

# COMUNE DI RIMINI

- Segreteria Generale -

## ESTRATTO DAL REGISTRO DELLE DELIBERAZIONI DI CONSIGLIO COMUNALE

### DELIBERAZIONE N. : 112 del 19/12/2013

Oggetto : RICOGNIZIONE SULLO STATO DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E DEI SERVIZI STRUMENTALI NEL COMUNE DI RIMINI.

L'anno duemilatredici, il giorno 19 del mese di Dicembre, alle ore 18:15, con la continuazione nella sala consiliare del Comune di Rimini, previo avviso scritto notificato ai sensi e nei termini di legge a ciascun Consigliere, si è riunito il Consiglio Comunale in seduta di 1^ convocazione.

Per la trattazione dell'argomento all'oggetto indicato, risultano presenti:

Consiglieri Comunali		Pres./Ass.	Consiglieri Comunali		Pres./Ass.
1	GNASSI ANDREA SINDACO	assente			
2	AGOSTA MARCO	presente	18	MARCELLO NICOLA	assente
3	ALLEGRI MASSIMO	presente	19	MAURO GENNARO	presente
4	ANGELINI FRANCESCO	presente	20	MAZZOCCHI CARLO	presente
5	ASTOLFI ALBERTO	presente	21	MORETTI GIULIANA	presente
6	BERTOZZI SIMONE	presente	22	MOROLLI MATTIA MARIO	presente
7	CAMPORESI LUIGI	presente	23	MURANO BRUNORI STEFANO	assente
8	CASADEI MARCO	presente	24	PAZZAGLIA FABIO	presente
9	CINGOLANI LILIANA	presente	25	PICCARI ENRICO	presente
10	DONATI SARA	presente	26	PICCARI VALERIA	assente
11	FRANCHINI CARLA	presente	27	PIRONI GIOVANNI	presente
12	FRATERNALI ABRAMO	assente	28	RAVAGLIOLI ALESSANDRO	assente
13	GALLO VINCENZO	assente	29	RENZI GIOENZO	presente
14	GALVANI SAVIO	presente	30	TAMBURINI GIANLUCA	presente
15	GIORGETTI ALESSANDRO	assente	31	TURCI DONATELLA	presente
16	GIUDICI ERALDO	presente	32	ZERBINI SAMUELE	presente
17	MANCINI ROBERTO	presente	33	ZOFFOLI GIOVANNA	presente

**Totale presenti n. 25 - Totale assenti n. 8**

Presiede TURCI DONATELLA nella sua qualità di PRESIDENTE.

Partecipa LAURA CHIODARELLI in qualità di SEGRETARIO GENERALE.

OGGETTO: Ricognizione sullo stato di affidamento dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali nel Comune di Rimini.

*Il Presidente del Consiglio pone in trattazione l'argomento indicato in oggetto.*

*Dichiarata aperta la discussione, si hanno i seguenti interventi: l'Ass. Brasini, il Dott. Maracci – Responsabile U.O. Organismi Partecipati, i Cons.: Renzi e Mauro.*

*Durante l'intervento del Cons. Mauro esce il Presidente del Consiglio Turci. Assume la presidenza il Vice Presidente Moretti.*

*Interviene il Cons. Galvani.*

*Entra il Presidente del Consiglio Turci che riassume la presidenza.*

*Interviene il Cons. Morolli.*

*Il Presidente del Consiglio sospende il Consiglio Comunale alle ore 20,31.*

*Alla ripresa dei lavori alle ore 21,16 risultano 25 presenti: Sindaco Gnassi, i Cons.: Agosta, Allegrini, Angelini, Bertozzi, Camporesi, Casadei, Cingolani, Donati, Franchini, Gallo, Galvani, Mancini, Marcello, Mauro, Mazzocchi, Morolli, Murano Brunori, Piccari Enrico, Pironi, Renzi, Tamburini, Turci, Zerbini e Zoffoli.*

*Prosegue la discussione ed intervengono il Dott. Maracci e l'Ass. Brasini.*

*Presenti n. 27: Sindaco Gnassi, i Cons.: Agosta, Allegrini, Angelini, Bertozzi, Camporesi, Casadei, Cingolani, Donati, Franchini, Gallo, Galvani, Giudici, Mancini, Marcello, Mauro, Mazzocchi, Moretti, Morolli, Murano Brunori, Piccari Enrico, Pironi, Renzi, Tamburini, Turci, Zerbini e Zoffoli.*

***Si omette la discussione, che risulta dal verbale della seduta.***

## IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO che:

- il D.L.18.10.2012, n.179 (“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”) in vigore dal 18 ottobre 2012, convertito nella L.17.12.2012, n.221 (in vigore dal 1 gennaio 2013) ha stabilito, all’articolo 34:
  - a) al comma 20, che: “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”;
  - b) al comma 21, che: “Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente

decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non e' prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013";

- c) al comma 22 che: "Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a societa' a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020";
- d) al comma 25, che: "I commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n.83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134";

CONSIDERATO che:

- la concreta applicazione delle norme sopra indicate presuppone pertanto la preliminare identificazione dei "servizi pubblici locali con rilevanza economica", assoggettati alle norme stesse e, successivamente, tra essi, di quelli di competenza del Comune di Rimini e, infine, ulteriormente, tra questi ultimi, di quelli attualmente in corso di svolgimento, le cui modalità di affidamento non siano conformi a quelle previste dall'ordinamento comunitario;
- non esiste, ad oggi, né a livello comunitario, né a livello nazionale, una definizione precisa e chiara dei "servizi pubblici locali con rilevanza economica", che consenta di stilare una lista;

PRESO ATTO che:

- a fronte di tale carenza, il responsabile della U.O. Organismi Partecipati dell'ente ha effettuato una dettagliata e circostanziata ricognizione (allegata al presente atto, quale parte integrante e sostanziale dello stesso, alla lettera A) sull'attuale stato di affidamento di tutti i servizi attualmente in corso di svolgimento nel Comune di Rimini, nella quale, sulla base degli orientamenti normativi, giurisprudenziali e dottrinali, comunitari e nazionali, ha:
  - individuato le categorie dei "servizi pubblici" - con le rispettive varie sotto-categorie (nazionali e locali, con e senza rilevanza economica, a rete e non) - e dei "servizi strumentali", sul piano teorico e sul piano concreto della specifica situazione riminese;
  - individuato tutte le modalità di affidamento dei vari servizi, "pubblici locali" e "strumentali", attualmente in essere nel Comune di Rimini e i soggetti competenti al rispettivo affidamento;
  - concluso che <<alla data odierna, non sono in essere, nel Comune di Rimini, affidamenti di "servizi pubblici locali con rilevanza economica", assoggettabili alle disposizioni dell'articolo 34, comma 21 del D.L.179/2012 e di competenza del Comune stesso, "non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea", che conseguentemente debbano dallo stesso essere adeguati (a tali requisiti) entro il 31/12/2013>>;

RITENUTO che la suddetta ricognizione, oltre che necessaria per adempiere agli obblighi di legge

sopra indicati, sia anche opportuna per fare il punto, con chiarezza, sullo stato di affidamento dei principali servizi (sia "pubblici locali", sia "strumentali") in corso di svolgimento nel Comune di Rimini ed integralmente condivisibile nei contenuti e nelle conclusioni e che, una volta approvata, debba essere pubblicata sul sito internet del Comune, unitamente al presente atto, entro il termine massimo del 31/12/2013, come previsto dalle stesse norme di legge suddette;

DATO ATTO che, trattandosi di atto che non comporta riflessi, diretti né indiretti, sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, ai sensi dell'articolo 49 del D.Lgs.18.08.2000, n.267, non è dovuto il parere di regolarità contabile;

VISTI:

- il parere del responsabile della U.O. Organismi Partecipati del 03/12/2013 in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi dell'articolo 49 del D.Lgs.18.08.2000, n.267, della presente proposta deliberativa;
- il parere del Segretario Generale del 18/12/2013, in ordine alla legittimità della presente proposta deliberativa, a corredo del presente atto;
- il parere favorevole espresso in data 17/12/2013 dalla V<sup>^</sup> Commissione Consigliere Permanente;

*Il Presidente del Consiglio, esaurita la trattazione dell'argomento, pone in votazione la proposta deliberativa per appello nominale, come richiesto dal Cons. Tamburini;*

