

L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE ALLA LUCE DEL NUOVO CODICE APPALTI (DGLS 36/2023) E DEL TUSPL (DGLS 201/2022)

Avv. Angelo Annibali

WEBINAR DI APPROFONDIMENTO

Monza 7 luglio 2023



Via Sistina n.48 00187 | Roma
Via Durini n.25 20122 | Milano
Tel. +39.0669921687
Fax: +39.0632652774

www.aoerre.com
segreteria@aoerre.com

Sintesi evoluzione normativa

- 6.3.1. Legge del 29 marzo 1903 n. 103 e Regio Decreto del 15 ottobre 1925 n. 2578
502
- 6.3.2. Legge 8 giugno 1990 n. 142 (art. 22) 503
- 6.3.3. Legge 23 dicembre 1992 n. 498 e Decreto del Presidente della Repubblica
del 16 settembre 1996 n. 533 (art. 12) 504
- 6.3.4. Decreto Legislativo del 18 agosto 2000 n. 267 (art. 113) 504
- 6.3.5 Legge del 28 dicembre 2001 n. 448 (art. 35) 505
- 6.3.6. Decreto-legge del 29 settembre 2003 n. 263 (art. 14) 506
- 6.3.7. Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (art. 2 comma 461 e art. 3 commi 27-32) 508
- 6.3.8. Decreto-legge del 25 giugno 2008 n. 112 (art. 23-bis) 509
- 6.3.9. Decreto-legge del 31 maggio 2010, n. 78 (art. 6 e art. 14 comma 32) 510
- 6.3.10. Decreto-legge del 13 agosto 2011 n. 138 (art. 3 bis e art. 4) 511
- 6.3.11. Decreto-legge del 6 luglio 2012 n. 95 (art. 4) 513
- 6.3.12. Decreto-legge del 13 agosto 2012 n. 179 (art. 34) 514
- 6.3.13. Legge 27 dicembre 2013 n. 147 (art. 1 commi 551-562) e il D.L. 30 dicembre 2013, n.
150, c.d. "Milleproroghe 2014" (art. 13) 515



Sintesi evoluzione normativa

- 6.3.14. Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (art. 1 commi da 609 a 616) 516
- 6.3.15. Legge 7 agosto 2015 n. 124 (art. 18 e art. 19) 518
- 6.3.16. Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 c.d. “Testo Unico in materia di società partecipate dalla pubblica amministrazione” 519
- 6.3.17. Decreto Legislativo 26 giugno 2017 n. 100 523
- 6.3.18. Legge 27 dicembre 2017, n. 205, (art. 1 commi 872 e 891) 524
- 6.3.19. Legge 30 dicembre 2018 n. 154 (art. 1 commi da 721 a 724) 525
- 6.3.20. D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. “Decreto milleproroghe 2020”), convertito, con modificazioni, in Legge 28 febbraio 2020, n. 8 (art. 1 commi 10 novies e decies) 526
- 6.3.21. La normativa emergenziale del 2020 in ragione del Covid-19 (Dl. 17 marzo 2020, n. 18 “Decreto Cura Italia”; Dl. 8 aprile 2020, n. 23 “Decreto Liquidità”; Dl. 19 maggio 2020, n. 34 “Decreto Rilancio Italia; Dl. 14 agosto 2020, n. 104 “Decreto Agosto”) 527
- 6.3.22. Legge 30 dicembre 2020 n. 178 (art. 1 commi 161-162- 266-da 791 a 794- da 797 a 804- 816- 822- 823- 827-831) 530



Sintesi evoluzione normativa

Legge n. 103 del 1903 (Legge Giolitti)

concernente l'affidamento dei servizi pubblici locali ai Comuni, da gestire attraverso le aziende speciali (assunzione diretta dei servizi pubblici locali).

Regio decreto n. 2578 del 15 ottobre 1925

I servizi municipalizzati potevano essere amministrati o in regime di “gestione diretta”, vale a dire a cura degli stessi organi del comune ovvero dandoli in concessione a privati.

La gestione diretta poteva svolgersi “in economia” o con la costituzione di “aziende speciali” (aziende che erano governate da una commissione amministratrice eletta dal consiglio comunale).



