

# I Servizi Pubblici

*Prof. Adabella Gratani*



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI PUBBLICI

Slides 2-7

## Prima parte

### NOZIONE NAZIONALE

- SOGGETTIVA
- OGGETTIVA
- TIPOLOGIE

GIURISDIZIONE nazionale

Slides 8-16

## Seconda Parte

### Unione europea

#### TIPOLOGIE

- servizi pubblici locali competenza

### Costituzione

servizi pubblici statali/locali competenza

Slides 17-28

## Terza parte

### SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Disciplina nazionale

Introduzione regole UE

«IN HOSE PROVIDING»



# Nozione soggettiva- oggettiva

# SERVIZI PUBBLICI

Mancanza di definizione **NORMATIVA** e di **numerus clausus**

## dottrina

### teoria soggettiva

☐ è servizio pubblico l'esercizio **di un pubblico potere verso un'attività non autoritativa**.

Si dà rilievo al ruolo svolto dal soggetto pubblico, che esercita un'attività non autoritativa.

### teoria oggettiva

☐ è servizio pubblico lo svolgimento di **un'attività indirizzata e coordinata a fini sociali a favore della collettività**.

L'erogazione del servizio pubblico, finalizzato allo sviluppo economico e sociale della comunità, può avvenire direttamente o indirettamente, ma sempre per il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

### TIPOLOGIA SOGGETTIVA

Stato, Regioni, Province, Comuni, Autorità Indipendenti etc.

Forme Associate : Convenzioni, Consorzi, Unioni, ass. in partecipazione etc.

=varie forme di aggregazione attraverso cui gli enti locali possono svolgere funzioni e servizi con un grado associativo via via crescente.

L'Esercizio associato di funzioni e servizi mette in evidenza il **ruolo di direzione e coordinamento delle regioni**.

### TIPOLOGIA OGGETTIVA

- **servizi erogati alla generalità** della cittadinanza (acqua, nettezza urbana, polizia municipale, ..... ) e finanziati dal Comune attingendo dal proprio bilancio.
- **servizi a domanda individuale** utilizzati soltanto dai cittadini che ne fanno richiesta (case di riposo, asili nido, convitti, campeggi, ostelli, impianti sportivi, corsi extrascolastici, mense, ...) dietro **pagamento di una tariffa**



## Nozione **oggettiva**

### **Cons St. V, 14 febbraio 2013, n. 911**

“per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile, a livello soggettivo, la **natura pubblica del gestore**, mentre è necessaria **la vigenza di una previsione legislativa** che, alternativamente, ne preveda l’istituzione e la relativa disciplina, oppure che ne rimetta l’istituzione e l’organizzazione all’Amministrazione.

- Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e
- alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di un’accezione oggettiva della nozione,
- che tali attività presentino carattere economico e produttivo (e solo eventualmente costituiscano anche esercizio di funzioni amministrative),
- e che le utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili)

**TAR della Lombardia, sez. Brescia, n. 1373 del 27.12.2007**

**TAR del Lazio, sez. II n. 5192 del 05.06.2007.**

Il servizio pubblico è costituito dalle prestazioni che vengono fornite **per soddisfare direttamente ed in via immediata le esigenze della collettività o del singolo**

## Nozione **mista**

### **Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 2013, n. 3022;** **Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 2003, n. 1289:**

- “per **servizi pubblici locali** devono intendersi quelli che
- abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività,
  - rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali,
  - non essendo sufficiente la semplice riconducibilità del servizio ad un ente pubblico.
- 
- un servizio pubblico locale, occorre 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”.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Tipologie

# dottrina

# SERVIZI PUBBLICI

- ❑ **servizi indispensabili:** connessi alla distribuzione dell'acqua potabile, alla tutela dell'igiene urbana, alla regolazione della viabilità, etc. Si tratta di servizi che non possono essere gestiti dal privato, essendo di esclusiva competenza delle PPAA;
- ❑ **servizi strumentali:** prestazioni eseguite nei confronti di uno o più settori o uffici dell'amministrazione che siano strumentali all'esercizio delle sue attività.  
Es- pulizia delle sedi amministrative, alla manutenzione o riparazione dei beni dell'ufficio. Per questa tipologia di servizi l'ente locale affida l'appalto attraverso un'apposita procedura di evidenza pubblica;
- ❑ **servizi finali**, che sono i veri e propri **servizi pubblici locali:** intesi quali prestazioni indirizzate ai cittadini e volte al soddisfacimento dei loro bisogni, sia come individui, si pensi al servizio idrico o al trasporto pubblico, sia come membri della collettività locale, a titolo esemplificativo può farsi riferimento all'illuminazione pubblica.