Esperita la votazione per appello nominale si ha il seguente risultato: 16 voti favorevoli: (Sindaco Gnassi, i Conss.: Agosta, Allegrini, Angelini, Bertozzi, Donati, Gallo, Galvani, Mancini, Mazzocchi, Morolli, Piccari Enrico, Pironi, Turci, Zerbini e Zoffoli), nessun contrario e 11 astenuti (i Conss.: Camporesi, Casadei, Cingolani, Franchini, Giudici, Marcello, Mauro, Moretti, Murano Brunori, Renzi e Tamburini), espressi dai n. 27 presenti (26 Consiglieri più il Sindaco);

#### DELIBERA

- 1) di approvare la "ricognizione sullo stato di affidamento dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali nel Comune di Rimini", allegata al presente atto, quale parte integrante e sostanziale dello stesso, alla lettera A;
- 2) di pubblicare sul sito internet del Comune il presente atto unitamente alla ricognizione approvata al precedente punto n.1;
- 3) di dare atto che sul presente provvedimento è stato espresso il parere previsto dall'art.49 del D.Lgs. 18.08.2000, n.267, come richiamato in premessa;

*Il Presidente del Consiglio propone di conferire alla delibera che precede l'immediata eseguibilità.*

La proposta riportando 16 voti favorevoli (PD e FdS), nessun contrario e 11 astenuti (i Conss.: Camporesi, Casadei, Cingolani, Franchini, Giudici, Marcello, Mauro, Moretti, Murano Brunori, Renzi e Tamburini) espressi per alzata di mano dai n. 27 presenti (26 Consiglieri più il Sindaco), è respinta in quanto non consegue il voto favorevole della maggioranza dei componenti il Consiglio Comunale (17 Consiglieri) così come previsto dall'art. 134 comma 4 del D.Lgs. 267/2000.

Deliberazione di C.C. n. 112 del 19/12/2013

**PRESIDENTE**

F.to TURCI DONATELLA

**SEGRETARIO GENERALE**

F.to LAURA CHIODARELLI

**RELAZIONE DI PUBBLICAZIONE**

Il sottoscritto, su conforme dichiarazione del Dipendente Comunale incaricato dal servizio, attesta che per copia della presente deliberazione e' stata disposta la pubblicazione all'Albo pretorio per 15 giorni dal 23.12.2013.

Rimini li 23.12.2013

**IL VICE SEGRETARIO GENERALE**  
Alessandro Bellini



Comune di Rimini

Direzione Patrimonio, Espropri, Attività  
Economiche e Organismi Partecipati  
U.O. Organismi PartecipatiC.so d'Augusto, 154 - 47921 Rimini  
Tel. 0541.704333 - Fax 0541.704452  
<http://comune.rimini.it>  
[matia.maracci@comune.rimini.it](mailto:matia.maracci@comune.rimini.it)  
C.F.-P.IVA 00304260409  
[www.comune.rimini.it](http://www.comune.rimini.it)

Prot. n.218993 del 03/12/2013

Al Consiglio Comunale

- sede -

**Oggetto: ricognizione sullo stato di affidamento dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali nel Comune di Rimini.**

**Premessa**

IL D.L.18.10.2012, n.179 ("Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese") in vigore dal 18 ottobre 2012, convertito nella L.17.12.2012, n.221 (in vigore dal 1 gennaio 2013) ha stabilito, all'articolo 34:

- a) al comma 20, che: "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 da' 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";
- b) al comma 21, che: "Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013";
- c) al comma 22 che: "Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile<sup>1</sup>, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, prorogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020";
- d) al comma 25, che: "I commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n.83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.134".





La concreta applicazione delle norme sopra indicate presuppone pertanto la preliminare identificazione dei "servizi pubblici locali con rilevanza economica", assoggettati alle norme stesse e, successivamente, tra essi, di quelli di competenza del Comune di Rimini e, infine, ulteriormente, tra questi ultimi, di quelli attualmente in corso di svolgimento, le cui modalità di affidamento non siano conformi a quelle previste dall'ordinamento comunitario, per poi procedere al relativo adeguamento ad esse entro il termine massimo del 31/12/2013.

### Orientamenti normativi, giurisprudenziali e dottrinali relativi ai "servizi pubblici" e ai "servizi strumentali"

#### Identificazione dei "servizi pubblici"

Purtroppo non esiste, ad oggi, né a livello comunitario, né a livello nazionale, una definizione precisa e chiara dei "servizi pubblici locali con rilevanza economica", che consenta di stilare una lista.

A livello comunitario [si veda il "libro verde sui servizi di interesse economico generale" adottato dalla Commissione Europea con provvedimento del 21.05.2003 - COM(2003) 270, G.U.C.E. 76 del 25.03.2004] si parla, infatti, in termini più generali, di "servizi di interesse economico generale" e di "servizi di interesse generale", mentre a livello nazionale, si parla di "servizi pubblici locali con rilevanza economica" e di "servizi pubblici locali privi di rilevanza economica".

A livello nazionale, l'articolo 112 del D.Lgs.18.08.2000, n.267 (c.d. "T.U.E.L. - Testo Unico Enti Locali") definisce i "servizi pubblici locali" come quelli aventi "per oggetto la produzione di beni ed attività rivolti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali", rinviando, di fatto, l'individuazione degli scopi sociali e di sviluppo di cui si tratta a scelte di carattere politico (Consiglio di Stato, sez.V, 13 dicembre 2006, n.7369).

Pertanto la giurisprudenza e la dottrina (sia comunitarie, sia nazionali), hanno da tempo chiarito che costituiscono attività di "servizio pubblico" (per l'Unione Europea di "interesse generale") quelle caratterizzate dai seguenti tre elementi:

- 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti ("uti singoli"), che, generalmente, ne sostiene, almeno in parte, i costi (generalmente sotto forma di "tariffe all'utenza");
- 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità" (Consiglio di Stato, sez.V, 14 febbraio 2013, n.911);
- 3) l'assunzione, da parte del gestore, del rischio imprenditoriale, all'interno di un rapporto trilaterale tra ente pubblico (comune o autorità di ambito) concedente, privato gestore (concessionario) e singoli cittadini utenti del servizio (Consiglio di Stato, sez.V, 1 aprile 2011, n.2012).



"Servizi pubblici" e "servizi pubblici locali"

All'interno della categoria delle attività di "servizio pubblico", poi, possono essere distinte quelle destinate alla collettività (indistinta) di un territorio molto ampio (ad esempio nazionale o sovra-nazionale) e quelle rivolte prevalentemente ad una collettività (sempre indistinta) di un territorio più circoscritto, e quindi si può fare la distinzione tra "servizi pubblici ...generici" o "sovra-locali" (ad esempio i trasporti aerei, ferroviari, marittimi, autostradali, i servizi di telecomunicazioni, postali) e "servizi pubblici locali" (servizio idrico integrato - acquedotto, fognatura e depurazione - servizio di raccolta rifiuti, servizio di trasporto pubblico su gomma - autobus -, servizio di distribuzione del gas naturale, servizio parcheggi, servizio farmaceutico - inteso come distribuzione di farmaci ai cittadini - servizi sociali, ricreativi e culturali, servizi sportivi).

"Servizi pubblici locali con rilevanza economica"

Sempre all'interno della categoria dei servizi di "interesse generale" (a livello U.E.) o dei "servizi pubblici" (a livello nazionale) - locali e non - come sopra definiti, la dottrina e la giurisprudenza, sia comunitarie, sia nazionali, hanno poi effettuato una ulteriore distinzione, rispettivamente tra "servizi di interesse economico generale" e "servizi di interesse (non economico) generale" (nella U.E.), o tra "servizi pubblici" (locali e non) con o senza "rilevanza economica" (in Italia), a seconda che il relativo svolgimento implichi o meno, per il gestore, la c.d. "economicità", intesa come la capacità di coprire (almeno) tutti i costi del servizio con i relativi ricavi.