Evoluzione delle modalità di erogazione del servizio pubblico locale

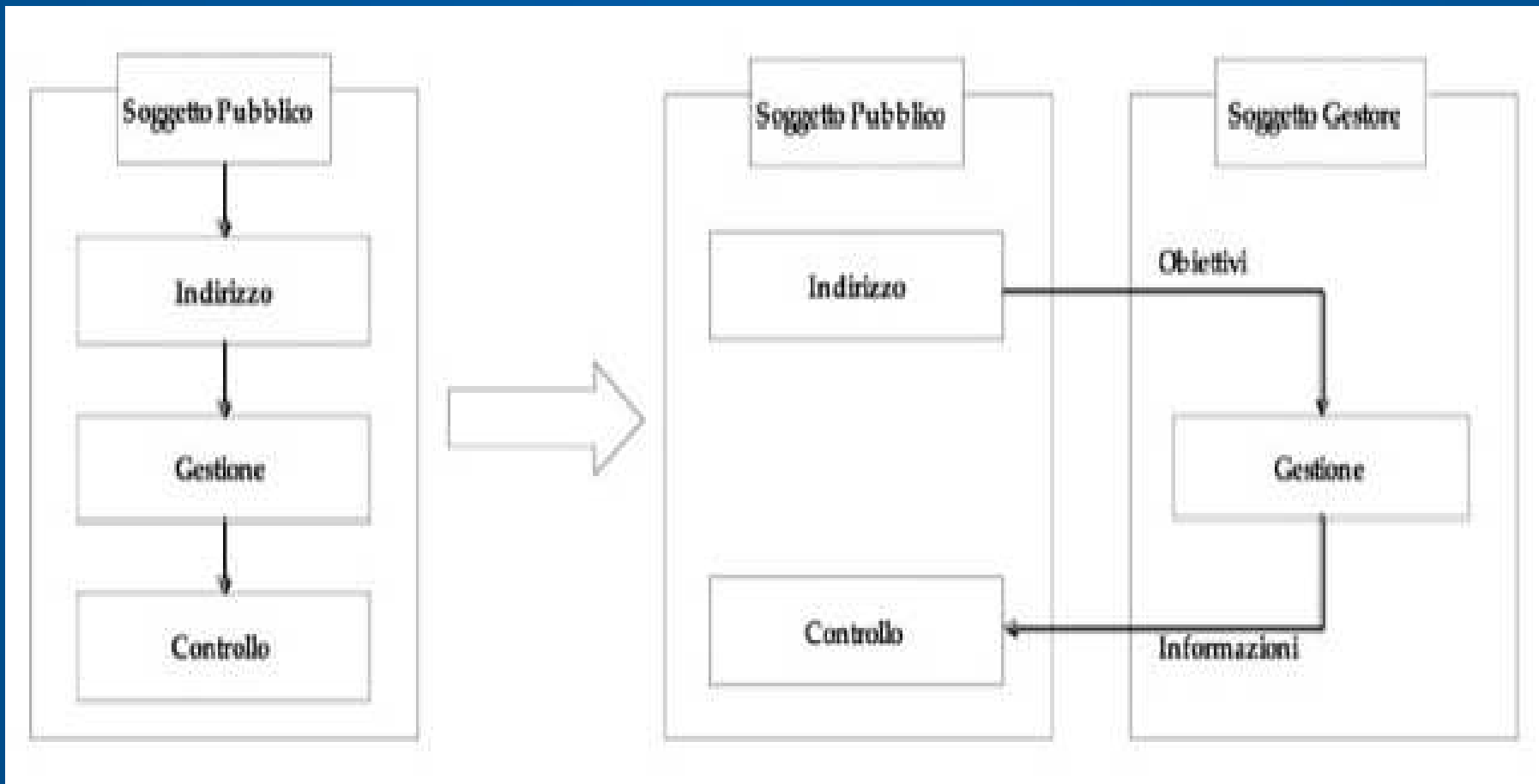
Durante il corso degli anni abbiamo assistito ad una notevole evoluzione normativa in materia di gestione di servizi pubblici locali.

Siamo passati dalle forme di gestione diretta dove la funzione di indirizzo e controllo e la funzione di gestione erano entrambi in capo all'Amministrazione, alla gestione mediante soggetti esterni all'Amministrazione, la c.d. esternalizzazione del servizio, che si incaricano di mettere in atto le indicazioni fornite dagli attori politico-amministrativi.

