

RELAZIONE EX ART. 30 D.LGS. n. 201/2022

COMUNE DI TORTORETO

**SITUAZIONE GESTIONALE
SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DI RILEVANZA ECONOMICA**

RELAZIONE EX ART. 30 D.LGS. n. 201/2022

RICOGNIZIONE PERIODICA AL 31/12/2022

1. Nozione di servizio pubblico locale

La qualificazione dei servizi, non ancora approdata a conclusioni univoche, è stata nel tempo fortemente condizionata dalla disciplina normativa di volta in volta più favorevole, diversa per le tipologie dei servizi strumentali e dei servizi pubblici locali.

Ai fini della qualificazione di un'attività come servizio pubblico locale o meno occorre partire considerando l'art. 112 del D. Lgs. 18/08/2000, n. 267.

La norma afferma che alla gestione dei servizi pubblici di competenza locale provvedono gli enti territoriali di riferimento; appartengono inoltre a questa categoria d'intervento i "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". L'indicazione è molto ampia tale da includere qualsiasi attività svolta dal comune o dagli altri enti locali. La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 T.U.E.L.), nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 T.U.E.L.).

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità.

Traendo sul punto le conclusioni, la qualificazione di servizio pubblico locale spetta a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a valutazioni di carattere eminentemente politico, coinvolgendo la destinazione delle risorse economiche disponibili e la portata dell'impegno, e, sul piano soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico.

Per la configurabilità di un servizio pubblico locale occorre quindi che il medesimo abbia una sua soggettiva ed oggettiva qualificazione, la quale deve garantire la realizzazione di prevalenti fini sociali, oltre che la promozione dello sviluppo economico e civile delle relative comunità. Non è invece servizio pubblico l'attività alla quale non corrisponda una specifica pretesa degli utenti, come avviene per la gestione di un'opera pubblica o anche per i servizi resi all'amministrazione: si pensi al servizio di pulizia o manutenzione degli immobili, oppure alla gestione del calore degli edifici pubblici.

Non sono però mancate interpretazioni che hanno esteso la portata del servizio pubblico, includendo, ad esempio, anche la manutenzione delle strade, valorizzandone in questo caso l'aspetto politico della scelta compiuta dall'ente territoriale.

Ai sensi dell'art. 112 del T.U.E.L., risultano indifferentemente servizi pubblici locali quelli di cui i

cittadini usufruiscano *uti singuli* e come componenti la collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per le obiettive esigenze sociali.

Infine, si segnala che il Consiglio di Stato (Sezione Quinta n. 8232 del 25 novembre 2010) ha osservato che *“la subordinazione al pagamento di un corrispettivo, rilevante nella prospettiva abbracciata dal Codice dei contratti pubblici (art. 2, comma 12), dipende dalle caratteristiche tecniche del servizio e dalla volontà «politica» dell’ente, ma non incide sulla sua qualifica di servizio pubblico locale ai fini dell’applicazione della disciplina di cui al T.U.E.L.”*. Infatti, *“relativamente ai servizi pubblici locali, l’art. 117 T.U.E.L. precisa che la tariffa ne costituisce il corrispettivo ma non ne definisce il contenuto, determinato dalla possibilità concreta dell’ente di dividere sui singoli l’onere della gestione ed erogazione della prestazione. Che lo stesso Titolo V del T.U.E.L. disciplini anche i criteri per la determinazione e la riscossione delle tariffe non esclude dall’ambito dei servizi pubblici locali quelli erogati senza un corrispettivo, sempre che le prestazioni siano strumentali all’assolvimento delle finalità sociali dell’ente, come avviene per il servizio di pubblica illuminazione”*. In particolare, il Consiglio di Stato ha escluso che, ai fini della qualificazione del servizio in oggetto, possa assumere rilievo la circostanza che il gestore del servizio venga, o meno, remunerato direttamente dall’utenza, mediante corresponsione della tariffa. Sulla scorta di tale considerazione, ne è derivata la riconducibilità del servizio di pubblica illuminazione comunale nel novero dei servizi pubblici locali.