La presenza o meno dell'economicità è poi indice, rispettivamente, dell'esistenza, anche solamente potenziale, o, dell'inesistenza di un mercato ("luogo" di incontro tra domanda ed offerta) di riferimento per quel servizio, e, conseguentemente, determina la necessità o meno di tutelare la concorrenza di quel mercato, attraverso regole che garantiscano la leale e paritaria competizione tra i diversi soggetti che, anche solamente potenzialmente, aspirano ad offrire quei servizi alla collettività e quindi a svolgere quelle attività. Da queste considerazioni deriva, quindi, la maggiore attenzione e regolamentazione dedicata dal legislatore, sia comunitario, sia nazionale, ai servizi di interesse generale (in Italia "pubblici") di interesse economico (in Italia "con rilevanza economica") rispetto a quelli privi di tale interesse economico (in Italia "privi di rilevanza economica"). Il ragionamento di fondo è che non ci dovrebbe essere competizione (cioè concorrenza) tra diversi soggetti per offrire (alla collettività, ovvero ai cittadini) i servizi di interesse generale (in Italia "pubblici") privi di economicità, per cui non sussiste (o comunque sussiste in modo molto minore) la necessità di regolamentare tale competizione, disciplinando dettagliatamente le modalità di affidamento di tali servizi.

In aderenza ai criteri distintivi sopra enunciati, in Italia sono generalmente considerati:

- a) "servizi pubblici con rilevanza economica", conseguentemente sottoposti all'applicazione delle disposizioni del sopra indicato articolo 34, commi 20 e seguenti del D.L.179/2012, i servizi idrico integrato, di raccolta rifiuti, di trasporto pubblico su gomma, di distribuzione del gas naturale, di teleriscaldamento, di parcheggi, farmaceutico e cimiteriali;



Comune di Rimini

Direzione Patrimonio, Espropri, Attività  
Economiche e Organismi Partecipati  
U.O. Organismi Partecipati

C.so d'Augusto, 154 - 47921 Rimini  
Tel. 0541.704333 - Fax 0541.704452  
<http://comune.rimini.it/>  
[matia.maracci@comune.rimini.it](mailto:matia.maracci@comune.rimini.it)  
C.F.-P.IVA 00304260409  
[www.comune.rimini.it](http://www.comune.rimini.it)

b) "servizi pubblici privi di rilevanza economica", e conseguentemente esclusi dall'applicazione delle disposizioni del sopra indicato articolo 34, commi 20 e seguenti del D.L.179/2012, i servizi sociali, ricreativi e culturali; mentre è dubbia la classificazione di altri servizi - talvolta considerati muniti, talvolta privi di rilevanza economica - quali i servizi sportivi, il servizio calore e il servizio di pubblica illuminazione.

"Servizi pubblici locali con rilevanza economica a rete"

Il D.L. 13.08.2011, n.138 ("ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"), convertito in L.14.09.2011, n.148, stabilisce:

- art.3-bis comma 1: "a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio;
- art.3-bis comma 1bis: "Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo".





Anche in questo caso non esiste una definizione normativa dei "servizi pubblici locali con rilevanza economica a rete", ma tale categoria sembra ragionevolmente comprendere quei servizi pubblici organizzati tramite collegamenti strutturali e funzionali fra le diverse sedi di produzione del bene o di svolgimento della prestazione oggetto del servizio; in altre parole sono "servizi pubblici (con rilevanza economica) a rete" quelli erogati attraverso una rete fisica vera e propria (si pensi alle condotte sotterranee - appunto "reti" - di distribuzione dell'acqua e/o del gas, ma anche alla rete elettrica per la pubblica illuminazione o alla rete elettrica per la circolazione dei filobus), ma anche attraverso una pluralità di beni (si pensi, ad esempio, ai cassonetti per la raccolta dei rifiuti urbani, o anche alle fermate - marciapiede, pensilina protettiva e "palina"<sup>2</sup> - per il trasporto pubblico su gomma - sparsi per la città), tra loro funzionalmente collegati (negli esempi appena fatti, dai veicoli destinati allo svuotamento dei cassonetti, dagli autobus, ecc.) a formare una rete di fatto.

Conseguentemente sono generalmente considerati "servizi pubblici (con rilevanza economica) a rete" i servizi idrico integrato, di distribuzione del gas, di pubblica illuminazione, di trasporto su gomma e di raccolta rifiuti.

In sostanza la normativa interna ha stabilito che, al fine di stimolarne l'economicità attraverso il conseguimento di economie di scala, i servizi pubblici con rilevanza economica a rete siano erogati in ambiti territoriali minimi (o ottimali), di dimensione sovra-comunale, almeno provinciale, se non, addirittura, regionale (questo significa che in ogni ambito territoriale deve esistere un unico gestore di quel servizio, che lo eroga nell'intero ambito) e che siano affidati e regolati da non dai singoli comuni (che in pratica non hanno quasi più alcuna competenza diretta in materia), ma da autorità sovra-comunali istituite dalle regioni o, nel solo caso del servizio del gas, da un comune capofila, ma su delega ed in nome e per conto degli altri comuni appartenenti al medesimo ambito territoriale.

L'individuazione dei vari ambiti territoriali ottimali di erogazione del servizio, poi, nel caso del servizio di distribuzione del gas è stata effettuata a livello centrale, dallo stato (che con D.I.M. 226/2011 ha identificato n.177 "a.te.m." - "ambiti territoriali minimi"), mentre per gli altri servizi (acqua, rifiuti e trasporto) è stata demandata alle singole regioni per i rispettivi territori.

In attuazione di tali norme la Regione Emilia-Romagna, con L.R.23.12.2011, n.23, ha istituito, con decorrenza dall'01/01/2012, la "Agenzia Territoriale Emilia-Romagna Servizi Idrico e Rifiuti" - "A.T.E.R.S.I.R." - ente, con sede a Bologna, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, contabile e tecnica, a cui i comuni e le province della regione partecipano obbligatoriamente, i cui organi sono il "consiglio d'ambito" (formato da un rappresentante di ciascuna delle 9 province della Regione) e i 9 "consigli locali" (ciascuno formato dai rappresentanti - generalmente Sindaci o loro delegati - di ciascuno dei comuni appartenenti alle medesime suddette 9 province della regione). Dalla suddetta data (01/01/2012) A.T.E.R.S.I.R. è subentrata alle nove "autorità

<sup>2</sup> Con il termine "palina" si intende, generalmente, il palo infisso nella strada, con appeso il cartello con gli orari dei mezzi pubblici che in tale luogo transiteranno e fermeranno.





di ambito territoriale ottimale" ("A.A.T.O.") precedentemente esistenti a livello provinciale, nel ruolo di autorità (regionale) di programmazione, regolazione e controllo dei due suddetti servizi (detti anche "servizi ambientali") e ha stabilito, come bacino territoriale ottimale per entrambi, il territorio dell'intera Regione Emilia-Romagna e, con D.G.R. n.1470 del 15/10/2012, ha individuato i criteri per l'eventuale ripartizione del medesimo territorio in diversi singoli sotto-bacini di dimensioni inferiori.

A.T.E.R.S.I.R. ha poi demandato, di fatto, ai singoli consigli locali (provinciali), la definizione dei bacini ottimali di prossima futura erogazione dei due servizi e la scelta del relativo modello gestionale (tra quelli consentiti dalle norme comunitarie).

Nel caso del servizio idrico, alle norme interne nazionali si sono poi affiancate quelle "di settore", tra le quali, in particolare, la L.R.E.R.06.09.1999, n.25, in base alla quale, con convenzione stipulata in data 30/12/2008 tra le tre A.A.T.O. romagnole di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna, da una parte, e "Romagna Acque - Società delle Fonti s.p.a." dall'altra, in attuazione del c.d. "progetto società delle fonti"<sup>3</sup>, in Emilia-Romagna, una parte del c.d. "servizio idrico integrato" (acquedotto, fognatura e depurazione), precisamente la produzione di acqua potabile all'ingrosso, è stata affidata in house, dall'01/01/2009 fino al 31/12/2023, dalle tre autorità di bacino alla "società in house di servizi pubblici" "Romagna acque s.p.a.", che quindi è attualmente, in Romagna, l'unico "produttore" di acqua potabile, che vende poi al gestore vero e proprio del servizio idrico integrato, Hera s.p.a., il quale la distribuisce ai cittadini romagnoli, erogando a loro favore anche i servizi di fognatura e di depurazione.