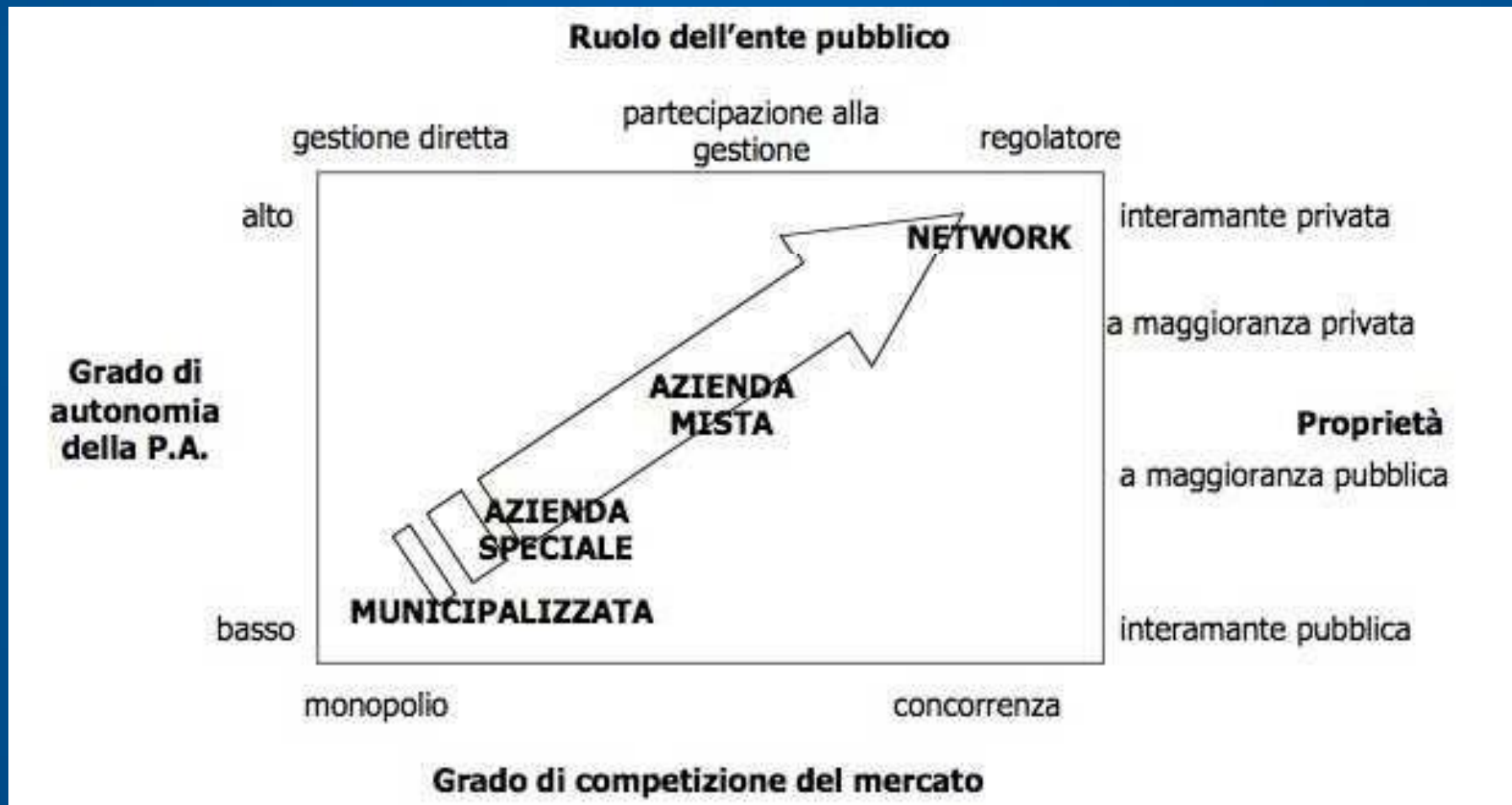
La nuova strutturazione delle funzioni e delle responsabilità fondamentali per l'erogazione dei Servizi Pubblici ha comportato, come è mostrato nella figura successiva, una separazione tra la funzione di indirizzo e controllo e quella di gestione che precedentemente erano tutte accentrate nella pubblica amministrazione.