- ❑ servizi di interesse generale
  - attività delle grandi industrie di rete (energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni, la sanità, l'istruzione e i servizi sociali);
  - attività che hanno dimensioni diverse, dal livello europeo o addirittura mondiale a quello puramente locale;
  - attività che hanno una natura diversa, di mercato e non di mercato
- ❑ servizi Sociali economici /non economici
- ❑ Servizi gratuiti (es. illuminazione)/  
/ Servizio pagamento (tariffa per servizio racc rifiuti)
- ❑ servizi rilev. Econom Gener. / senza rilev. Econom.
- ❑ Servizi industriali / non industriali.



# Principi

## SERVIZI PUBBLICI

I principi che devono sottostare all'erogazione del servizio

- eguaglianza
- imparzialità
- continuità
- diritto di scelta o partecipazione
- efficienza ed efficacia gli strumenti per garantire l'erogazione di servizi di qualità
- adozione di standard, generali e specifici, da sottoporre a verifica in adunanze pubbliche, da aggiornare periodicamente e da migliorare progressivamente
- dovere di valutazione della qualità dei servizi attraverso apposite verifiche la tutela dell'utente attraverso procedure di reclamo
- forme di rimborso quando è possibile dimostrare che il servizio è inferiore per qualità e tempestività agli standard pubblicati



# Servizi - Giurisdizione

# SERVIZI PUBBLICI

Art. 133, co. 1, lett. c, c.p.a., LEGGE 104/2010

devolve alla **giurisdizione esclusiva** del giudice amministrativo “le controversie in materia di pubblici servizi

- relative a concessioni di pubblici servizi,
- escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi,
- ovvero relative a provvedimenti adottati dalla Pubblica Amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo,
- ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore”

sentenza n. 204 del 2004 Corte Costituzionale

“la materia dei **pubblici servizi può** essere oggetto di giurisdizione esclusiva del G.A.

- se in essa la P.A. agisce esercitando il suo potere autoritativo,
- ovvero, attesa la facoltà riconosciuta dalla legge (art. 11, L. 7 agosto 1990, n. 241) di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo comunque presupposto, se si vale di tale facoltà;
- le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi escluse quelle su indennità, canoni ed altri corrispettivi (giusta quanto già previsto dall'art. 5, L. 6 dicembre 1971, n. 1034),
- ovvero relative a provvedimenti adottati dalla P.A. o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla citata L. n. 241 del 1990
- ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore (come previsto dall'originario testo dell'art. 33, co. 2, lett. c, e d, D.Lgs. n. 80)”



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI PUBBLICI

## Prima parte

### NOZIONE NAZIONALE

- SOGGETTIVA
- OGGETTIVA
- TIPOLOGIE

GIURISDIZIONE nazionale

## Seconda Parte

### Unione europea

#### TIPOLOGIE

- servizi pubblici locali competenza

### Costituzione

servizi pubblici statali/locali competenza

## Terza parte

### SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Disciplina nazionale

Introduzione regole UE





La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Nozione UE

# SIEG

## SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

### SIEG

# SERVIZI PUBBLICI

## Mancanza di definizione e di numerus clausus

### Articolo 14 TFUE

Fatti salvi l'articolo 4 TUE europea e gli articoli 93, 106 e 107 TFUE in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti.