Nel settore del trasporto pubblico su gomma, invece, in attuazione della normative del settore trasporto, nazionali (D.Lgs.19.11.1997, n.422 - c.d. "decreto Burlando") e regionali (L.R.E.R.30/1998 e L.R.E.R.10/2008), nell'anno 2000 è stata istituita (mediante scissione parziale proporzionale dalla preesistente "Azienda Consorziale Tram") la "Agenzia della Mobilità per la Provincia di Rimini" ("A.M.", precedentemente "Agenzia Tram"), che da tale anno ha assunto il ruolo di autorità (regionale) di programmazione, regolazione e controllo del servizio pubblico di trasporto auto-filoviario nella provincia di Rimini:

La Regione Emilia-Romagna, con deliberazione di Giunta Regionale n.908 del 02/07/2012, ha individuato i seguenti 5 ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio di trasporto pubblico auto-filoviario (su gomma):

- 1) ambito Trebbia - Piacenza;
- 2) ambito Taro - Parma;
- 3) ambito Secchia-Panaro - Reggio Emilia e Modena;

<sup>3</sup> Il progetto, approvato dal Comune di Rimini con D.C.C. n.24 dell'11/03/2004, prevedeva la razionalizzazione dello sfruttamento della risorsa limitata "acqua potabile", mediante concentrazione della proprietà di tutte le fonti di produzione dell'acqua potabile romagnole (campi pozzi di aspirazione dell'acqua di falda del fiume Marecchia, Invaso di Ridracoli e potabilizzatore di Ravenna) nell'unico soggetto "Romagna Acque s.p.a." (che a proprio seguito di tale progetto, effettivamente attuato a fine 2004-inizio 2005, ha ampliato la propria denominazione inserendo accanto al nome "Romagna Acque" la dicitura "società delle fonti").



Comune di Rimini

Direzione Patrimonio, Espropri, Attività  
Economiche e Organismi Partecipati  
U.O. Organismi Partecipati

C.so d'Augusto, 154 - 47921 Rimini  
Tel. 0541.704333 - Fax 0541.704452  
[http://comune.rimini.it/](http://comune.rimini.it)  
[matia.maracci@comune.rimini.it](mailto:matia.maracci@comune.rimini.it)  
C.F.-P.IVA 00304280409  
[www.comune.rimini.it](http://www.comune.rimini.it)

- 4) ambito Reno - Bologna e Ferrara;
- 5) ambito Romagna - Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini.

All'interno di ogni singolo ambito territoriale ottimale la rispettiva autorità di ambito dovrà poi scegliere la modalità gestionale del servizio di trasporto autofilotraviario e procedere al relativo affidamento.

#### Distinzione tra "servizi pubblici" e "servizi strumentali"

Per la U.E. ed anche per l'Italia, la destinazione dei servizi a diretto ed immediato beneficio della collettività indistinta (uti singoli<sup>4</sup>) consente di distinguere i "servizi pubblici", sopra indicati, dai c.d. "servizi strumentali", intesi come "servizi resi direttamente ad un ente pubblico" (ad esempio il Comune) ed, eventualmente, solamente indirettamente a beneficio della collettività indistinta. L'esempio abbastanza evidente di questa seconda categoria di servizi è costituito dal servizio di manutenzione delle strade comunali, che vede come destinatario diretto (e quindi committente) l'ente pubblico proprietario delle strade in questione e, solamente indirettamente, i cittadini che percorrono quelle stesse strade. Discorso analogo si potrebbe fare per la manutenzione dei vari beni - generalmente, ma non necessariamente, immobili - degli enti pubblici, quali i fabbricati destinati ai rispettivi uffici, ma anche le aree verdi - aiuole, giardini, parchi - o i propri impianti tecnologici: in tutti questi casi la manutenzione di tali beni è rivolta direttamente all'ente pubblico che ne è proprietario ed è poi indirettamente fruita anche dai rispettivi cittadini (che entrano negli uffici, passeggiano nelle aeree verdi, ecc.).

Altra differenza generalmente riscontrabile tra i due servizi, "pubblici" (locali e non, con o senza rilevanza economica) e "strumentali", è costituita dal fatto che, mentre i primi sono generalmente commissionati e pagati - almeno in parte - dal singolo cittadino, sulla base di apposito singolo contratto (generalmente di utenza/fornitura) da esso stipulato con un gestore individuato dall'ente pubblico, in un rapporto trilaterale (comune concedente, privato gestore concessionario e cittadino utente "pagante"), in cui il legame tra ente pubblico e gestore è disciplinato da un "contratto di concessione" (ad oggi non ancora specificamente disciplinato, né a livello comunitario<sup>5</sup>, né a livello interno), nei secondi il committente "pagante" è, generalmente, unicamente l'ente pubblico, sulla base di un rapporto bilaterale (comune committente e privato gestore) riconducibile al contratto di appalto, disciplinato a livello comunitario dalla direttiva 18/2004/CE e a livello interno (italiano), dal c.d. "codice degli appalti" o "codice dei contratti pubblici" (D.Lgs.12.04.2006, n.163).

Sulla base della distinzione sopra riportata, possono essere considerati "servizi strumentali" all'amministrazione (pubblica) e conseguentemente esclusi dall'applicazione delle disposizioni del sopra indicato articolo 34, commi 20 e seguenti del D.L.179/2012, i servizi di:

<sup>4</sup> Il gestore del servizio idrico integrato (con la rete acquedottistica) fornisce l'acqua pulita direttamente a casa dei singoli cittadini e (con la rete fognaria) dalle medesime loro singole case asporta l'acqua sporca da essi "prodotta"; similmente fa il gestore del servizio di distribuzione del gas, o del rifiuti, o del trasporto pubblico - che trasporta sul proprio autobus il singolo cittadino).

<sup>5</sup> Entro la fine dell'anno 2013 la commissione Europea dovrebbe approvare, per la prima volta, una specifica direttiva sulle concessioni  
Ricognizione sullo stato di affidamento dei servizi pubblici locali e strumentali a Rimini.doc



Comune di Rimini

Direzione Patrimonio, Espropri, Attività  
Economiche e Organismi Partecipati  
U.O. Organismi Partecipati

C.so d'Augusto, 154 - 47921 Rimini  
Tel. 0541.704333 - Fax 0541.704452  
<http://comune.rimini.it>  
[matia.maracci@comune.rimini.it](mailto:matia.maracci@comune.rimini.it)  
C.F.-P.IVA 00304260409  
[www.comune.rimini.it](http://www.comune.rimini.it)

- a) progettazione e manutenzione del verde pubblico;
- b) lotta antiparassitaria (inclusi quelli di "lotta alla zanzara tigre");
- c) manutenzione delle strade pubbliche;
- d) manutenzione della segnaletica stradale verticale, orizzontale e semaforica;
- e) manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione;
- f) gestione (inclusa la gestione degli impianti tecnologici) e manutenzione del patrimonio immobiliare pubblico;
- g) attività (prevalentemente manuali) rese all'interno dei cimiteri (inumazioni, tumulazioni ed estumulazioni, esumazioni, portineria e custodia, demolizioni murarie, interventi d'urgenza per il mantenimento del decoro);
- h) servizi di connessione telematica tra le pubbliche amministrazioni regionali;
- i) servizi di gestione delle partecipazioni societarie comunali.

Modalità di affidamento della gestione dei "servizi pubblici (con e senza "rilevanza economica") e dei "servizi strumentali"

A livello comunitario la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha generalmente esteso al settore delle concessioni (di servizio pubblico con rilevanza economica) i principi stabiliti, dalla direttiva 18/2004/CE, per gli appalti (di servizi strumentali<sup>6</sup>) e quindi le possibili modalità di affidamento della gestione dei "servizi pubblici con rilevanza economica" (oggetto di "concessione") sono le stesse previste dalla Comunità Europea per l'affidamento dei "servizi strumentali" (oggetto di "appalto"), ovvero le tre seguenti (tra loro alternative):

- a) gara pubblica per l'individuazione del gestore;
- b) affidamento diretto a società mista pubblico-privata, costituita con un socio privato industriale (non solamente finanziario), detentore di una partecipazione "qualificata" (almeno il 40% del capitale sociale), individuato con gara pubblica avente per oggetto sia la qualità di socio della società, sia la qualità di esecutore del servizio (o di parte di esso) (proprio per questo definita "gara a doppio oggetto") (questa modalità di affidamento è definita anche "partneriato pubblico privato");
- c) affidamento diretto a società "in house providing" (alternativamente di servizi pubblici o di servizi strumentali), cioè a società costituente una c.d. "delegazione interorganica" dell'amministrazione concedente il servizio, e come tale in possesso dei seguenti tre requisiti (che di fatto ne annullano la terzietà rispetto agli enti pubblici soci, facendola "coincidere" con essi):
  - c.1) capitale sociale interamente pubblico (ed incedibile) (c.d. "requisito del capitale pubblico totalitario", generalmente realizzabile attraverso la previsione statutaria che solamente gli enti pubblici possano essere soci della società e del divieto di cessione delle partecipazioni al capitale sociale a soggetti diversi dagli enti pubblici);