Il concetto di rilevanza economica

Sono classificabili come servizi a rilevanza economica, tutti quei servizi pubblici locali assunti dall’ente laddove la tariffa richiedibile all’utente è potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa. L’utile potenziale non deve essere di modesta entità. **Per cui non hanno rilevanza economica quei servizi che per obbligo di legge o per disposizione regolamentare del comune prevedono o consentono l’accesso anche a fasce deboli non in grado di contribuire, laddove naturalmente questa fascia di sottocontribuzione sia tale da compromettere una gestione remunerativa del servizio e non sia possibile prevedere eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi, nei limiti delle disponibilità di bilancio.**

Ai fini della distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di tale rilevanza non si può dunque fare ricorso all’astratto criterio sostanzialistico del carattere remunerativo, o meno, della loro erogazione tramite attività d’impresa svolta nel mercato, la quale garantisca la remunerazione efficace del capitale. In effetti, qualsiasi attività, anche quella istituzionalmente esercitata da enti pubblici e comunemente considerata priva di rilevanza economica – attività e servizi, per lo più connotati da significativo rilievo socio-assistenziale, gestiti in funzione di mera copertura delle spese sostenute, anziché del perseguimento di profitto d’impresa, le cui spese per lo più fanno carico alla finanza pubblica e la cui disciplina è normalmente diversa da quella dei servizi a

rilevanza economica –, può essere svolta in forma d'impresa, purché vi sia un soggetto (in questi casi, un'istituzione pubblica) disposto a ricorrere agli operatori di mercato, ossia alle imprese, per procurarsi le relative prestazioni. 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.**

(Fonti recenti: *Parere Corte dei Conti Lombardia n. 195/2009: Cons. di Stato, Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2010 n. 6529*).

La distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi pubblici locali di natura “non economica”. Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice 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 dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). Per i servizi locali che, in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione e ai destinatari, appaiono privi di “rilevanza economica”, ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale.

Irrilevanza della distinzione tra concessione e appalto ai fini della qualificazione del servizio pubblico locale

Il criterio classificatorio che tende a suddividere le tipologie di affidamento nelle due categorie, alternative fra loro, della «concessione di servizio pubblico locale» e dell' «appalto pubblico di servizi», riferito ai soli servizi strumentali, è da superare.

L'unico elemento rilevante, per il diritto comunitario, ai fini della qualificazione in termini di appalto ovvero di concessione è il trasferimento del rischio di gestione che, nell'appalto, rimane in capo all'Amministrazione appaltante, suggerendo l'applicazione di precise forme di selezione dell'appaltatore, mentre nella concessione viene di fatto trasferito al concessionario. La circostanza che l'oggetto dell'affidamento sia un servizio pubblico locale, piuttosto che un mero servizio pubblico, non rileva dal punto di vista del diritto comunitario. Infatti, “la «concessione di servizi» è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto

accompagnato da un prezzo” (cfr. art. 3, comma 12, del Codice dei contratti pubblici). La dottrina si è spinta fino al punto di affermare che “può dirsi maturo il tempo per avere il coraggio di ammettere che un’Amministrazione intenzionata ad affidare ad un’impresa il compito di gestire un servizio pubblico di rilevanza economica o come lo definisce la UE un servizio economico di interesse generale, può avvalersi indifferentemente dello strumento dell’appalto o di quello della concessione. ... Un’attività per il resto identica può integrare gli estremi ora di una concessione di servizi ora di un appalto di servizi, risultando decisivo ai fini della qualificazione la presenza o l’assenza del menzionato elemento «rischio di gestione»”; il criterio del «rischio di gestione» (ovvero, in altri termini, della «provenienza della remunerazione del servizio») verrebbe definitivamente espunto da quelli suscettibili di rilevare ai fini della qualificazione del servizio, rilevando esclusivamente ai fini dell’individuazione dello strumento negoziale (appalto o concessione) preordinato a regolare i rapporti (di diritto privato) tra ente affidante e soggetto affidatario, e, al contempo, si enfatizzerebbe l’importanza della definizione di «servizio pubblico locale» fornita dall’art. 112 T.U.E.L. Conseguentemente, quei servizi – come la pubblica illuminazione, la gestione della rete stradale comunale, la cura del verde pubblico, ecc. – che, pur non essendo remunerati (nemmeno indirettamente) dall’utenza, sono evidentemente rivolti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, potrebbero essere ricondotti tra i servizi pubblici locali, fermo restando che l’ente locale sarà tenuto a stipulare un contratto di appalto (e non di concessione) con il relativo gestore. Così facendo si chiarisce anche il rapporto tra il provvedimento di concessione del servizio (tipico della tradizione amministrativistica nazionale) e il contratto di concessione (inteso nell’accezione comunitaria, recepita dal Codice dei contratti). In particolare, l’adozione del primo sarebbe sempre richiesta ai fini del conferimento della gestione di un servizio pubblico (locale) ed avrebbe la funzione di disciplinare i rapporti tra ente affidante e soggetto gestore da un punto di vista pubblicistico; mentre, il secondo riguarderebbe esclusivamente i servizi pubblici locali organizzati in modo tale da determinare il trasferimento sul gestore del rischio (imprenditoriale) connesso all’erogazione del servizio e provvederebbe esclusivamente alla regolazione dei rapporti privatistici tra i due soggetti in parola.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, 3/5/2012 n. 2537: “il servizio pubblico locale di rilevanza economica è configurabile anche quando l'amministrazione, invece della concessione, pone in essere un contratto di appalto. Il servizio pubblico locale di rilevanza economica è configurabile non solo quando l'amministrazione adotti un atto di concessione, ma anche nel caso in cui, pone in essere un contratto di appalto, (rapporto bilaterale, versamento di un importo da parte dell'amministrazione) sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza - e non all'ente appaltante in funzione strumentale all'amministrazione - e l'utenza sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio.”

2. Il quadro normativo nazionale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica

Per l'art. 2, c. 1, lett. d), del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, sono “servizi di interesse economico generale di livello locale” o “servizi pubblici locali di rilevanza economica”, «i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

Ai fini della verifica periodica della situazione gestionale del servizio pubblico locale prevista dall'art. 30 dello stesso decreto n. 201/2022, occorre definire adeguatamente il contesto di riferimento, con particolare riferimento alla tipologia di servizio pubblico, al contratto di servizio che regola il rapporto fra gestore ed ente locale ed alle modalità del monitoraggio e verifiche sullo stesso servizio.

Il recente D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante i cui contenuti sono meglio descritti nella seguente Sezione A “Normativa di riferimento”.

Il suddetto Decreto ha inoltre abrogato l'art.34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva la redazione di un'apposita relazione “...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”.

Per la redazione della relazione art.34, co. 20, del d.l. 18 ottobre 2012 n.179 il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto uno schema tipo per facilitare la compilazione ed un Vademecum. Vista la recente normativa introdotta dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e non essendo ancora consolidata una prassi e una giurisprudenza al riguardo, si precisa come nota metodologica che nel redigere la presente relazione si è voluto comunque uniformare la presente relazione allo schema tipo predisposto dal Ministero e relativo Vademecum integrando le novità previste dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. In particolare nel suddetto Vademecum si evidenzia che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei

vincoli di finanza pubblica;

- qualità del servizio.

E' dunque in riferimento a tali obiettivi che Il Comune d Tortoreto predispose la presente Relazione per motivare le proprie decisioni e per garantirne la coerenza rispetto alla disciplina europea. In ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 31, la relazione viene pubblicata sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'ANAC.

