



**Gestione imprenditoriale dei servizi
strumentali degli enti locali alla luce degli
obblighi introdotti dalla normativa sulla
gestione associata delle funzioni”**

COMUNE: Funzione

- **Articolo 13: Funzioni.**
- 1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
- 2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

APPALTO O CONCESSIONE?

- **l'unico elemento rilevante, per il diritto comunitario, ai fini della qualificazione in termini di appalto ovvero di concessione è proprio il trasferimento del rischio di gestione che, nell'appalto, rimane in capo all'Amministrazione appaltante, mentre nella concessione viene di fatto trasferito al concessionario. La circostanza che l'oggetto dell'affidamento sia un servizio pubblico locale, piuttosto che un mero servizio pubblico, non rileva dal punto di vista del diritto comunitario.**

Società Strumentali

- Il concetto di **strumentalità** di cui al D.L. n. 223/2006, è stato oggetto di definizione da parte della giurisprudenza, **le società in questione sono costituite per svolgere attività finalizzate alla produzione di beni o servizi da erogare a supporto di funzioni amministrative di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali questo provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali e sono rivolte, quindi, essenzialmente alla Pubblica Amministrazione e non al pubblico** (in questi termini Consiglio di Stato, Ad. plenaria n. 17 del 2011 che riassume le decisioni in materia).

Consiglio di Stato, Sez. V, 3/5/2012 n. 2537

- “il servizio pubblico locale di rilevanza economica è configurabile anche quando l'amministrazione, invece della concessione, pone in essere un contratto di appalto. Il servizio pubblico locale di rilevanza economica è configurabile non solo quando l'amministrazione adotti un atto di concessione, ma anche nel caso in cui, pone in essere un contratto di appalto, (rapporto bilaterale, versamento di un importo da parte dell'amministrazione) sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza - e non all'ente appaltante in funzione strumentale all'amministrazione - e l'utenza sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio.”

Servizi degli enti locali

- **Servizi Strumentali:** allorquando le prestazioni vengono effettuate direttamente a favore della stazione appaltante;
- **Servizi pubblici locali:** allorquando la prestazione resa dall'appaltatore viene fornita per soddisfare in via immediata le esigenze della collettività o del singolo utente. Si dividono in:
 - **Servizi senza rilevanza economica**
 - **Servizi a rilevanza economica**

Servizi senza rilevanza economica

- servizi che per obbligo di legge o per disposizione regolamentare del comune prevedono o consentono l'accesso anche a fasce deboli non in grado di contribuire, laddove naturalmente questa fascia di sottocontribuzione sia tale da compromettere una gestione remunerativa del servizio e non sia possibile prevedere eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi, nei limiti delle disponibilità di bilancio. Detti servizi:
 - non proiettano l'attività aziendale al solo guadagno o al solo lucro ma al servizio in sé;
 - sono per lo più connotati da significativo rilievo socio-assistenziale e gestiti in funzione di mera copertura delle spese sostenute, anziché del perseguimento di profitto d'impresa.

Servizi a rilevanza economica

- laddove la tariffa richiedibile all'utente è potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa. In quest'ambito, l'aspetto monetario è determinante nella gestione del servizio, l'organizzazione dello stesso avviene con modalità di tipo imprenditoriale (o societario) e il profitto aziendale è tra gli obiettivi primari di bilancio, ovvero quando l'attività del servizio sia orientata a contenere i costi massimizzando gli utili, per un aumento dei ricavi oltre alla remunerazione del capitale investito a vantaggio della proprietà azionaria.



Esempi di classificazione dei servizi

Servizio	Classificazione	Riferimento	Note
Servizi di Raccolta, Trasporto e Smaltimento	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS705 - AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - AS544 - AS530 - AS526 - AS562 - AS561 - AS548 - AS594 - AS599 - AS601 - AS620 - AS627 - AS706 - AS708 - AS726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 - AS743</i>	-Agcm: AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
Manutenzione Verde pubblico	Servizio strumentale pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS598 - AS592 - AS589 - AS576</i>	
Tariffa - gestione Riscossione	Servizio strumentale Servizio strumentale	<i>Pareri AGCM: AS628 - AS707</i>	<i>Pareri AGCM: AS606 - AS655 - AS596 - AS581 - AS580</i>

Servizio	Classificazione	Riferimento	Note
Impianti Smaltimento	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS705 - AS604 - AS530 - AS526</i>	
Servizi Cimiteriali	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS667 - AS666 - AS648 - AS638 - AS607 - AS559 - AS525 - AS515 - AS514 - AS504</i>	
Servizi Idrici	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS704 - AS543</i>	
Servizi Depurazione (riferito a manutenzione impianti di depurazione)	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS579</i>	
Distribuzione GAS	Servizio pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS674</i>	
Trasporti Locali	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS669 - AS701 - AS645 - AS640 - AS603 - AS565 - AS556 - AS531 - AS518</i>	
Farmacie	Servizio pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS626 - AS566 - AS563 - AS536 - AS534 - AS533 - AS532</i>	