### Articolo 107 AIUTI CONCESSI DAGLI STATI

1. Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

### Articolo 106 TFUE

- 1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 12 e da 81 a 89 inclusi.
- 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.
- 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

### Protocollo 26 al Trattato di Lisbona

- ruolo essenziale e ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori;
- la diversità tra i vari SIEG e delle esigenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento
- la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

### art. 36 della Carta dei diritti fondamentali

l'Unione, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale come previsto dalle legislazioni e prassi nazionali.

# Giurispr.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Nozione UE

# SERVIZI PUBBLICI

## L'art. 1 direttiva 2006/123/CE e l'art. 14 del TFUE

rimettono agli **Stati membri il compito di definire**, in conformità al diritto comunitario,

- **quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale**
- ed in che modo essi debbano essere organizzati e finanziati,
- in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati,
- ed a quali obblighi specifici debbano essere soggetti.

## Normativa/Giurispr. Stati

Sono definiti servizi pubblici **locali** di interesse economico generale i servizi erogati

- dietro corrispettivo su un mercato,
- che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o lo sarebbero a condizioni differenti,
- che i comuni assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità, così da garantire lo sviluppo e la coesione sociale.

L'ente locale non può gestire i servizi pubblici locali a rilevanza economica con mezzi propri (in economia), ma svolge funzioni di regolazione e controllo.

la valutazione se un dato servizio costituisca un SIEG, va effettuata caso per caso. Elemento essenziale: adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico affidata dallo Stato



# Nozioni e Tipologie UE

SIEG – Servizi sociali – SIEG non economici

# SERVIZI PUBBLICI

SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

## SIEG

TRATTATO

## NOZIONE SIEG- SSIG-SINEG (OGGETTIVO)

- ❑ **Prestazione** di interesse collettivo erogata dagli enti pubblici o da operatori privati in relazione a quell'interesse della collettività a fronte del quale derivano una serie di adempimenti
- ❑ **persegue lo scopo di lucro** e subisce le perdite connesse all'esercizio della sua attività
- ❑ **dipende dai processi produttivi**, dal mercato e dal contesto
- ❑ → **OBBLIGHI** trasparenza nella gestione e nel finanziamento, rispetto regole concorrenza, pubblicità, ETC.

SERVIZI DI INTERESSE GENERALE

SSIG

## SSIG

Servizio **SOCIALE**

a)/ECONOM. b) NO ECONOM.

## SINEG

- il Libro verde della Commissione 2003 e Libro Binaco nel 2004 sui servizi d'interesse generale

"Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione eu" COM(2006) 177 final  
COM(2007) 725 final

In effetti, il fatto che un'attività si configuri come "sociale" non è di per sé sufficiente per essere esclusa dalla qualificazione di "attività economica" ai sensi della giurisprudenza della Corte.

il Libro bianco del 12 maggio 2004 sui servizi d'interesse generale  
l'erogazione dei servizi di interesse generale **può essere sia organizzata in collaborazione con il settore privato, sia affidata ad imprese pubbliche o private**, purché l'Autorità pubblica si preoccupi di definire gli obblighi e le funzioni del servizio pubblico, essendo, le stesse, responsabili della regolamentazione del mercato

## servizi sociali

fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, pensionamento e alla disabilità;

gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino.

es. indebitamento, disoccupazione, tossicodipendenza, disgregazione del nucleo familiare). Vi rientrano anche gli alloggi popolari.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI «**locali**» in UE

## Competenze Stati/UE

# SERVIZI PUBBLICI **locali**

CGCE 9 settembre 1999, C-108/98 sull'organizzazione da parte del Comune di Ischia del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani

*“La deroga alle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, prevista all'art. 55 del Trattato (divenuto art. 45 CE), eventualmente in combinato disposto con l'art. 66 del Trattato (divenuto art. 55 CE), non si applica in una situazione nella quale gli elementi sono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro e che, pertanto, non presenta alcun nesso con una delle situazioni considerate dal diritto comunitario nel settore della libera circolazione delle persone e dei servizi”.*

- No disciplina generale europea dei servizi pubblici locali.
- Intervento riguardo a specifici casi:

**APPUNTATI SULLA DISCIPLINA DELLE FORME ORGANIZZATIVE DEI SPL**

Esempi di misure considerate prive di effetti sugli scambi tra Stati membri

- Nel caso della piscina di Dorsten, si è ritenuto che la sovvenzione annuale destinata alla costruzione e alla gestione della piscina comunale di Dorsten, che sarebbe stata utilizzata soltanto dalla popolazione locale, non potesse incidere sugli scambi tra Stati membri.
- Nel caso degli ospedali irlandesi si è ritenuto che un sistema di deduzioni in conto capitale a favore della creazione di strutture per ospedali pubblici locali relativamente piccoli che servivano un mercato dei servizi ospedalieri chiaramente insufficiente, non avrebbe potuto attirare investimenti o clienti da altri Stati membri e non avrebbe pertanto nemmeno potuto incidere sugli scambi.

Nel caso dei musei locali in Sardegna, si è ritenuto che il finanziamento di progetti museali di dimensioni ridotte e di budget limitato non avrebbe inciso sugli scambi tra Stati membri poiché, eccezion fatta per alcuni grandi musei di fama internazionale, era improbabile che i cittadini di altri Stati membri avrebbero attraversato i confini allo scopo precipuo di visitare tali musei.



## Mancanza di definizione **NORMATIVA** e di **numerus clausus**

**ART. 5.** La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; **attua nei servizi che dipendono dallo Stato** il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

**ART. 43.** A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti **determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali** o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale

**ART. 52.** La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.  
Il **servizio militare** è obbligatorio nei....

**ART. 98.** I pubblici **impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.**

**ART. 107 e 110** ---servizi della magistratura.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI nella Cost. Ripartizione Stato/Regioni

## Potestà legislativa

I **servizi pubblici locali**, non sono nominati nell'art. 117 cost. tra le materie di competenza esclusiva statale né tra quelle di competenza concorrente => rientrano nella **competenza legislativa regionale residuale**.

# SERVIZI PUBBLICI

## STATO

- Materie *trasversali* rispetto ai SPL (e di competenza esclusiva statale):
  1. *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*
  2. *Tutela della concorrenza*

## REGIONI

Giurisprudenza CCOST. n. 272/2004  
competenza statale *esclusiva* in materia di tutela della concorrenza, ha posto dei limiti al legislatore statale e ha riconosciuto corrispondenti ambiti di competenza regionale. Il richiamo alla tutela della concorrenza, ha precisato nel dichiarare l'incostituzionalità del comma 7 dell'art. 113 d.lgs. 267/2000, non consente allo Stato di prevedere una disciplina "dettagliata ed autoapplicativa dei criteri, in base ai quali aggiudicare la gara per la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica»".

## COMUNI

Art.112 TUEL

LA LIBERALIZZAZIONE

2. [I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge]  
Comma abrogato dal comma 12 dell'art. 35, L. 28 dicembre 2001, n. 448.

## Nozione servizio pubblico

■ Articolo 112 d.lgs n. 267/00 (TUEL) Servizi pubblici locali.

1. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.
2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge.

Corte cost. n. 29/2006 e n. 307/2009 rafforzando la valenza oggettiva e finalistica del principio di concorrenza, ha ritenuto che le Regioni possono integrare la disciplina dettata dallo Stato, attraverso previsioni tese a rafforzare la tutela della concorrenza



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI pubblici «**locali**» in Italia

## nozione

- Sono servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (art. 112 TUEL).

## SERVIZI «**locali**» rilev. economica

- I 2 aspetti essenziali della disciplina dei servizi locali a rilevanza economica sono:
  - Il regime pubblicistico delle reti (art. 113 c.2) la cui gestione è in astratto autonoma vuoi dalla attività di gestione del servizio vuoi dalla proprietà della rete
  - I modelli di gestione dei servizi

- Corte costituzionale n. 325/2010 SPL di rilevanza economica = SEIG = **qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, anche potenziale** •
- Consiglio di Stato, sez. V, n. 6529/2010: 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.