Evoluzione delle modalità di erogazione del servizio pubblico locale



Evoluzione delle modalità di erogazione del servizio pubblico locale



Evoluzione della figura del destinatario del servizio

Con l'evoluzione e la differenziazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici (e conseguente **cambiamento di funzione da parte dell'Amministrazione Comunale** che ha assunto le veste **non più di soggetto gestore ma di soggetto controllore del servizio erogato**) si è modificata anche la **capacità di valutazione** del cittadino tra le alternative disponibili:

Sempre più spesso egli è in grado di raccogliere le informazioni necessarie per conoscere in dettaglio le modalità di accesso (tempo, luogo, costo) di ciascuna proposta, individuarne i pregi e i difetti ed effettuare, così, una comparazione per giungere, solo successivamente, ad una scelta più oculata.

Ed è sulla base di queste due variabili: **potere discrezionale del cittadino**, cioè la sua capacità di scelta fra più alternative, e **grado di sostituibilità dell'offerta**, cioè il numero di alternative disponibili, che si possono distinguere tre stadi evolutivi nel ruolo che il cittadino assume rispetto ai servizi pubblici: **cittadino amministrato, cittadino utente, cittadino cliente**



Evoluzione della figura del destinatario del servizio

Il cittadino è un **amministrato** quando è basso sia il grado di sostituibilità dell'offerta, sia il potere discrezionale della domanda; in questa situazione il cittadino è vincolato ad un'offerta predeterminata ed è costretto ad avere uno scambio coatto. In questo caso, pertanto, per rispondere al suo bisogno è disponibile una sola possibilità ed egli non conosce altre alternative possibili: il **cittadino non può scegliere e non sa scegliere.**

Il cittadino è un **utente** quando la sostituibilità dell'offerta e la discrezionalità della domanda variano tra due situazioni estreme:

il potere discrezionale del cittadino è alto, ma la variabilità dell'offerta è limitata;

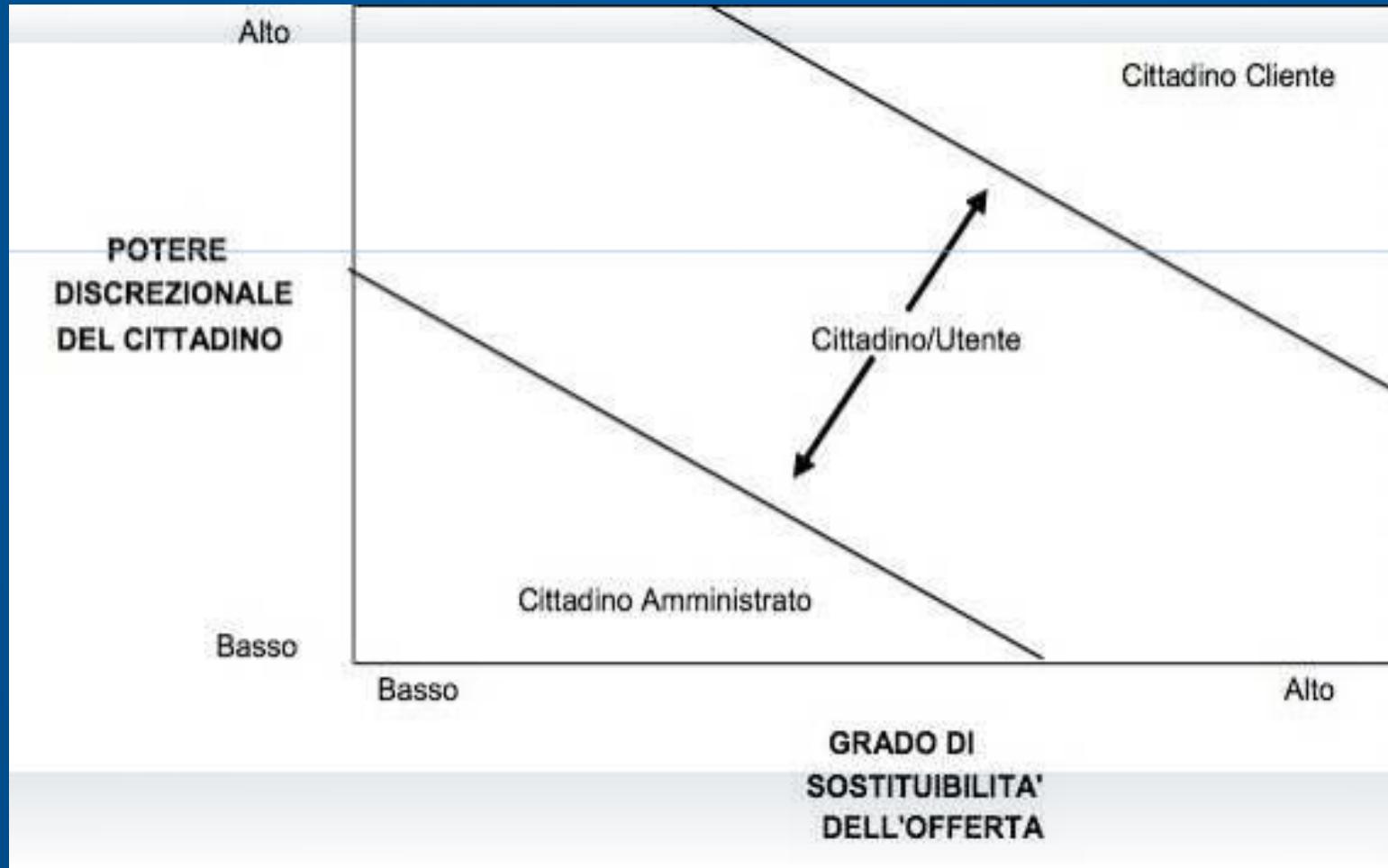
la variabilità dell'offerta esiste ma il potere discrezionale del cittadino è limitato.

