



comune di trieste
piazza Unità d'Italia 4
34121 Trieste
www.comune.trieste.it
partita iva 00210240321

Relazione ex art. 30 D.Lgs. 201/22

**Ricognizione periodica della situazione gestionale dei
Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica affidati
dal Comune di Trieste – Anno 2023**

PROT. B 20/4 – 17/1 – 2024 (5307)

INDICE

Introduzione	Pag. 1
Principi	Pag. 1
Definizioni	Pag. 2
Modalità di gestione	Pag. 3
Ambito soggettivo della relazione	Pag. 4
Trasparenza	Pag. 5

Allegati:

1. schede di analisi dell'assetto gestionale 2023;

2. Tabella di sintesi

Introduzione

Il D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, avente per oggetto “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, ha provveduto alla riforma dei servizi pubblici locali.

La nuova disciplina è intervenuta in modo organico e puntuale in tema di istituzione, organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, a rete e non, al fine di perseguire adeguati livelli di responsabilità decisionale ed assicurare, allo stesso tempo, idonee forme di consultazione pubblica e di trasparenza nei processi valutativi e negli esiti gestionali dei servizi.

In particolare, l’art. 30 del decreto, recante “*Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali*”, prevede che l’Ente effettui, mediante relazione da aggiornare annualmente, una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Tale ricognizione rileva, in modo analitico, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell’efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

Come evidenziato anche dalla dottrina¹, tale relazione, oltre a svolgere funzioni di trasparenza, si integra con il più ampio Sistema dei Controlli interni ex art. 148 Tuel. Le risultanze di questi ultimi, infatti, forniscono alcuni degli elementi necessari a redigere nel migliore dei modi la relazione in particolare per quanto riguarda le valutazioni circa gli effettivi e concreti livelli di efficacia, efficienza e qualità dei servizi resi.

La presente relazione è stata redatta, dopo aver acquisito i necessari dati e informazioni dagli uffici competenti per materia, dal Segretario generale, dr. Giampaolo Giunta, sulla base delle funzioni attribuite dall’art. 97, comma 2, TUEL in base al quale egli “*svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico – amministrativa nei confronti degli organi dell’ente [...]*” e nella sua qualità di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per quanto attiene alle necessità e agli obblighi di trasparenza sottesi alla relazione.

Principi

Le finalità ultime della citata riforma hanno alla base alcuni principi di rango costituzionale. In primo luogo, viene in rilievo, con riferimento al mercato, il principio di concorrenza, di cui all’art. 117, comma 2, lett. e) Cost., il quale affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza. L’aver accorpato nel medesimo titolo di competenza la moneta, la tutela del

¹ Ciro D’Aries, *I controlli della Corte dei Conti sul sistema dei controlli interno degli enti locali*, in www.dariesepartners.it, 03.09.2024.

risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in accezione dinamica che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali².

Un altro principio su cui si fonda la normativa in questione è quello di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118 Cost., quale criterio di regolamentazione dei rapporti tra sfera pubblica e società civile. Tale principio rappresenta un criterio propulsivo, in coerenza del quale deve ora svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato, anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo. Sotto il profilo economico ciò si traduce nel senso che appare meno necessario impiegare risorse pubbliche laddove operano, o sono in grado di operare, i privati. L'esercizio del potere pubblico in materia, in ordine all'istituzione ed alla modalità di gestione dei servizi pubblici, deve garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e, al contempo, garantire l'adeguatezza dei servizi in termini di rispetto dei principi di accessibilità fisica ed economica, continuità, universalità, qualità e sicurezza.

Inoltre, ma non certo da ultimo, deve essere preso in considerazione il principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, cost., quale principio cardine in materia di organizzazione amministrativa.

Definizioni

A partire dagli inizi del ventesimo secolo, l'espansione del ruolo dello Stato nell'economia si è manifestato anche attraverso l'assunzione, in capo all'Amministrazione pubblica, del compito di soddisfare alcuni bisogni della collettività. Divenne, dunque, usuale che la fornitura di determinati beni e servizi venisse organizzata dai soggetti pubblici, secondo moduli di vario tipo distinto da quello autoritativo, tradizionalmente associato alla pubblica funzione.

I servizi pubblici locali sono quelle **attività economiche che si caratterizzano per la loro immediata finalizzazione alla soddisfazione di un bisogno primario della collettività locale.**

Nell'ambito dei servizi pubblici, tradizionalmente, opera la distinzione tra quelli finali e strumentali. I **servizi pubblici finali** sono quelli pubblici in senso stretto atteso e mirano a soddisfare, in via primaria e diretta, le esigenze sociali manifestate dai cittadini come utenti

² Sent. Corte Cost. 14/2004.

individuali (es. asili, servizio idrico, trasporto pubblico, servizi sociali) o come membri di una comunità locale (es. illuminazione pubblica). I **servizi strumentali**, invece, non realizzano in via immediata un bisogno sociale, ma si limitano a fornire ad un settore dell'Amministrazione un dato servizio che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell'utilità collettiva (es. manutenzione edifici).

