

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i>	XXIII
<i>Note su curatori e autori</i>	XXV
Articolo 1	
Oggetto	
Eugenio Picozza – Giulia Rizzo	1
1. Premessa	2
1.1. Il d.lgs. n. 201/2022 nella estensione prismatica rappresentata da principi comuni, uniformi ed essenziali	5
2. La portata dell'art. 1 del d.lgs. n. 201/2022 rubricato "oggetto": la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale	7
3. I principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti	8
4. Profili sul rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale	10
5. La competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. e il compito del decreto n. 201/2022 di individuare le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli enti locali relative ai servizi di interesse economico generale di livello locale, al fine di assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale	12
6. L'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 201/2022 e l'ambito di applicazione delle disposizioni sui servizi pubblici locali	14

Articolo 2

Definizioni

Eugenio Picozza – Luciano Vasques	20
1. Premessa	21
2. Gli “enti locali”	21
3. Gli “enti competenti”	23
4. I “servizi di interesse economico generale di livello locale” o “servizi pubblici locali di rilevanza economica”	24
5. I “servizi di interesse economico generale di livello locale a rete” o “servizi pubblici locali a rete”	24
6. Il “diritto esclusivo”	25
7. Il “diritto speciale”	26
8. I “costi di riferimento”	26
9. Le “tariffe”	29
10. I “costi efficienti”	30

Articolo 3

Principi generali del servizio pubblico locale

Eugenio Picozza	32
1. La premessa ai principi generali	32
2. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità	35
3. La conformazione dei principi generali	37
4. Carta dei servizi, qualità della vita e valorizzazione della posizione dell’utente in funzione partecipativa	39

Articolo 4

Ambito di applicazione e normative di settore

Sergio Massimiliano Sambri	41
1. Contesto normativo	41
2. Conformità al diritto comunitario	42
3. Concetti di servizi pubblici – principi cardine	43
4. Rapporto con la disciplina di settore	45

Articolo 5

Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni

Francesco Lillo	46
1. Le aggregazioni come modello organizzativo del servizio pubblico locale	47
2. Profili relativi alla ricostruzione normativa	48
3. Aspetti relativi alla sussidiarietà	52
4. La rilevanza delle economie di scala: la ragione delle aggregazioni	53
5. Le aggregazioni tra economia di scala e leale cooperazione	54
6. Il modello di amministrazione concordata: le forme di aggregazione leggere e intense	57
7. Conclusioni	59

Articolo 6

Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconfiribilità

Luciano Vasques	61
1. Premessa	62
2. Il divieto di "partecipazione" da parte dei soggetti incaricati della gestione in enti di controllo nell'ambito dei servizi pubblici locali a rete (art. 6, commi 1 e 2)	64
3. I soggetti destinatari del divieto di partecipazione	64
4. Deroghe temporali	66
5. Il principio generale di separazione e gestione imposto dal comma 3 a tutti i servizi pubblici locali	67
6. Incompatibilità tra funzioni e inconfiribilità degli incarichi: il conflitto di interessi personale	68
7. Membri delle commissioni di gara	70
8. Disciplina intertemporale	70
9. Alcune valutazioni conclusive a margine	70

Articolo 7

Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete

Luciano Vasques	72
1. Le competenze e funzioni attribuite alle Autorità di settore	72
2. La tipologia di regolazione	74
3. Effetti della regolazione sull'attività degli enti locali	77
4. Schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo	78
5. Parere consultivo AGCM (o dell'Autorità di settore) – divisione in lotti	80

Articolo 8

Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete

Luciano Vasques 84

1. Competenze regolatorie residuali nei servizi pubblici locali non a rete 84
2. Assenza di indipendenza 85
3. Effetti della regolazione ministeriale sull'attività degli enti locali 85

Articolo 9

Misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali

Francesco Lillo 87

1. Il profilo sistematico delle misure di coordinamento nei servizi pubblici locali 87
2. Il coordinamento come modello di organizzazione 90
3. Il coordinamento come espressione di sussidiarietà orizzontale 92
4. Le agenzie di regolazione 93
5. Coordinamento e Unione europea 95
6. Il coordinamento all'interno delle amministrazioni coinvolte 96
7. Conclusioni 97