<sup>6</sup> Si veda la sentenza C-107/1998 del 18/11/1999 della Corte di Giustizia Europea (c.d. "sentenza Teckal") in materia di appalti pubblici. Ricognizione sullo stato di affidamento dei servizi pubblici locali e strumentali a Rimini.doc



- c.2) attività svolta prevalentemente a favore degli enti pubblici soci concedenti o appaltanti il servizio (c.d. "requisito della prevalenza dell'attività");
- c.3) assoggettamento ad un controllo (da parte degli enti soci-concedenti/appaltanti) analogo a quello da essi esercitato sui propri uffici (c.d. "requisito del controllo analogo"), generalmente realizzabile attraverso:
- c.3.1) la previsione statutaria di una forte limitazione dell'autonomia dell'organo amministrativo della società; con l'obbligo, a carico del medesimo, di acquisizione di autorizzazioni assembleari preventive per l'attuazione delle più importanti operazioni sociali;
- c.3.2) la stipula di apposita convenzione tra i soci, che garantisca anche ai soci minoritari importanti poteri di controllo sulla società, in particolare circa le decisioni relative all'erogazione dei servizi nei rispettivi territori (nel caso, molto frequente, in cui vi sia una pluralità di soci pubblici affidanti, ciascuno dei quali non sia in grado, da solo, di condizionare l'attività della società affidataria).

Proprio per la suddetta coincidenza comunitaria del possibile modello gestionale "in house" per le due tipologie di servizi ("pubblici con rilevanza economica" e "strumentali"), le società in house possono poi essere distinte in "società in house di servizi pubblici" e "società in house strumentali".

A livello comunitario, in realtà, esiste anche una quarta modalità di gestione dei servizi pubblici, così come dei servizi strumentali: la gestione diretta, anche detta "in economia", ovvero la gestione svolta dall'ente pubblico, con il proprio personale. Questa modalità di fatto rappresenta la "internalizzazione" del servizio e si contrappone alle tre modalità gestionali sopra indicate, che di fatto configurano, invece, tutte, una esternalizzazione, più o meno spinta, del servizio, che viene svolto sempre da un soggetto esterno all'amministrazione (nel caso della società in house un soggetto distinto dall'amministrazione, ancorché solo formalmente).

Nell'ordinamento interno, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 113, comma 5, del D.Lgs.18.08.2000, n.267 e dell'articolo 23 bis del D.L.112/2008, convertito in L.133/2008 (quest'ultima ad opera del referendum popolare abrogativo del 12 e 13 giugno 2011), nonché della intervenuta dichiarazione (con sentenza della Corte Costituzionale n.199 del 20/07/2012) di incostituzionalità dell'articolo 4 del D.L.13.08.2011, n.138 (c.d. "manovra estiva del governo Berlusconi"), convertito in L.14.09.2011, n.148, attualmente non esiste alcuna norma di legge che identifichi le possibili modalità di affidamento della gestione dei "servizi pubblici con rilevanza economica", o più precisamente, della generalità di tali servizi, ovvero dei "servizi pubblici con rilevanza economica" diversi da quello della distribuzione del gas, che in Italia è separatamente e specificamente disciplinato dal D.L.gs.23.05.2000, n.164, tuttora in vigore, di cui si parlerà tra poco.

Pertanto attualmente le uniche possibili modalità di affidamento della gestione della generalità dei "servizi pubblici locali con rilevanza economica", o più precisamente di quelli, tra essi, diversi da quello della distribuzione del gas



naturale, sono le quattro previste dall'ordinamento comunitario.

Al contrario, per la gestione del servizio pubblico di distribuzione del gas naturale, in Italia esiste una norma nazionale specifica, il sopra già citato D.Lgs.23.05.2000, n.164 (c.d. "decreto Letta"), che prevede, come unica modalità di affidamento della gestione del servizio, la gara per la scelta del gestore privato (prima modalità), non contemplando minimamente le altre 3 forme di gestione previste invece dall'ordinamento comunitario per la generalità dei servizi pubblici, sopra elencate.

Ovviamente, in base a quanto sopra già detto, l'affidamento della gestione dei "servizi pubblici (con rilevanza economica) a rete" (e quindi - nei settori diversi da quello del gas - la scelta della modalità gestionale, tra le quattro sopra indicate), deve essere effettuato dalle rispettive autorità di ambito, per il rispettivo ambito territoriale (sovra-comunale), mentre quello degli altri servizi pubblici può essere effettuato anche dal singolo Comune, per il rispettivo circoscritto territorio.

Pertanto l'adempimento degli obblighi previsti dai commi 20 (giustificazione delle modalità gestionali scelte per i nuovi affidamenti) e 21 (eventuale adeguamento alle normative europee degli affidamenti che attualmente risultassero ad esse non conformi) del suddetto articolo 34 del D.L.179/2012 compete all'ente a cui spetta l'affidamento (autorità di ambito per i servizi a rete; singolo comune per gli altri).

Pur non rilevando ai fini della presente ricognizione, per completezza, occorre comunque segnalare che, per le motivazioni sopra già esposte (mancanza di potenziale profitto e quindi di una vera e propria concorrenza da tutelare), le modalità di affidamento della gestione dei "servizi pubblici privi di rilevanza economica" sono, sia a livello comunitario (dove, come sopra già detto, si parla di "servizi di interesse generale"), sia interno (soprattutto a seguito della intervenuta dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 113 bis del D.Lgs.18.08.2000, n.267, ad opera della sentenza della Corte Costituzione n.272 del 13-27 luglio 2004), libere e, a livello interno, demandate alla legiferazione non dello stato ("tutore legale" delle concorrenze), ma delle regioni, che, però, salvi rari casi, finora non hanno ancora quasi mai legiferato in tali materie.

Relativamente ai servizi strumentali, invece, in Italia, pur a fronte dell'esistenza delle quattro possibili modalità gestionali previste dall'ordinamento comunitario, sopra indicate, l'affidamento con gara (prima modalità) è regolato dal D.Lgs.12.04.2006, n.163 (c.d. "codice dei contratti pubblici" alias "degli appalti"), come sopra già detto, mentre l'affidamento "in house" (terza modalità) è specificamente regolato dell'articolo 13 del D.L.223/2006 (c.d. "decreto Bersani", tanto che le "società in house strumentali" italiane vengono spesso definite, in gergo, "società strumentali in house del Bersani", per distinguerle dalle "società in house di servizi pubblici"), che ha ristretto ulteriormente il c.d. "requisito della prevalenza dell'attività", sopra già esposto, trasformandolo nel requisito della "esclusività



dell'attività": in sostanza la società strumentale, per essere in house, oltre agli altri due requisiti sopra già indicati (del capitale interamente pubblico e del controllo analogo), deve svolgere la propria attività esclusivamente - non solo "prevalentemente" - a favore degli enti soci o affidanti.

Relativamente agli affidamenti diretti di "servizi strumentali" alle "società strumentali in house del Bersani" occorre infine evidenziare che le disposizioni (articolo 4, comma 1 del D.L.95/2012, convertito in L.135/2012) che sembravano imporne, da parte delle pubbliche amministrazioni socie, la cessione del capitale a terzi entro il 30/06/2013 (data poi posticipata al 31/12/2013) o l'alternativa liquidazione entro il 31/12/2013, generando peraltro una apparente contraddizione con le disposizioni del comma 8 del medesimo articolo (che al contrario consente l'affidamento diretto di servizi a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house) sono state invece recentemente interpretate<sup>7</sup> nel senso di essere applicabili solamente alle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che abbiano conseguito, nell'anno 2011, un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento (quindi alle società c.d. "strumentali") che non rispettino i (tre) requisiti comunitari del modello gestionale dell' in house providing, mentre continua ad essere lecito (ai sensi del comma 8), l'affidamento diretto di servizi a favore di società a capitale interamente pubblico che rispettino tali requisiti, costituendo il comma 8 in questione "disciplina speciale" rispetto alla "disciplina generale" del comma 1. Inoltre, forse anche a fronte dell'incertezza da esse generata, le disposizioni dell'articolo 4, comma 1, in questione, sono oggetto di espressa abrogazione da parte della c.d. "legge di stabilità per l'anno 2014", attualmente in corso di approvazione in Parlamento.