I servizi pubblici locali vengono distinti, altresì, in base alla presenza o meno della rilevanza economica.

I **servizi pubblici locali di rilevanza economica** sono definiti all'art. 2, comma 1, lett. c) del d.lgs. 201/2022 come *“i servizi di interesse economico generale 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 qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, quindi, non importa la valutazione fornita dalla pubblica amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della “redditività”, anche solo in via potenziale (Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097).

I **servizi pubblici locali privi di rilevanza economica** sono, invece, quelli realizzati senza scopo di lucro (es. i servizi sociali, culturali e del tempo libero), che vengono resi, cioè, con costi a totale o parziale carico dell'ente locale.

I **servizi a rete** sono definiti dall'art. 2, comma 1, lett. d) del d.lgs. 201/2022 come quei *“servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente”*. Esempi di servizi a rete sono il servizio idrico, il servizio gas, il servizio energia elettrica, il trasporto pubblico locale.

Modalità di gestione

Aspetto centrale nella trattazione del tema in esame è quello delle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali. Della questione si è occupata dapprima la giurisprudenza nazionale e comunitaria e, successivamente, direttamente il legislatore italiano.

Le possibili modalità di gestione e di affidamento che hanno trovato differenti modalità di applicazione e disciplina nel corso dell'evoluzione norma e giurisprudenziale sono:

- a) **esternalizzazione** delle prestazioni e dei servizi mediante affidamento a terzi, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), ossia attraverso i contratti di appalto o di concessione;
- b) **ricorso a forme di partenariato pubblico -privato;**
- d) **gestione in economia** – da parte della stessa amministrazione – delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore de pubblico mediante assunzione diretta del servizio da parte dell’Ente. Si tratta di servizi disposti, organizzati e coordinati dallo stesso Comune con impiego di risorse proprie nonché eventualmente con l’ausilio di soggetti terzi (in base ad affidamenti e/o appalti esecutivi di attività operative) individuati secondo idonee procedure di selezione.

La scelta della modalità di gestione del servizio, di competenza del Consiglio comunale ai sensi dell’art. 42 lett. e) del TUEL, deve essere oggetto di apposita deliberazione, accompagnata da una relazione nella quale si deve dare atto delle specifiche valutazioni che l’organo deliberante ha effettuato sulla base dell’istruttoria tecnica degli uffici.

Ambito soggettivo della relazione

Sulla base delle previsioni di cui all’art. 30, comma 1, d.lgs. 201/2022 sono esclusi dall’obbligo di analisi i seguenti servizi:

- **Servizi strumentali**: sono considerati tali i servizi erogati a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali. I servizi strumentali, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione e dell'utenza diffusa (vedi Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. N. 3766 del 12/06/2009).
- **Servizi a rete** (o di area vasta) ossia organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali, qualora governati ed affidati autonomamente da organismi terzi di area vasta.
- **Servizi pubblici locali privi di rilevanza economica;**
- **Servizi pubblici locali di rilevanza economica svolti in economia** cioè sottratti al mercato ed erogati direttamente dall’ente locale.

In base alle coordinate appena indicate, non rientrano nella presente relazione i seguenti Servizi pubblici locali:

- **Trasporto pubblico locale**: servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica affidato sull’intero ambito regionale tramite gara dalla Regione Friuli V.G. e quindi sottoposto all’attività regolatoria della stessa con competenza esclusiva.

- Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati: servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica affidato dall'AUSIR per sub-ambiti regionali e quindi sottoposto alla sua attività regolatoria.
- Servizio idrico integrato: servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica affidato dall'AUSIR per sub-ambiti regionali e quindi sottoposto alla sua attività regolatoria.
- Servizio ricreatori: interamente gestito in economia con personale comunale (educativo, ausiliario e di coordinamento pedagogico), fatte salve le prestazioni ordinarie di pulizia che rientrano nell'appalto generale di Ente.
- Servizio nidi d'infanzia: gestito in economia con personale educativo e di coordinamento pedagogico comunale, appalto di servizi per le prestazioni di ristorazione scolastica e di ausiliarità, entrambe affidate a ditte specializzate, nei cui confronti il Comune si pone come appaltatore. Il Comune incassa le rette da parte degli utenti e nei loro confronti risulta gestore del servizio.

I Servizi pubblici locali di rilevanza economica individuati a seguito della ricognizione sono:

- Gestione impianti sportivi
- Refezione scolastica
- Illuminazione pubblica
- Servizi cimiteriali
- Servizi funerari essenziali
- Trasporto salme

In allegato alla presente sono riportate, per ciascuno dei servizi individuati, le schede di analisi sul relativo assetto gestionale al 31.12.2023.

Trasparenza

L'articolo 31 del D.Lgs. 201/2022, recante: "*Trasparenza nei servizi pubblici locali*", prevede che la deliberazione di cui all'articolo 30, comma 2 e i provvedimenti di affidamento di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e il contratto di servizio siano pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL*», dando evidenza della data di pubblicazione.

I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione.

Il Segretario generale
anche nella sua qualità di Responsabile per la prevenzione
della Corruzione e della Trasparenza
dr. Giampaolo Giunta