Articolo 10

Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà

Francesco Lillo 98

1. L'ambito del servizio pubblico locale 98
2. La natura giuridica del servizio pubblico locale come parametro funzionale agli aspetti legati alla sussidiarietà 100
3. Ordinamento locale e formazioni sociali 103
4. La promozione del terzo settore tra solidarietà e sussidiarietà 106
5. La costante contrapposizione tra la natura d'impresa e l'interesse pubblico 107
6. Le conclusioni alla luce dell'attuale necessità del servizio pubblico 109

Articolo 11

Promozione e sostegno degli utenti

Francesco Lillo 110

1. I parametri della normativa 110
2. I servizi pubblici secondo le direttrici della Costituzione economica 112

pag.

3. I principi di parità di trattamento e non discriminazione	113
4. L'art. 11 del d.lgs. n. 201/2022 e gli aiuti di Stato	115
5. Conclusioni	117

Articolo 12

Obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato

Eugenio Picozza	118
1. L'obbligo di servizio pubblico	118
2. Profili relativi alla ricostruzione normativa	122

Articolo 13

Limitazioni nella istituzione e nel mantenimento di diritti speciali o esclusivi

Eugenio Picozza	125
1. Le aggregazioni come modello organizzativo del servizio pubblico locale	125

Articolo 14

Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

Annalisa Di Giovanni	128
----------------------	-----

Articolo 15

Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica

Elio Leonetti	130
1. L'affidamento a terzi con procedura a evidenza pubblica e l'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici	130
2. L'affidamento di servizi pubblici locali tra concessione e appalto	132

Articolo 16

Affidamento a società mista

Elio Leonetti	134
1. L'affidamento a società a partecipazione mista pubblico-privata e il rinvio al TUSP	134
2. La cessione delle quote della società mista	135

Articolo 17

Affidamento a società *in house*

Annalisa Di Giovanni	137
1. L'affidamento a società <i>in house</i> nel PNRR	138
2. L'affidamento <i>in house</i> nella nuova disciplina e il rinvio mobile alla normativa comunitaria e nazionale	139
3. L'istituto dell' <i>in house providing</i> e i suoi requisiti	144
4. L'affidamento <i>in house</i> nella nuova disciplina: obbligo motivazionale	145
5. Dall'affidamento alla stipula del contratto di servizio	147

Articolo 18

Rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore

Maria Vittoria Ferroni	152
1. L'art. 18 quale norma di coordinamento tra il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 ed il codice del terzo settore	152
2. I principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e l'attivazione dei rapporti di partenariato	154
3. Il partenariato con gli enti del terzo settore: profili soggettivi ed oggettivi	156
4. La motivazione della scelta del partenariato in relazione alla natura collaborativa del rapporto in relazione al raggiungimento degli obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio	158
5. La non onerosità dei rapporti di partenariato	159
6. Conclusioni	161

Articolo 19

Durata dell'affidamento e indennizzo

Niccolò Maria d'Alessandro	162
1. La durata dell'affidamento nelle procedure di affidamento secondo la disciplina del codice dei contratti pubblici	162
2. La durata dell'affidamento nel caso di affidamento a società <i>in house</i> di servizi pubblici locali non a rete	169
3. L'indennizzo in favore del gestore uscente in caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata	171
4. Conclusioni	173

Articolo 20

Tutele sociali

Niccolò Maria d'Alessandro	174
1. Premessa	174
2. La "metamorfosi" legislativa della tutela sociale	176
3. La disciplina vigente. La "doverosità" della clausola sociale e la (possibile) compressione del diritto di libertà di iniziativa economico-privata	180
3.1. Il principio di proporzionalità quale limite in capo alle p.a. e quale mezzo di tutela della libertà di impresa: il difficile coordinamento con la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 36/2023	182
4. Il riparto di giurisdizione in materia di clausola sociale	186
5. Conclusioni	187