# SERVIZI PUBBLICI

## C.Cost. n. 375/2010

Allo Stato compete inoltre di definire se il servizio pubblico è economico o meno

## SERVIZI «**locali**» SENZA rilev. economica

- Comma 557 L. 147/2013 (e prima l'art. 114, comma 5 bis del TUEL): «**aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socioassistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB)**»

### • Modelli di gestione

- In economia
- Azienda e istituzione
- Società (in house e miste)
- Fondazioni e associazioni
- Concessione a terzi



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI pubblici «**locali**» in Italia

# SERVIZI PUBBLICI

## Disciplina generale

- Gli artt. 112 ss. del TUEL rappresentano la disciplina generale dei servizi pubblici locali.
- Tali disposizioni non esauriscono il quadro complessivo del regime giuridico dei servizi pubblici locali.

## Disciplina speciale/settore

**Gas naturale** (D.LGS. 164/2000) • Liberalizzazione attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita (art. 1) • Attività di trasporto: d'interesse pubblico e con obbligo di allacciamento (art. 8) • Distribuzione: attività di servizio pubblico affidata mediante gara per non più di 12 anni (art. 14) • Attività di vendita come attività libera e obbligo di separazione societaria tra vendita e distribuzione (art. 17 ss.) • Gare sulla base degli Atem

**Trasporto pubblico** (D.Lgs. 422/97)

**Servizio idrico integrato/RIFIUTI** (D.Lgs. 152/2006)

**Energia elettrica** (D.Lgs. 79/1999) • Liberalizzazione del mercato, salvo che per la trasmissione (art. 1) • Produzione (art. 8) • Gestore della rete di trasmissione nazionale – concessione (art. 3) • Clienti idonei e clienti vincolati (art. art. 14) • Acquirente unico (art. 4) • Gestore servizi energetici • Gestore del mercato (art. 5) • Distribuzione locale – concessioni (art. 9)

## criteri

- Prevalenza della disciplina generale sulla disciplina di settore
- Prevalenza della disciplina di settore sulla disciplina generale
- Integrazione tra disciplina generale e disciplina di settore.





La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI PUBBLICI

## Prima parte

### NOZIONE NAZIONALE

- SOGGETTIVA
- OGGETTIVA
- TIPOLOGIE

GIURISDIZIONE nazionale

## Seconda Parte

### FONTI

#### Costituzione

servizi pubblici statali/locali competenza

#### Unione europea

SIEG

- servizi pubblici locali competenza

## Terza parte

### SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Disciplina nazionale

Introduzione regole UE



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI pubblici «**locali**» in Italia evoluzione

# SERVIZI PUBBLICI

## I FASE MUNICIPALIZZAZIONE

l. n. 103/1903 e R.D. 15-10-1925, n. 2578

### municipalizzazione dei servizi pubblici locali

**Sistema precedente:** concessioni a privati  
l'assunzione diretta dei servizi

– La legge, elenca esemplificativamente 19 servizi

(art. 1 della [legge 29 marzo 1903, n. 103](#), e art. 1° del [regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3047](#)). - I comuni possono assumere nei modi stabiliti dal presente testo unico, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti: **da 1 a 19**

(art. 2 della [legge 29 marzo 1903, n. 103](#), e art. 2 del [regio decreto 30 dicembre 1923, numero 3047](#)). - Ciascuno dei servizi assunti direttamente deve, salvo ciò che è disposto dall'articolo 15, costituire un'**azienda speciale**, distinta dall'amministrazione ordinaria del comune, con bilanci e conti separati, e regolata dalle disposizioni del presente testo unico.

### I deficit delle aziende municipalizzate:

- 1960: di poco superiori a 3,5 miliardi di lire,
- 1975: 800 miliardi
- 1980: 1800 miliardi

## II FASE POTENZIAMENTO GESTIONI PUBBLICHE

■ l. 142/90 e d.lgs. 267/00

### Nozione servizio pubblico

■ Articolo 112 d.lgs n. 267/00 (TUEL) Servizi pubblici locali.

1. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.
2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge.

Art. 113 TUEL Forme di gestione.

1. I servizi pubblici locali sono gestiti 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 o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;
- f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116.