3. La ricognizione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 34

Per dare corso a quanto disposto dall'art. 34, è stata condotta una ricognizione interna, che ha interessato tutti i settori dell'Ente, al fine di individuare tutti gli affidamenti di SPL di rilevanza economica in essere alla data del 31/12/2022 e tuttora in corso e per essi è stata condotta la verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta.

Tali affidamenti vengono di seguito elencati:

SERVIZIO PUBBLICO LOCALE A RILEVANZA ECONOMICA	NOTA
Servizio Trasporto scolastico	
Gestione degli impianti di illuminazione pubblica	
Gestione del Servizio Idrico Integrato	<i>Servizio a rete: funzioni di organizzazione esercitata da RUZZO RETI SPA</i>
Gestione dei rifiuti urbani	<i>Servizio a rete: funzioni di organizzazione esercitate da POLISERVICE SPA</i>

Per ciascuno dei servizi pubblici locali a rilevanza economica sopra elencati (ad eccezione dei servizi “a rete” e di quelli esclusi dall’ambito di applicazione dell’art. 34) viene di seguito riportata la scheda di dettaglio compilata dal settore competente in occasione della ricognizione

DENOMINAZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE A RILEVANZA ECONOMICA:

SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO

INFORMAZIONI DISINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Servizio di Trasporto scolastico
Importo dell'affidamento	€ 1.181.739,21
Ente affidante	COMUNE DI TORTORETO - C.F.: 00173630674
Tipo di affidamento	Appalto
Modalità di affidamento	<ul style="list-style-type: none"> Affidamento tramite gara di appalto con procedura aperta.
<i>*Solo in caso di affidamento in house</i>	=====
Durata dell'affidamento	anni 2021/2022-2022/2023-2023/2024-2024/2025
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Il Territorio del Comune di Tortoreto e più precisamente, gli studenti delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado

GESTIONE IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE

INFORMAZIONI DISINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Gestione Impianti di Illuminazione

Importo dell'affidamento	L'offerta relativa al Comune di Tortoreto ammonta ad € 487.184,17 come corrispettivo annuale del servizio e prevede l'esecuzione di lavori per un importo complessivo € 1.762.000,00.
Ente affidante	COMUNE DI TORTORETO - C.F.: 00173630674
Tipo di affidamento	Appalto
Modalità di affidamento	La Provincia ha indetto una gara unica divisa in tre lotti – Lotto 1 ATS PARIDE COSTA BLU NORD (di cui il Comune di Tortoreto è Capofila), Lotto 2 ATS PARIDE GRAN SASSO, Lotto 3 ATS PARIDE COSTA BLU SUD - seguendo la procedura ristretta - ai sensi dell'art. 55 del Codice degli Appalti.
<i>*Solo in caso di affidamento in house</i>	=====
Durata dell'affidamento	L'art. 5 del Contratto di Servizio, dispone la durata del medesimo in anni 24 (ventiquattro) dalla data della sottoscrizione del medesimo.
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Il Territorio comunale di Tortoreto

4. Gli esiti della ricognizione

Dall'esame delle schede di dettaglio compilate dai settori competenti per materia in occasione della ricognizione sui servizi pubblici locali a rilevanza economica affidati dall'Ente si evincono i seguenti elementi:

1. gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto legge 179/2012 dei seguenti servizi pubblici locali a rilevanza economica sono conformi ai dettami della normativa europea;
2. per tutti gli affidamenti che ricadono nell'applicazione dell'art. 34 è previsto un termine di scadenza nel relativo contratto di servizio.

Conseguentemente, si può concludere che non si rendono necessari interventi di adeguamento per nessuno degli affidamenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica in essere, né in relazione alle modalità di affidamento che furono previste, né in relazione alla scadenza, pertanto essi proseguiranno tutti sino alla naturale scadenza prevista nei rispettivi contratti di servizio.