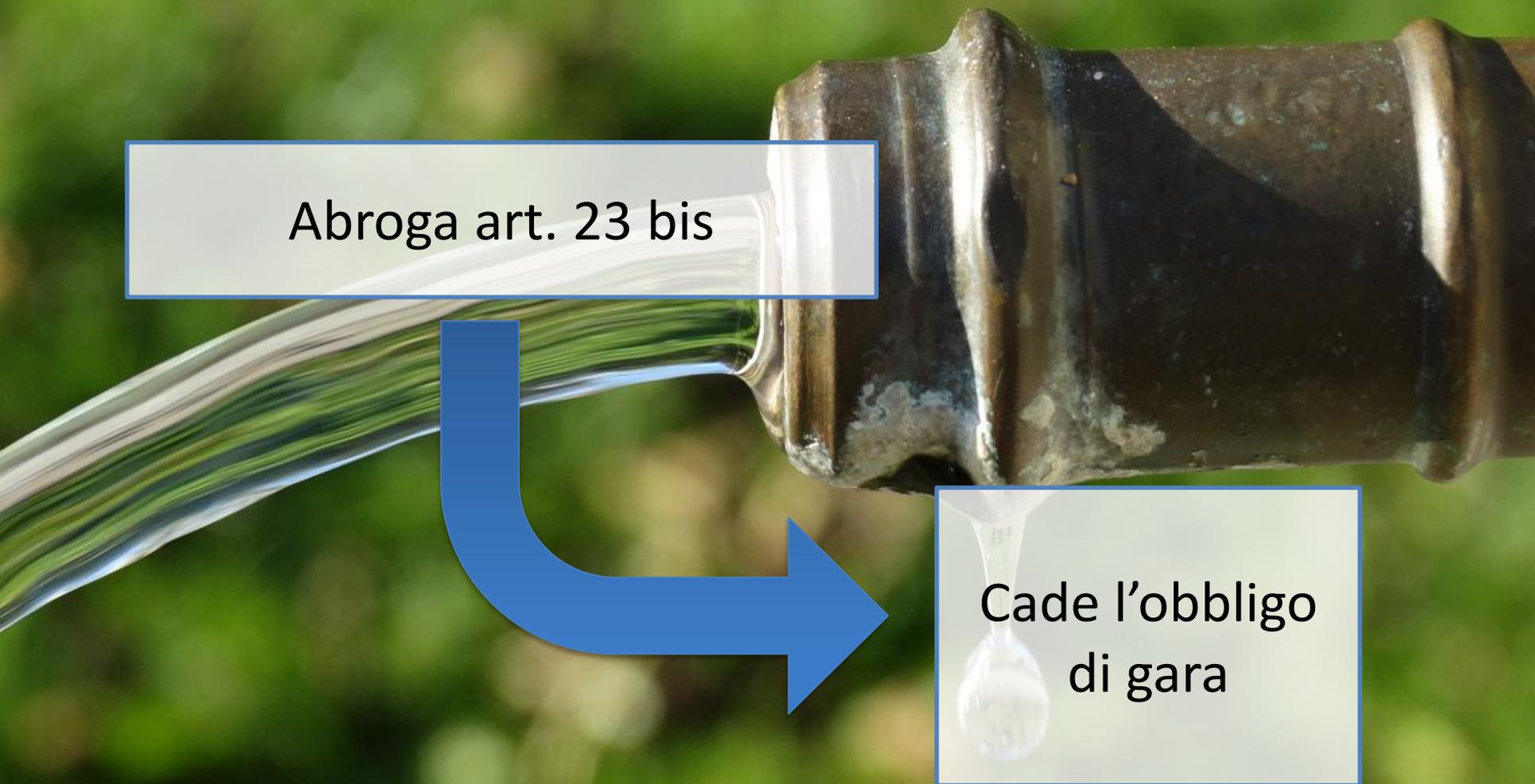
[...]

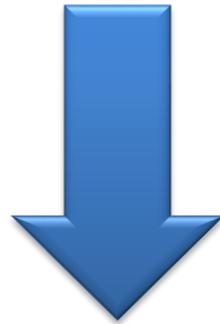
Dato a Roma, addi' 23 marzo 2011

Referendum 12-13 giugno 2011

Abroga art. 23 bis

Cade l'obbligo
di gara



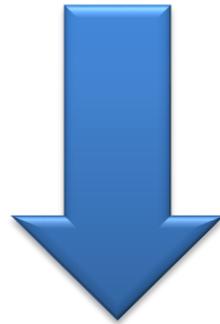


Art. 4 DL 138/2011
(convertito in L. 148/2011)

“Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell’Unione Europea”

Ritorna l'obbligo di gara (art.4)

“il conferimento della gestione di servizi pubblici locali [...] in favore di **imprenditori o di società** in qualunque forma costituite individuati mediante **procedure competitive ad evidenza pubblica.**”

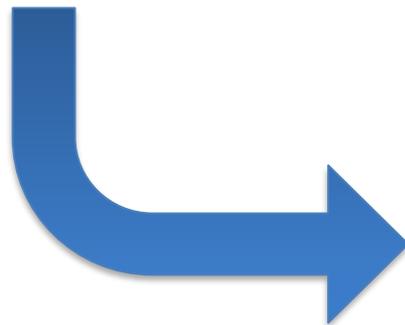


CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza 199/2012

CORTE COSTITUZIONALE,
Sentenza 199/2012

Art. 4 incostituzionale!



Cade l'obbligo di
gara

Principio della certezza del diritto (?)



Verso logiche negoziali (?)

Quali **leve** per dirigere il servizio?