### Caratteri del Servizio Pubblico

Come strumento per :

1. soddisfazione di **bisogni essenziali**
2. mercato



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Diritto UE e SERVIZI

## II FASE POTENZIAMENTO GESTIONI PUBBLICHE

# SERVIZI PUBBLICI **locali**

**2001**

■ **l. 142/90 e d.lgs. 267/00 *modif. dalla l. 448/01***

### Art.112 TUEL **LA LIBERALIZZAZIONE**

2. [I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge]  
**Comma abrogato dal comma 12 dell'art. 35, L. 28 dicembre 2001, n. 448.**

### Art.113 TUEL. – I SERVIZI – LA GESTIONE

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.

LA GARA COME ESCLUSIVA FORMA DI GESTIONE

### Art.113 TUEL SERVIZI DI RILEVANZA INDUSTRIALE

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai servizi pubblici locali di rilevanza industriale. [...]

### Art.113 TUEL. -- LE RETI -- LA PROPRIETA'

- 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.
- 13. Gli enti locali, 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 incedibile.

### RETI E SERVIZI 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.

### Art.113 TUEL. – IL 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.

## ESCLUSIONE DALLE GARE

### Art.113-bis TUEL. – Servizi privi di rilevanza industriale

- 1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale sono gestiti mediante affidamento diretto a:
  - a) istituzioni;
  - b) aziende speciali, anche consortili;
  - c) società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali
- 4. Quando sussistono ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, i servizi di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere affidati a terzi, in base a procedure ad evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore. [...]
- 2. È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno precedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.

### Art.113 TUEL. – LE SOCIETA' AFFIDATARIE DIRETTE – esclusione dalle gare

6. Non sono ammesse a partecipare alle gare di cui al comma 5 le società che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito dei relativi rinnovi; tale divieto si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con queste ultime. Sono parimenti esclusi i soggetti di cui al comma 4.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Diritto UE e SERVIZI II FASE POTENZIAMENTO GESTIONI PUBBLICHE

# SERVIZI PUBBLICI **locali**

2003-

■ l. 142/90 e d.lgs. 267/00 **modif. dal d.l. 269/03  
l. n. 350/03**

## Art.113 TUEL – LA CONCORRENZA in primo piano

1. Le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore.

## Art.113 TUEL. -- LE RETI -- LA PROPRIETA'

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.
13. Gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, **possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incedibile.** Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a **disposizione dei gestori** incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a **fronte di un canone stabilito** dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali.

## Con la L. n. 326/2003 distinzione tra servizi a rilevanza economica e non economica.

2003-

2008

- Art. 2082 c.c.: *È imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*
- L'attività economica, ai sensi dell'art. 2082 c.c. rappresenta la principale caratteristica dell'imprenditore.
- L'economicità consiste nel fatto che l'attività è in grado di coprire i costi e remunerare il capitale, cioè è in grado di stare sul mercato.

- L'accertamento della sussistenza dell'economicità dell'attività andrà condotta caso per caso in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri e alle modalità della prestazione, ai destinatari (C. cost. n. 272/2004).
- Per un'interpretazione della redditività anche solo in senso potenziale v. Cons Stato, n. 5097/2009.

### C.Cost. n. 375/2010

Allo Stato compete inoltre di definire se il servizio pubblico è economico o meno

**Il SII ha carattere economico**

### Art.23-bis d.l. 112/08

*Servizi pubblici locali di rilevanza economica*

1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell' *articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione*, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e **prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.**

- Regole di concorrenza
- Regole pro-concorrenziali
- Regole tecniche volte garantire la concorrenza
- Tutela del consumatore-utente

## Diverse autorità

- Enti pubblici politici
- Enti pubblici amministrativi
- Autorità indipendenti
- Autorità di regolazione tecnica
- Autorità di tutela dei consumatori

## • La gestione del servizio:

- modello organizzativo esclusivo : l'affidamento in gara a società di capitali
- principio della gara per l'affidamento del servizio
- Il contratto di servizio come strumento di regolazione
- inibizione dell'attività extraterritoriale dei gestori affidatari diretti
- **Reti e servizi:** il principio di separazione della proprietà e dei regimi

## I modelli di gestione dei servizi

### In via ordinaria:

- a) a favore di imprenditori o di società [...] individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica,
- b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure [...] ad evidenza pubblica [...], le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.