Articolo 21

Gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni

Annalisa Di Giovanni	189
1. La disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni	189
2. Proprietà delle reti e regola della incedibilità della proprietà	192
3. Proprietà delle reti e gestione del servizio. Principio di separazione	194
4. Conferimento degli asset da parte di enti locali a favore di società patrimoniali	195

Articolo 22

Esecuzione dei lavori connessi alla gestione

Annalisa Di Giovanni	196
1. La nozione di lavori connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali	196
2. L'affidamento dell'esecuzione dei lavori	197
3. Normativa applicabile in materia di esecuzione di lavori	199

Articolo 23

Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata

Annalisa Di Giovanni	201
1. La disciplina degli asset per l'erogazione dei servizi pubblici locali alla cessazione dell'affidamento	201

	<i>pag.</i>
2. Il subentro e le normative di settore	204
3. L'indennizzo del gestore uscente in caso di scadenza o cessazione anticipata dell'affidamento	205
Articolo 24	
Contratto di servizio	
Annalisa Di Giovanni	207
1. Natura giuridica del contratto di servizio	208
2. Contenuto del contratto di servizio	211
3. Il contratto di servizio relativo a servizi a "domanda individuale"	213
4. Il contratto di servizio negli affidamenti <i>in house</i>	215
Articolo 25	
Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori	
Laura Casella	216
1. Introduzione	216
2. Le origini della carta dei servizi	218
3. Lo sviluppo negli anni	220
4. La situazione attuale	222
5. Conclusioni	225
Articolo 26	
Tariffe	
Luciano Vasques	228
1. Ambito di applicazione dell'articolo in commento	229
2. Profilo di novità rispetto all'art. 117 TUEF	230
3. A quali fattispecie va applicata la disciplina in commento	230
4. Quali sono i soggetti destinatari delle disposizioni	230
5. Incidenza concreta della normativa in commento: esclusività della potestà tariffaria	230
6. L'equilibrio economico finanziario e della gestione, recuperi di efficienza, riduzione dei costi a carico della collettività, obiettivi di carattere sociale e ambientale	231
7. Equilibrio economico finanziario e tutela sociale e ambientale	232
8. Correlazione tra costi efficienti e ricavi, equilibrio economico e finanziario, oneri di servizio pubblico e di ammortamento tecnico-finanziario	234

pag.

9. Equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito	236
10. Tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o di utenti diversamente abili	236
11. Aggiornamento della tariffa	237
12. <i>Price cap</i>	240

Articolo 27

Vicende del rapporto

Annalisa Di Giovanni	242
1. Le fattispecie di modifica del rapporto contrattuale	242
2. La cessazione anticipata del contratto	245

Articolo 28

Vigilanza e controlli sulla gestione

Francesco Lillo	248
1. Introduzione	248
2. Osservazioni preliminari sul controllo interno di gestione alla luce di una ricostruzione normativa	249
3. Ipotesi di ricostruzione del concetto di vigilanza e controllo sulla gestione nel solco del tradizionale concetto di controllo di gestione	252
4. I principi cui devono ispirarsi la vigilanza ed il controllo sulla gestione	255
5. Sull'obbligo del gestore di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti le prestazioni contenute nel contratto di servizio	256
6. Profili sulla trasparenza e conclusioni	258

Articolo 29

Rimedi non giurisdizionali

Laura Cappello	259
1. Introduzione alle <i>alternative dispute resolutions</i>	259
2. L'applicabilità delle ADR nel diritto amministrativo	261
3. La soluzione stragiudiziale delle controversie nel codice del consumo	262
4. Il raccordo con le discipline settoriali e specialistiche	263
5. Conclusioni	264

Articolo 30

**Verifiche periodiche sulla situazione gestionale
dei servizi pubblici locali**

Gianclaudio Festa – Antonino Faone	266
1. La ricostruzione normativa di una riforma necessaria	266
2. Le modificazioni introdotte dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 ed il concetto di efficienza del servizio	269
3. Il comunicato dell’Autorità nazionale anticorruzione del 22 febbraio 2023	270
4. Le verifiche periodiche previste dal testo unico sui servizi pubblici “ <i>abrogato</i> ”	271
5. La ricognizione in caso di servizi affidati a società <i>in house</i>	273
6. Conclusioni	275