Nel primo caso il cittadino anche essendo in grado di scegliere, non può scegliere, nel secondo **egli potrebbe scegliere, ma non sa scegliere.**

Il cittadino diventa un **cliente** quando il grado di sostituibilità dell'offerta è alto ed il suo potere discrezionale altrettanto alto. In questa situazione il cittadino attua uno scambio libero in regime concorrenziale; quindi **egli può scegliere e sa scegliere.**



Evoluzione della figura del destinatario del servizio



Caratteristiche del servizio pubblico locale

La nuova figura assunta dal cittadino durante il corso degli anni, ossia non più quella di fruitore del servizio ma di **cliente**, con conseguente aumento del proprio potere discrezionale, ha avuto quale conseguenza diretta quella di pretendere, da parte del soggetto gestore, un servizio pubblico locale sempre più:

- **efficace**: il servizio deve raggiungere il cliente; in termini di soddisfazione dei volumi del servizio fruito in relazione ai bisogni dell'utenza.
- **efficiente** (*rectius* di **qualità**): il servizio deve soddisfare le aspettative del cliente; la qualità è l'elemento indicativo dell'efficienza del servizio, come esso viene percepito da parte dell'utenza.
- **economico**: il servizio deve avere il costo più basso possibile a parità di servizio reso da altri soggetti.



La Legge Madia

Nell'agosto **2015** il Legislatore nel dare vita alla riforma della Pubblica Amministrazione, mediante l'adozione di una legge delega (la n. 124 del 7 agosto 2015, per l'appunto, denominata "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", meglio conosciuta come "Legge Madia", è intervenuto nuovamente sui servizi pubblici locali, nell'ottica di un riassetto dell'intera materia.

Il provvedimento in questione, infatti, contiene importanti deleghe legislative tra le quali, per quanto qui interessa, quelle relative alla razionalizzazione e al **controllo delle società partecipate** (art. 18) e quella afferente alla disciplina dei **servizi pubblici locali di interesse economico generale** (art. 19).

Ovviamente, trovandoci di fronte ad una legge delega, alla stessa è seguita l'emanazione dei Decreti attuativi. Il **20 gennaio 2016** il Consiglio dei ministri, ha approvato in esame preliminare alcuni di questi decreti (undici) tra i quali quello sulle Società partecipate e quello Servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Senonché mentre il Decreto relativo alle società partecipate è stato regolarmente pubblicato ed è attualmente in vigore, quello relativo ai Servizi pubblici locali di interesse economico generale non ha trovato mai luce.



II TUSPL

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 20, recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre u.s. è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30 dicembre 2022.

Il provvedimento, entrato in vigore il **31 dicembre 2022**, è attuativo della delega di cui all’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

L'intervento sui servizi pubblici locali, si ricorda, costituisce un elemento di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da attuare entro il **31 dicembre 2022**).



IL TUSPL

Attenzione:

è un **riordino** della disciplina non è una riforma.

Con il TUSPL il Legislatore ha inteso razionalizzare in un quadro unico dei principi già esistenti

Focus principale del TUSPL:

QUALITA' DEL SERVIZIO- ARTT. 1 E 3
PRINCIPIO DI CONCORRENZA: ART 3