- c) In deroga alle modalità di affidamento ordinario per situazioni eccezionali che, [...] non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire direttamente 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
- che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi
- che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (c.d. soggetto dedicato).



## I modelli di gestione dei servizi

### Affidamento in house – NO CONTRATTO

- Sentenza CGCE 18 novembre 1999 – Teckal  
**Non si ha contratto quando manca la bilateralità**  
Tale condizione si avvera quando l'ente eserciti sull'impresa un **controllo** analogo a quello esercitato sui propri servizi e l'impresa svolga per l'ente la gran parte della propria attività •

Sentenza CGCE 13 ottobre 2005 - Parking  
applicazione dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza

- Condizioni dell' "in house" secondo la giurisprudenza: - Partecipazione pubblica totalitaria - Controllo analogo - Svolgimento di gran parte dell'attività in favore dell'ente socio

### Contratti

Vedere lezione su contratti pubblici

- Di servizi
- Di lavoro
- Di opere
- Di progettazione
- Etc.

### Esternalità / Outsourcing

Il TAR Lombardia, sez. Bresciana, 1373 del 27.12.2007  
"Outsourcing" SERVIZI PUBBLICI STRUMENTALI ossia "approvvigionamento esterno", per lo svolgimento di alcune fasi del processo produttivo che l'impresa ritiene più vantaggioso affidare a soggetti esterni anziché gestire direttamente attraverso la propria organizzazione aziendale."



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Diritto UE e SERVIZI

## Affidamento in house – NO CONTRATTO

La giurisprudenza comunitaria, in particolare, ha utilizzato l'espressione in house providing per identificare il fenomeno di “**autoproduzione**” di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a “terzi” tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.

### Consiglio di Stato 1/2008 del 03.03.2008

l'in house esclude la terzietà, poiché l'affidamento avviene a favore di un soggetto il quale, pur dotato di autonoma personalità giuridica, si trova in condizioni di soggezione nei confronti dell'ente affidante che è in grado di determinare le scelte, e l'impresa è anche sotto l'influenza dominante dell'ente

In ragione del “controllo analogo” e della “destinazione prevalente dell'attività”, **l'ente in house non può ritenersi terzo** rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa;

**non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti.**

# SERVIZI PUBBLICI

## CONTROLLO

### tutti idonei a concretizzare una forma di controllo

- a) il controllo del bilancio;
- b) il controllo sulla qualità della amministrazione;
- c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;
- d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali

### Corte Costituzionale Sentenza 50 del 25.03.2013

- Il rapporto “in house” deve comportare che l'amministrazione esprime pareri vincolanti sugli atti dell'ente controllato (obiettivi strategici e decisioni importanti).
- Il potere esercitato sull'ente controllato consiste in un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni importanti;
- la possibilità di influenza determinante è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale.



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Diritto UE e SERVIZI

Affidamento in house –

CONTROLLO

# SERVIZI PUBBLICI

- La sussistenza del c.d. “controllo congiunto”, rilevante ai sensi dell’art. 2359 c.c., nel caso in cui uno o più soci si coordinino - in forza di particolari vincoli contrattuali
- (es. accordi parasociali di voto) e/o organizzativi) o al ricorrere di particolari circostanze giuridiche o fattuali) –
- in modo da Individuazione della natura pubblica delle società di particolari circostanze giuridiche o fattuali)
- – in modo da conseguire cumulativamente considerati, la disponibilità di un potere di influenza qualificata in grado da integrare una delle tre ipotesi considerate dalla norma.
- All’opposto, in difetto delle circostanze per affermare la sussistenza del coordinamento, non risulterà possibile la ricorrenza di alcun controllo, neppure “congiunto” .