Articolo 31

Trasparenza nei servizi pubblici locali

Annalisa Di Giovanni	276
----------------------	-----

Articolo 32

**Disposizioni di coordinamento in materia di trasporto pubblico
locale**

Sergio Massimiliano Sambri – Giovanni Battista Monteverde	279
1. Inquadramento del servizio pubblico di trasporto per ferrovia	279
2. L’affidamento dei contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, in particolare di servizio per il trasporto pubblico ferroviario regionale e locale e modalità di prestazione del servizio	280
3. Il problema dell’indipendenza del gestore dell’infrastruttura nell’ambito del trasporto ferroviario regionale e locale	285

Articolo 33

**Disposizioni di coordinamento in materia di servizio idrico
e di gestione dei rifiuti urbani**

	288
--	-----

Articolo 34

Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie

Niccolò Maria d'Alessandro	289
1. Gli interventi legislativi in materia di farmacie	289
2. Cenni sulle modalità di affidamento delle farmacie nel d.lgs. n. 201/2022	291
2.1. L'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica	292
2.2. L'affidamento a società mista pubblico-privata	293
2.3. L'affidamento a società <i>in house</i>	295
2.4. L'affidamento in economia o tramite aziende speciali per i servizi non a rete	298
3. La (discussa) natura giuridica del servizio erogato dalle farmacie	299
4. L'erogazione del servizio farmaceutico ai tempi del Covid-19	301
5. Conclusioni	304

Articolo 35

Disposizioni di coordinamento in materia di servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale

Sergio Massimiliano Sambri	305
1. Premessa	305
2. Il servizio di distribuzione dell'energia elettrica	306
3. Il servizio di distribuzione del gas naturale	308

Articolo 36

Disposizioni di coordinamento in materia di impianti di trasporti a fune

Rosa Michela Rizzi	310
1. Inquadramento delle aree montane nella legislazione nazionale e unionale	310
1.1. La definizione nella legislazione italiana	310
1.2. La definizione del diritto unionale	315
1.3. La Convenzione delle Alpi. Cenni	316
1.4. La definizione statistica/altimetrica e i bacini imbriferi montani	317
2. Gli impianti a fune e la mobilità turistico-sportiva	318
2.1. Qualificazione trasporto di persone come servizio pubblico e applicazione normativa dell'evidenza pubblica	319
2.2. Conclusioni	321
3. Applicabilità alle Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale e alle Province autonome	322
4. Conclusioni	323

Articolo 37

Abrogazioni e ulteriori disposizioni di coordinamento

Niccolò Maria d'Alessandro	324
1. Premessa	324
2. Le abrogazioni ad opera del d.lgs. n. 201/2022	325
2.1. L'abrogazione dell'art. 1, comma 1, nn. 8, 10, 11 e 17, r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578	326
2.2. L'abrogazione degli artt. 112, 113 e 117, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267	327
2.3. L'abrogazione dell'art. 35, commi 6, 7, 9, 10 e 11, legge 28 dicembre 2001, n. 448	328
2.4. L'abrogazione dell'art. 2, commi 28 e 38, legge 24 dicembre 2007, n. 244	328
2.5. L'abrogazione dell'art. 2, comma 29- <i>bis</i> , d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4	329
2.6. L'abrogazione dell'art. 3- <i>bis</i> , comma 1- <i>bis</i> , quarto, quinto e sesto periodo, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148	330
2.7. L'abrogazione degli artt. 8, 25, commi 6 e 7, e 26- <i>bis</i> , d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27	330
2.8. L'abrogazione dell'art. 34, commi 20, 21 e 25, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221	332
3. Conclusioni	333

PARTE SPECIALE**Digitalizzazione dei servizi pubblici locali**

Alessandro Puzanghera	337
1. Premessa	337
2. L'evoluzione della pubblica amministrazione nell'era della digitalizzazione	338
3. L'attività amministrativa digitalizzata	341
4. L'implementazione della digitalizzazione della p.a.	343
5. Le nuove disposizioni digitali in materia di contratti pubblici	344
6. Le prime sperimentazioni di alta digitalizzazione sul territorio nazionale	347
7. Conclusioni	349