Progettazione
bando di gara



Contratto di
servizio

=

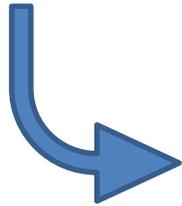
Bando di gara



Carta dei servizi ai cittadini

<http://www.comune.fe.it/4383/afm-farmacie-comunali-srl>

Contratto di servizio



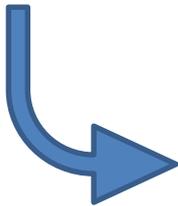
Molto dettagliato



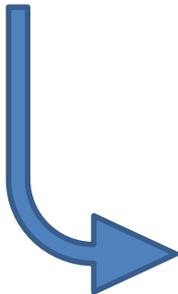
Poco dettagliato



Quali **leve** nell'affidamento *in house*?

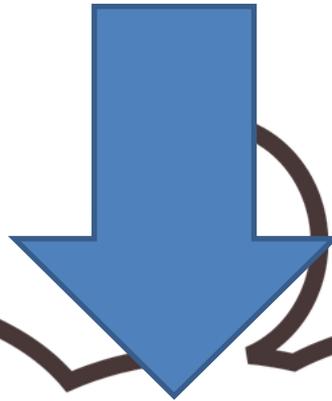


Nomina amministratori

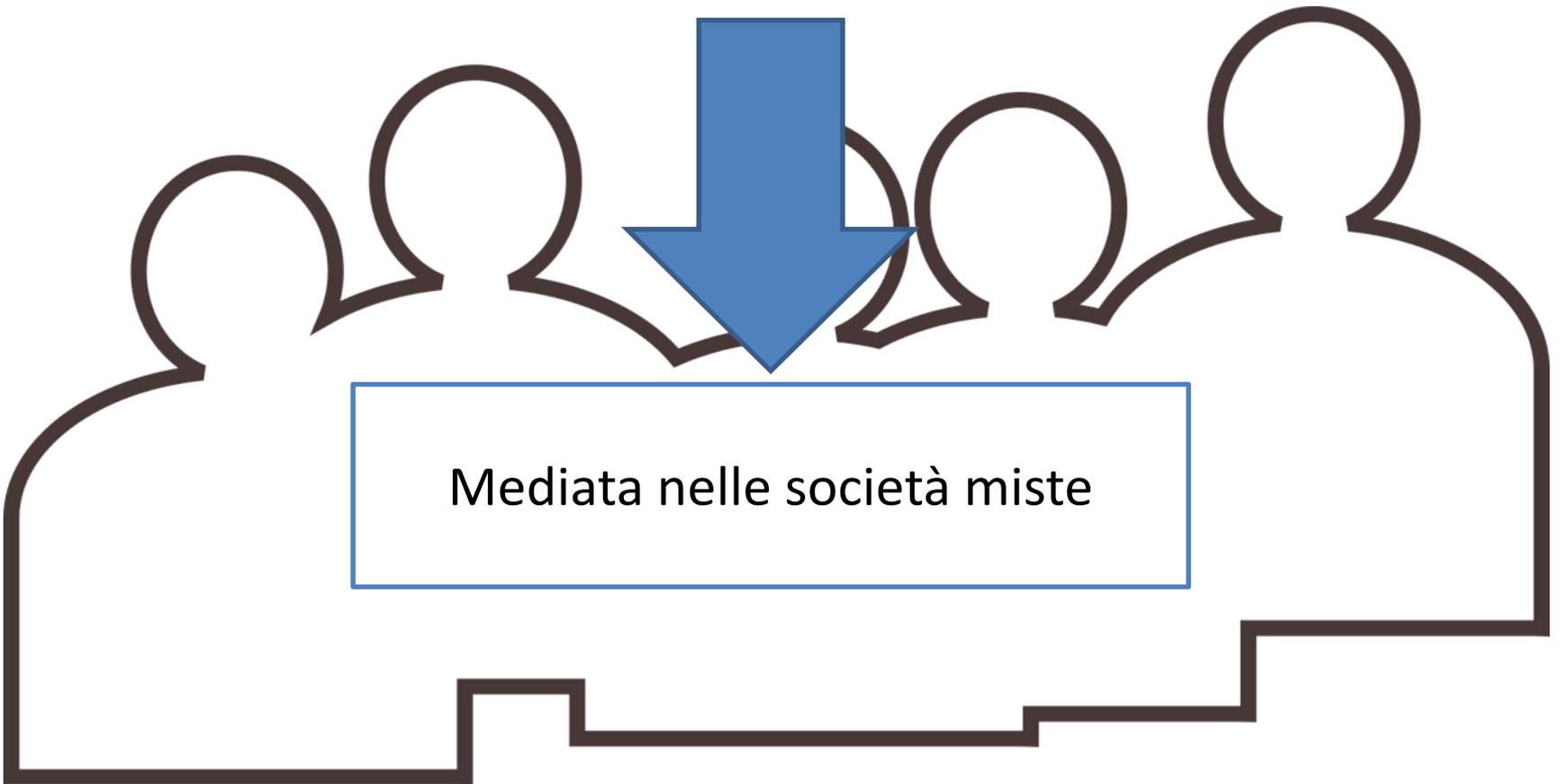


Contratto di servizio

Nomina amministratori



Mediata nelle società miste



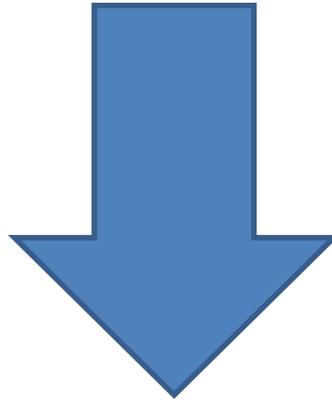
Cittadini



Economicità



Ente Locale



**Titolare funzione pubblica di
garanzia verso i cittadini**

I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica

Prossima lezione!