### Situazione nel Comune di Rimini

In aderenza agli orientamenti sopra esposti:

a) il Comune di Rimini con D.C.C. n.112 dell'11/12/2008 ha deliberato di qualificare i servizi di

a.1) *progettazione e manutenzione del verde pubblico,*

a.2) *lotta antiparassitaria;*

a.3) *manutenzione strade;*

come "servizi strumentali all'amministrazione" e di adottare, per la loro gestione, il modello della gestione "in house providing", mediante società interamente pubblica, nel rispetto dei principi dettati dalla giurisprudenza e dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di "servizi strumentali all'amministrazione" (sopra indicati), realizzando tale modello gestionale con l'acquisto, dall'allora unico proprietario (e venditore) "Hera s.p.a.", congiuntamente ai due Comuni di Bellaria-Igea-Marina e di Santarcangelo di Romagna, dell'intero capitale sociale di "Anthea s.r.l." (con sede legale in Rimini, via della Lontra), con la successiva adozione, da parte di

<sup>7</sup> Si veda il parere delle Corti dei Conti sezione regionale di Controllo della Liguria, n.53 del 17.06.2013.





Anthea stessa, di apposito statuto contenerite le "tipiche clausole della società in house" (sopra in parte indicate) e con la stipula, tra i tre soci pubblici, di apposita "convenzione per l'attuazione del controllo analogo".

In data 23/12/2008 il Comune di Rimini ha dato piena e concreta attuazione a quanto previsto nella suddetta D.C.C., acquistando la partecipazione in Anthea s.r.l., congiuntamente con i due suddetti Comuni, stipulando con essi la convenzione per il controllo analogo e dotando la società di apposito "statuto in house"; da tale data Anthea s.r.l. ha assunto la veste di "società strumentale in house (del Bersani)" dei tre comuni appena indicati;

b) con D.C.C. n.51 del 06/05/2010 il Comune di Rimini ha qualificato come "servizi strumentali" (all'amministrazione) anche i servizi

b.1) di *manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione;*

b.2) di *manutenzione della segnaletica stradale verticale, orizzontale e semaforica;*

b.3) di *gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare comunale;*

b.4) (prevalentemente manuali) *resi all'interno dei cimiteri* (inumazioni, tumulazioni ed estumulazioni, esumazioni, portineria e custodia, demolizioni murarie, interventi d'urgenza per il mantenimento del decoro);

e, in data 30/06/2010, con apposito conferimento di ramo aziendale, ne ha affidato la gestione in house providing alla medesima Anthea s.r.l., sulla base di apposito "accordo quadro (per la disciplina dei rapporti giuridico-economici tra il Comune di Rimini e la società Anthea s.r.l. per l'esecuzione del servizio Integrato di conservazione, gestione e valorizzazione del patrimonio edilizio, di quello stradale e del territorio comunale, compresi i servizi accessori e/o collegati strutturalmente)" stipulato in tale data, con durata massima fino al 31/12/2024, che disciplina i principali aspetti dei nuovi servizi affidati e di quelli già svolti da Anthea fin dal dicembre 2008 (si veda il punto precedente), demandando poi la concreta definizione di dettaglio delle modalità gestionali dei singoli servizi a specifici (uno per ogni singolo servizio) "disciplinari tecnico-economici di esecuzione" da stipulare di volta in volta, con durata molto più breve (anche annuale o biennale);

c) con D.G.C. n.235 del 24/09/2013, il Comune di Rimini ha affidato in house, ad Anthea s.r.l., dall'01/10/2013, la *gestione dei servizi strumentali di manutenzione dei propri parcheggi a pagamento;*

d) con D.C.C. n.85 del 09/09/2010 il Comune di Rimini ha deliberato di aderire, acquistandone una partecipazione minima, analogamente a quanto fatto, nello stesso periodo, da molti altri comuni della Regione Emilia-Romagna, a Lepida s.p.a. (società costituita dalla Regione Emilia-Romagna in data 01/08/2007, in attuazione dell'articolo 10 della L.R.E.R.24.05.2004, n.11, che negli anni passati ha realizzato la rete in fibra ottica - denominata, appunto, Lepida - di collegamento telematico tra tutte le amministrazioni pubbliche Emiliano-Romagnole, attualmente interamente partecipata dalla stessa Regione Emilia-Romagna e da tutte le pubbliche amministrazioni della regione stessa, con capitale incredibile a soggetti privati, operante esclusivamente nei confronti delle stesse amministrazioni pubbliche socie e sottoposta a controllo analogo da parte delle stesse), e di (continuare ad) affidare ad essa la *gestione dei servizi strumentali di connessione telematica* (con le altre pubbliche amministrazioni) del Comune di Rimini; anche Lepida s.p.a. è quindi, al pari di Anthea s.r.l., una



"società strumentale in house (del Bersani)" del Comune di Rimini (e di tutti gli altri comuni emiliano-romagnoli soci);

e) con D.C.C. n.24 del 23/02/2010, il Comune di Rimini ha deciso di adottare, per lo svolgimento delle attività di gestione, programmazione e controllo coordinati ed unificati delle più importanti partecipazioni societarie comunali e di gestione dei connessi diritti di socio, il modello organizzativo della società holding comunale unipersonale in house-providing e, in data 13/05/2010, ha costituito "Rimini Holding s.p.a.", a cui in data 02/12/2010 ha conferito in natura la proprietà delle più importanti partecipazioni societarie<sup>8</sup> da esso fino ad allora detenute, sulle quali Holding svolge da tale data il servizio strumentale di "gestione delle partecipazioni societarie del Comune di Rimini", come "società strumentale in house (del Bersani)" del Comune stesso.

Per completezza occorre segnalare che Anthea s.r.l. svolge anche, mediante la propria controllata (al 100%) "Amir Onoranze Funebri s.r.l.", l'attività di "onoranze funebri", che pur essendo stata precedentemente - forse erroneamente - qualificata come "servizio pubblico", costituisce in realtà un'attività commerciale, liberamente esercitabile da qualunque soggetto pubblico o privato sul relativo mercato, previa autorizzazione.

Al contrario i restanti servizi sopra già indicati - idrico integrato, di raccolta rifiuti, di distribuzione del gas, di teleriscaldamento, di trasporto su gomma, parcheggi, farmaceutico e cimiteriali - sono classificabili come "servizi pubblici con rilevanza economica" e come tali sono soggetti alle disposizioni normative in questione, se non espressamente esclusi, come il servizio di distribuzione del gas e il servizio farmaceutico, mentre, sulla base della relativa generalizzata (almeno a livello locale riminese) "non economicità" (come sopra definita), i servizi di "informazione e accoglienza turistica" (i.a.t.), di "gestione degli impianti sportivi comunali", "per l'infanzia" e "alla persona" sono qualificabili, a livello riminese, come "servizi pubblici privi di rilevanza economica".

Identificati i "servizi pubblici locali con rilevanza economica" e, tra essi, quelli soggetti alle norme sopra indicate, si può ora ritornare alle norme stesse, dalle cui prescrizioni si era partiti nella presente relazione. Come detto esse impongono agli enti locali:

a) di adeguare, entro il 31/12/2013, gli affidamenti già in essere alla data di entrata in vigore delle norme in questione (18/10/2012) non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, sostanzialmente coincidenti con gli eventuali affidamenti diretti a soggetti misti in cui il socio privato non sia stato individuato con gara e/o non sia un socio industriale e/o non detenga una partecipazione rilevante, oppure con gli affidamenti diretti a soggetti non "in house providing" (cioè privi anche di uno solo dei tre requisiti sopra indicati);

<sup>8</sup> Inizialmente (il 02/12/2010) il Comune di Rimini ha conferito a Rimini Holding s.p.a. n.14 partecipazioni societarie; poi, nel 2011, Rimini Holding ha acquisito (mediante sottoscrizione di parte del relativo capitale sociale) anche la partecipazione in una quindicesima società (S.A.R. - Società Aeroporti di Romagna - s.p.a.).