La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI PUBBLICI **locali**

## Servizio idrico

[articolo 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166

1-ter. Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all' [articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 133 del 2008](#), devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio

Sono esclusi dall'applicazione del presente regolamento:

- a) il servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al [decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164](#);
- b) il servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al [decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79](#) e alla [legge 23 agosto 2004, n. 239](#);
- c) il servizio di trasporto ferroviario regionale, di cui al [decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422](#);
- d) la gestione delle farmacie comunali, di cui alla [legge 2 aprile 1968, n. 475](#);
- e) i servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti di cui all'[articolo 13, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 4 agosto 2006, n. 248](#), e successive modificazioni.

Sent. 24/2011, **ammissibile** referendum popolare per l'abrogazione dell'intero art. 23 *bis* del d.l. 112/2008,

Sent. 26/2011 **ammissibile** referendum abrogativo dell'art. 154, co. 1 (Tariffa del servizio idrico integrato) del d.lgs n.152/06 limitatamente alla parole «*dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito*».

Sent. 25/2011 **inammissibile** referendum contro l'articolo 150 del d.lgs. n. 152/2006, in tema di scelta della forma di gestione e procedure di affidamento nel servizio idrico integrato

Sent. 27/2011 **inammissibile** referendum contro alcune puntuali disposizioni dell'articolo 23 *bis* – co. 10, let. d) e contro l'articolo 15, co. 1 *ter*, del d.l. 135/2009.

## Corte Costituzionale 325/2010

- Il regime del 23 bis non risponde ad obblighi comunitari
- Il regime del 23 bis introduce regole di concorrenza più rigorose di quelle imposte a livello comunitario
- Il regime del 23 bis è costituzionalmente legittimo



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Diritto UE e SERVIZI

# SERVIZI PUBBLICI

Relazione  
Trasparenza  
pubblicità

## DL. 12 ottobre 2012 n.179

**Art. 34 comma 20.** 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.

Nozioni  
SSIG --- SIEG

**D. Lgs. 17/2016**, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, in vigore dal 23/9/2016,

- **Le forme societarie ammesse** sono le società di capitale (S.p.A., S.r.l.), mentre il decreto non si applica alle fondazioni.
- art. 2, primo co lett. h): **“servizi di interesse generale:** *le attività di produzione e fornitura di beni o servizi **che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti** in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le **amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie** per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”.*
- art. 2, co. 1. lett. i) **«servizi di interesse economico generale:** i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato»



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# Fruizione servizi nella UE

# SERVIZI PUBBLICI

## Carta dei servizi pubblici

È documento, la cui approvazione è stata proposta nel corso dei negoziati per il Trattato di Amsterdam, i principi posti alla base dell'esercizio del **servizio pubblico** nonché i diritti fondamentali degli utenti. Nella Carta dei servizi pubblici dovrebbero essere disciplinati i seguenti aspetti dell'esercizio di un servizio pubblico:

- la continuità del servizio;
- la qualità;
- la sicurezza dell'approvvigionamento;
- la parità di accesso;
- il prezzo ragionevole;
- l'accettabilità sotto il profilo sociale, culturale ed ambientale.

## carta di identità elettronica (Cie)

per l'accesso ai servizi pubblici online dei Paesi dell'Unione europea connessi al nodo Eidas

La Cie si aggiunge così allo Spid (sistema pubblico di identità digitale) come strumento elettronico per attestare la propria identità digitale per accedere ai servizi pubblici online dei Paesi dell'Unione, dando in concreto attuazione al regolamento eIDAS (Regolamento (UE) n. 910/2014



La giustizia è l'utile del più forte  
Trasimaco ne La Repubblica di Platone

# SERVIZI PUBBLICI

## Grazie dell'attenzione

### Prima parte

#### NOZIONE NAZIONALE

- SOGGETTIVA
- OGGETTIVA
- TIPOLOGIE

GIURISDIZIONE nazionale

### Seconda Parte

#### Unione europea

SIEG - SSIG

- servizi pubblici locali competenza

#### Costituzione

servizi pubblici statali/locali competenza

### Terza parte

#### SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Disciplina nazionale

Introduzione regole UE