Applicazioni della IA, *Blockchain* e IoT nella organizzazione e gestione dei SPL

Laura Cappello	350
1. Il passaggio dall' <i>e-government</i> all' <i>open government</i>	350
2. Nuove tecnologie a servizio della pubblica amministrazione	352
3. <i>Smart city</i> : l'evoluzione dei servizi pubblici	354
4. <i>Legal Engineering</i> come strumento di comunicazione tra <i>code and law</i>	355

Intelligenza artificiale, cybersicurezza e resilienza nei SPL strategici

Andrea Daidone	357
1. Premessa	357
1.1. Utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa dei pubblici poteri	364
2. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione	370
3. La direttiva UE 2022/2555 relativa a misure per un livello comune elevato di cybersicurezza nell'Unione (c.d. direttiva NIS 2) e il regolamento sulla cybersicurezza UE 2019/881	376
4. Normativa nazionale: l'istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e il perimetro di sicurezza cibernetico. Cenni	380
5. La direttiva UE 2022/2557 relativa alla resilienza dei soggetti critici (c.d. direttiva CER)	383

Tutela giurisdizionale civile

Laura Cappello	389
1. Premessa	389
2. Dalla municipalizzazione alla progressiva privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali	390
3. L'impatto della privatizzazione dei servizi pubblici locali sul riparto di giurisdizione a favore del giudice civile	392
4. Le azioni civili individuali e collettive a tutela dell'utente	397
5. Conclusioni	401

La tutela giurisdizionale amministrativa in materia di servizi pubblici locali e le autorità di regolazione

Daniela Di Carlo	402
1. Inquadramento della tematica	402
2. La giurisdizione amministrativa esclusiva in materia di servizi pubblici	403
2.1. <i>Segue</i> : le tipologie di contenzioso. Le controversie relative a concessioni	405
2.2. Le controversie relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo	408
2.3. Le controversie relative all'affidamento di un pubblico servizio	410
2.4. Le controversie relative alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore	413
2.5. Gli altri casi di giurisdizione esclusiva correlati al procedimento amministrativo e la giurisdizione generale di legittimità	413
2.6. La <i>class action</i> amministrativa per violazione degli standard qualitativi dei servizi	414
3. La tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti delle Autorità di regolazione	416
4. Brevi considerazioni su alcuni aspetti processuali	418

Tutela giurisdizionale penale

Patrizia Morello	422
1. Premessa	422
2. Le forme di affidamento e gestione del servizio pubblico locale e il sindacato penale sulla discrezionalità amministrativa	422
3. Le fattispecie penali a tutela degli incanti e le procedure di gara nell'affidamento e gestione dei servizi pubblici locali	429
4. La tutela della trasparenza attraverso gli obblighi di vigilanza e controllo: i rischi di concorso per omissione dell'ente nei reati commessi dal soggetto affidatario	433
5. Gli obblighi informativi gravanti in capo al gestore del servizio e la tutela penale del segreto sulle informazioni commerciali	436

La gestione dei rifiuti urbani

Alberto Clini	438
1. Rilievi introduttivi sulla fenomenologia del rifiuto	438
2. Quadro costituzionale delle attribuzioni	440
3. Ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti urbani	444
4. Una scala di priorità nel modello di economia circolare	447
5. Una naturale trasversalità delle competenze tra esigenze di uniformità e differenziazione	452
6. Pianificazione ambientale nel settore dei rifiuti	454

pag.

- 7. Gli ambiti territoriali ottimali (ATO) 456
- 8. Un modello di gestione *in fieri* 457

La gestione del servizio idrico integrato dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 201/2022

- Vera Parisio 459
- 1. Introduzione: il d.lgs. n. 201/2022 e il servizio idrico integrato (SII) 459
- 2. La risorsa idrica e il suo uso integrato 462
- 3. Il servizio idrico integrato: caratteri distintivi 466
 - 3.1. I modelli di gestione del SII tra diritto interno ed europeo 468
 - 3.2. La tariffa come corrispettivo del servizio idrico 473
- 4. Conclusioni 474