- b) prima di procedere all'eventuale (nuovo) affidamento di servizi pubblici locali, di esplicitare le ragioni che hanno portato alla scelta del relativo modello gestionale (tra i quattro previsti dalla vigente disciplina comunitaria: a) gara per l'individuazione del gestore del servizio; b) affidamento diretto a società mista pubblico-privata, con socio privato industriale, detentore di almeno il 40% del capitale sociale ed individuato con procedura ad evidenza pubblica; affidamento diretto a società "in house providing"; gestione diretta - in economia) e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la modalità di affidamento prescelta.

Attualmente nel Comune di Rimini i "servizi pubblici con rilevanza economica" sono così affidati:

- 1) *servizio idrico*: l'affidamento della gestione di tale servizio (disciplinato a livello nazionale dal D.Lgs.03.04.2006, n.152 - c.d. "decreto ambientale" - e, a livello di settore, dalla L.R.E.R.06.09.1999, n.25), effettuato in data 14/03/2002, per dieci anni, da "A.A.T.O. Rimini" alla ex municipalizzata, all'epoca (ma ancora oggi) partecipata maggioritariamente dal Comune di Rimini, "Amir s.p.a." (a cui poi, dall'01/01/2003, subentrò, in qualità di beneficiaria di una scissione parziale proporzionale di Amir s.p.a., Hera s.p.a. - società all'epoca quotanda, oggi quotata, in borsa e quindi beneficiaria di un regime normativo di particolare favore), è scaduto in data 13/03/2012 ed è attualmente in regime di proroga di fatto; come sopra detto, la competenza circa tale servizio e il relativo affidamento futuro appartiene ad Atersir (che nei mesi scorsi ha iniziato la valutazione delle possibili alternative, con il coinvolgimento del "consiglio locale riminese", formato dai comuni della provincia di Rimini, e nei prossimi mesi dovrebbe individuare il sotto-bacino ottimale e la modalità gestionale) e quindi non al Comune di Rimini; pertanto la verifica della compatibilità (con le norme comunitarie) della rispettiva modalità di gestione attuale, così come il superamento di eventuali situazioni di incompatibilità, esula dalla presente relazione;
- 2) *servizio di raccolta rifiuti*: l'affidamento della gestione di tale servizio (disciplinato a livello nazionale dal D.Lgs.03.04.2006, n.152 - c.d. "decreto ambientale" - e, a livello di settore, dalla L.R.E.R.06.09.1999, n.25), effettuato in data 14/03/2002, per dieci anni, da "A.A.T.O. Rimini" all'ex municipalizzata - all'epoca partecipata maggioritariamente dal Comune di Rimini ed oggi estinta per avvenuta incorporazione in "Amir s.p.a." - "Amia s.p.a." (a cui poi, nel corso del 2002, subentrò, in qualità di beneficiaria di una scissione parziale proporzionale di Amia s.p.a., Hera s.p.a. - società all'epoca quotanda, oggi quotata, in borsa e quindi beneficiaria di un regime normativo di particolare favore), è scaduto in data 13/03/2012 ed è attualmente in regime di proroga di fatto; come sopra detto, la competenza circa tale servizio e il relativo affidamento futuro appartiene ad Atersir (che nei mesi scorsi ha iniziato la valutazione delle possibili alternative, con il coinvolgimento del "comitato locale riminese", formato dai comuni della provincia di Rimini, e nei prossimi mesi dovrebbe individuare la modalità gestionale) e quindi non al Comune di Rimini; pertanto la verifica della compatibilità (con le norme comunitarie) della rispettiva modalità di gestione attuale, così come il superamento di eventuali situazioni di incompatibilità, esula dalla presente relazione;



- 3) *servizio di trasporto auto-filotraviario (su gomma)*: il servizio (disciplinato a livello nazionale dal D.Lgs.19.11.1997, n.422 - c.d. "decreto Burlando" - e a livello di settore/regionale dalla L.R.E.R.30/1998 e dalla L.R.E.R.10/2008) è stato affidato con procedura ad evidenza pubblica dal consorzio "A.M." ("Agenzia Mobilità della Provincia di Rimini") ad "A.T.G. (Adriatic Transport Group) s.p.a. consortile" (partecipata da "Start Romagna s.p.a." - società interamente pubblica, partecipata da tutti i comuni delle tre province di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna - e dai principali vettori privati locali) in data 23/02/2005 per 3 anni (decorrenti dall'01/01/2005 fino al 31/12/2007), poi prorogati per altri 3 (dall'01/01/2008 al 31/12/2010) e poi ulteriormente prorogati per altri 3 (dall'01/01/2011 fino al 31/12/2013) e attualmente si prevede una ulteriore ultima proroga di fatto per il periodo di tempo (presumibilmente almeno un anno) necessario alla prospettata unificazione delle tre agenzie della mobilità delle province romagnole e al conseguente espletamento, da parte dell'agenzia unica, della nuova gara per l'affidamento del servizio;
- 4) *servizio di distribuzione del gas naturale*: il servizio (disciplinato internamente dal D.Lgs.23.05.2000, n.164 - c.d. "decreto Letta") è stato affidato dal Comune di Rimini alla società mista pubblico-privata (il 50,5% appartiene al Comune di Rimini, tramite Rimini Holding s.p.a.; il residuo 49,5% appartiene a "Gruppo Società Gas Rimini s.p.a.") "Servizi Città s.p.a.", sulla base di apposito "contratto di programma" (alias "di affidamento"), stipulato tra Comune (concedente/affidante) e società (concessionaria/affidataria) il 24/11/1999, con espressa previsione di sub-affidamento della gestione del servizio, per analogo periodo, da "Servizi Città s.p.a." al proprio socio privato "Gruppo Società Gas Rimini s.p.a." (sub-concessionario/sub-affidatario), dall'01/01/2000 fino al 31/12/2039, per 40 anni, poi sensibilmente ridotti, dalle sopravvenute norme di legge, fino alla data di affidamento del servizio all'aggiudicatario della prima "gara d'ambito per il servizio del gas" che il Comune di Rimini dovrà bandire in nome e per conto di altri 44 comuni "concedenti" limitrofi (tutti i comuni della provincia di Rimini, oltre ad alcuni altri comuni delle confinanti province di Pesaro-Urbino e di Forlì-Cesena) entro il 10/05/2015; entro il 31/12/2013 Rimini Holding s.p.a. venderà l'intera propria partecipazione societaria attualmente detenuta in "Servizi Città s.p.a." ad un soggetto privato individuato con procedura ad evidenza pubblica nei mesi scorsi, ma questa "privatizzazione" non inciderà sull'affidamento ("contratto di programma") attualmente in essere, che rimarrà in vigore, inalterato, fino alla data di efficacia del nuovo affidamento (con gara) sopra indicato;
- 5) *servizio di teleriscaldamento*: il servizio è stato espressamente qualificato come "servizio pubblico locale" con D.C.C. n.116 del 06/08/2009 ed affidato con gara dal Comune di Rimini al raggruppamento temporaneo di imprese formato da "Gruppo Società Gas Rimini s.p.a." (capogruppo mandataria) e "Società Cooperativa Braccianti Riminese" (mandante) in data 08/10/2010, per 30 anni (fino al 07/10/2040);
- 6) *servizio parcheggi a pagamento*: il servizio è stato affidato al consorzio pubblico (costituito da tutti i Comuni della Provincia di Rimini e dalla Provincia stessa) "misto" (sia "consorzio azienda", sia "consorzio di funzioni") "A.M." ("Agenzia Mobilità della Provincia di Rimini", precedentemente "Azienda Consorziale Tram" e poi, dal 2000, "Agenzia Tram"), soggetto partecipato (all'epoca, ma ancora oggi) maggioritariamente dal Comune di





Rimini, sulla base di apposita convenzione (nella quale era espressamente qualificato come "pubblico servizio"), per 15 anni, dal 02/05/1997 fino all'01/05/2012; da tale ultima data la gestione del servizio è stata "internalizzata" (cfr. DD.G.C. n.58 e n.59 del 27/03/2012), per cui il servizio è svolto direttamente (in economia) dal Comune, che ha affidato la gestione dei servizi strumentali di manutenzione dei propri parcheggi a pagamento prima (dall'01/05/2012 fino al 30/09/2013) ad alcune cooperative sociali locali, poi (dall'01/10/2013), come sopra già esposto, in house, ad Anthea s.r.l.;

- 7) *servizio farmaceutico*: il servizio di gestione delle farmacie comunali riminesi (all'epoca sei, attualmente sette) (disciplinato a livello interno dalla L.02.04.1968, n.475 - "Norme concernenti il servizio farmaceutico" - dal D.P.R. 21.08.1971, n.1275 - "Regolamento per l'esecuzione della L.475/1968, recante norme concernenti il servizio farmaceutico" - dalla L.08.11.1991, n.362 - "Norme di riordino del settore farmaceutico" - dal D.L.04.07.2006, n.223, convertito con L.04.08.2006, n.248 - "c.d. Decreto Bersani" e dal D.L. 24.01.2012, convertito con L.24.03.2012, n.27 - c.d. "Decreto Cresci Italia") è stato affidato dal Comune di Rimini all'ex municipalizzata "Amfa s.p.a." (all'epoca partecipata maggioritariamente dal Comune) con "contratto di programma" del 17/12/1994, per 99 anni, dall'01/01/1995 fino al 31/12/2093, successivamente (in data 02/06/1999) privatizzata con cessione del 73,835% del capitale dal Comune di Rimini ad un soggetto privato, individuato con gara pubblica svolta nel 1998-1999;
- 8) *servizi cimiteriali*: i servizi cimiteriali (concessioni di loculi mortuari e lampade votive, con incasso dei rispettivi canoni concessori), disciplinati a livello interno dal R.D. n.1265/1934 (c.d. "Testo unico delle leggi sanitarie"), dal D.P.R. n.285/1990 (c.d. "Regolamento Nazionale di Polizia Mortuaria") e dalla L.R.E.R. 29.07.2004, n.19, (che li qualifica espressamente come "servizi pubblici"), sono svolti direttamente (in economia) dal Comune, che, come sopra già esposto, ha affidato la gestione di alcune attività (prevalentemente manuali) ad essi strumentali (come, ad esempio, inumazioni, tumulazioni ed estumulazioni, esumazioni, portineria e custodia, demolizioni murarie, interventi d'urgenza per il mantenimento del decoro), in house, ad Anthea s.r.l., dall'01/07/2010.

Infine, per completezza, occorre segnalare anche la situazione dei seguenti quattro servizi (finora mai precisamente qualificati dal Comune, ma (in base alla generalizzata mancanza di "economicità", sopra già indicata) ragionevolmente inquadrabili tra i "servizi pubblici locali privi di rilevanza economica" e quindi non soggetti alle normative considerate ai fini della presente ricognizione:

- a) *servizi di informazione e accoglienza turistica (i.a.t.)*: in data 07/12/2006, con la stipula del "contratto di affidamento del servizio di informazione e accoglienza turistica (i.a.t.) nonché dell'attività di reservation" (successivamente modificato ed integrato in data 19/09/2013), il Comune di Rimini (in attuazione della D.C.C. n.76 del 04/04/2006), pur senza qualificarli espressamente come "servizi pubblici" (tantomeno senza specificare se fossero caratterizzati o meno dalla rilevanza economica), ha affidato direttamente, per 12 anni



(dall'01/01/2007 fino al 31/12/2018), prorogabili per altri 12 (fino al 31/12/2030), i servizi di informazione e accoglienza turistica ("i.a.t.") - unitamente all'attività commerciale di prenotazione alberghiera/reservation - a "Rimini Reservation s.r.l.", società mista pubblico-privata (51% Comune e 49% Promozione Alberghiera soc. coop.), costituita in data 20/10/2006 con il socio privato "Promozione Alberghiera soc. coop.", individuato nei mesi precedenti con apposita gara a doppio oggetto (avente cioè ad oggetto sia la qualità di socio, sia quella di esecutore, parziale, del servizio di i.a.t.). Pertanto, quand'anche tali servizi di i.a.t. fossero classificabili come "pubblici locali con rilevanza economica" (cosa in realtà poco verosimile, in quanto detti servizi, resi gratuitamente agli utenti-turisti, non possono contare su alcun ricavo, se non su quelli rappresentati dai contributi pubblici regionali, peraltro calanti di anno in anno), il relativo affidamento, appena descritto, sarebbe certamente anch'esso conforme alle normative europee;

- b) *servizi di gestione degli impianti sportivi*: pur non avendoli (il Comune) mai espressamente qualificati come "servizi pubblici", la gestione degli impianti sportivi del Comune di Rimini (disciplinata a livello interno dalla L.R.E.R. 06.07.2007, n.11, che impone, come regola generale, la scelta del gestore mediante procedura ad evidenza pubblica, con alcune eccezioni) è attualmente svolta con due diverse modalità: alcuni impianti (palasport Flaminio, stadio Romeo Neri, tutte le palestre, e due pattinodromi) sono gestiti in modo diretto, con personale del Comune (e poi da questo concessi un uso oneroso alle associazioni sportive dilettantistiche, prevalentemente locali), mentre altri (piscina, campi da calcio, impianti per il tennis, impianti per il baseball) sono affidati in gestione a soggetti privati (associazioni o società sportive dilettantistiche), tutti individuati con procedure ad evidenza pubblica, tranne pochissimi, rientranti nelle eccezioni previste dalla norma regionale sopra indicata;
- c) *servizi per l'infanzia* (asili nido e scuole materne): i servizi sono gestiti in gran parte direttamente dal Comune, con proprio personale collocato in proprie strutture e in minima parte (n.2 asili nido), sulla base di apposita convenzione per gli anni scolastici 2010-2011-2012-2013, prorogata anche per gli anni 2013-2014, dall'"A.S.P. (Azienda Servizi alla Persona) Casa Valloni" (partecipata per il 98% dal Comune di Rimini e per il 2% dal Comune di Bellaria-Igea Marina), che utilizza personale proprio per la gestione di due edifici (asili) di proprietà comunale;
- d) *servizi alla persona* (alloggio per anziani autosufficienti e non): i servizi sono svolti attraverso la "A.S.P. (Azienda Servizi alla Persona) Casa Valloni" (partecipata per il 98% dal Comune di Rimini e per il 2% dal Comune di Bellaria-Igea Marina), in base alle disposizioni della legge di settore L.R.E.R. 12.03.2003, n.2 ("Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), della deliberazione del Consiglio Regionale n.624 del 9 dicembre 2004 e di apposita convenzione stipulata tra i soci.



Comune di Rimini

Direzione Patrimonio, Espropri, Attività  
Economiche e Organismi Partecipati  
U.O. Organismi Partecipati

C.so d'Augusto, 154 - 47921 Rimini  
Tel. 0541.704333 - Fax 0541.704452  
http://comune.rimini.it  
mattia.maracci@comune.rimini.it  
C.F.-P.IVA 00304260409  
www.comune.rimini.it

### Conclusioni

In base alla lunga disamina - teorica e pratica - sopra compiuta, si può concludere che, alla data odierna, non sono in essere, nel Comune di Rimini, affidamenti di "servizi pubblici locali con rilevanza economica", assoggettabili alle disposizioni dell'articolo 34, comma 21 del D.L.179/2012 e di competenza del Comune stesso, "non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea", che conseguentemente debbano dallo stesso essere adeguati (a tali requisiti) entro il 31/12/2013.

Ovviamente, nella scelta delle future modalità di gestione dei "servizi pubblici locali con rilevanza economica" assoggettati alle norme sopra esaminate e di competenza comunale, sopra elencati (attualmente teleriscaldamento - alla relativa scadenza - e parcheggi e cimiteriali - nel caso l'ente decidesse di cambiarne le modalità gestionali), il Comune dovrà rispettare le disposizioni dell'articolo 34, comma 20, del D.L.179/2012 sopra indicate e quindi dovrà predisporre (e pubblicare sul proprio sito internet) l'apposita relazione ivi prevista, che dia conto di tutti gli aspetti ivi prescritti.

A fronte della competenza riservata al Consiglio Comunale in materia di servizi pubblici dall'articolo 42 del D.Lgs.18.08.2000, n.267, si ritiene opportuno che il medesimo organo espressamente prenda atto e condivida la disamina e le relative conclusioni sopra riportate, mediante apposita propria deliberazione, da pubblicare sul sito internet dell'ente, unitamente alla presente ricognizione, non appena approvata e comunque entro il 31/12/2013.



U.O. Organismi Partecipati

Il responsabile

dott. Mattia Maracci