Servizio

Manutenzione edifici
pubblici

Classificazione

Servizio strumentale

Riferimento

Pareri AGCM: AS597 - AS591 - AS692 - AS663 - AS590 - AS587 - AS583 - AS617 - AS600 - AS595 - AS593 - AS582 - AS575 - AS527

Note

-Con riferimento ad attività di conservazione strutturale e funzionale di quelle parti del patrimonio che sono di diretta fruizione pubblica, quali la rete stradale e quella acquedottistica. L'attività di manutenzione costituisce erogazione del servizio di gestione del patrimonio immobiliare, senza che sia possibile configurare una distinzione strutturale e funzionale tra svolgimento del servizio e (separata) gestione degli impianti a questo stesso funzionalmente serventi, T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 24 aprile 2008, n. 2533. Cfr. AGCM pronuncia AS887 del 21 febbraio 2011

Servizio	Classificazione	Riferimento	Note
SIT - Sistemi informativi territoriali	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS588</i>	
Servizi di supporto all'attività di controllo della funzionalità degli impianti termici	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS692</i>	
Mercato Agroalimentare	Servizio strumentale /pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS520</i>	A seconda che sia conferita o meno la titolarità del servizio e l'organizzazione dello stesso
Gestioni delle reti wireless per la fornitura di connettività a banda larga	Servizio pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS521</i>	
Gestione eventi culturali e fieristici	Servizio strumentale /pubblico locale	<i>Pareri AGCM: AS527 - AS608</i>	A seconda che sia conferita o meno la titolarità del servizio e l'organizzazione dello stesso

Servizio	Classificazione	Riferimento	Note
Gestione spazi culturali	Servizio strumentale /pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS729</i>	idem
Gestione impianti sportivi comunali	Servizio pubblico locale /strumentale	<i>Parere AGCM: AS542 TAR Calabria 1419/2010</i>	idem
Gestioni parcheggio comunale	Servizio pubblico locale /strumentale	<i>Pareri AGCM: AS542 - AS554 AS618 - AS642 - AS681</i>	idem
Gestione risorse culturali ed economiche	Servizio strumentale	<i>Pareri AGCM: AS567 - AS574</i>	
Servizio di supporto tecnico per il controllo obbligatorio dei gas di scarico dei veicoli	Servizio strumentale pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS584</i>	
Fornitura generi alimentari per casa di riposo	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS585</i>	
Gestione di strutture ospedaliere e di attività a queste accessorie	Servizio generale-pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS605</i>	

Servizio	Classificazione	Riferimento	Note
Gestione asilo nido	Servizio pubblico locale /strumentale	<i>Pareri AGCM: AS609 - AS611</i>	A seconda che sia conferita o meno la titolarità del servizio e l'organizzazione dello stesso
Gestione aeroportuale	Servizio pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS668</i>	
Gestione posti barca	Servizio pubblico locale	<i>Parere AGCM: AS697</i>	
Gestione sistema integrato biblioteche comunali	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS702</i>	
Gestione del servizio di reperimenti di personale per la gestione di una casa di riposo	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS709</i>	
Illuminazione Pubblica	Servizio pubblico locale	<i>TAR Sardegna 966/2009 TAR Emilia Romagna 460/2010</i>	
Illuminazione votiva	Servizio pubblico locale	<i>TAR Toscana 1430/2009 TAR Puglia 2103/2007</i>	

Servizio
Gestione comunità alloggio
minori

Classificazione
Servizio pubblico locale

Riferimento
TAR Sardegna 1729/2005
Consiglio di Stato 5072/2006

Note
I richiamati riferimenti
giurisprudenziali hanno
classificato il servizio quale
SPL a rilevanza economica
in quanto gestibile in forma
remunerativa ed erogabile
in un contesto di mercato

Centro educativo diurno
minori

Servizio pubblico locale

TAR Sardegna 1729/2005
Consiglio di Stato 5072/2006

I richiamati riferimenti
giurisprudenziali hanno
classificato il servizio quale
SPL a rilevanza economica
in quanto gestibile in forma
remunerativa ed erogabile
in un contesto di mercato

Assistenza domiciliare
anziani

Servizio pubblico locale

TAR Sardegna 1729/2005
Consiglio di Stato 5072/2006

I richiamati riferimenti
giurisprudenziali hanno
classificato il servizio quale
SPL a rilevanza economica
in quanto gestibile in forma
remunerativa ed erogabile
in un contesto di mercato
Non a rilevanza economica
qualora il Comune decida di
erogarlo anche a chi non ha
possibilità di contribuire,
con esclusione di
rimuneratività del servizio

Servizio	Classificazione	Riferimento	Note
Gestione centro aggregazione anziani	Servizio pubblico locale	<i>TAR Sardegna 1729/2005 Consiglio di Stato 5072/2006</i>	<i>I richiamati riferimenti giurisprudenziali hanno classifica il servizio quale SPL a rilevanza economica in quanto gestibile in forma remunerativa ed erogabile in un contesto di mercato Non a rilevanza economica qualora il Comune decida di erogarlo anche a chi non ha possibilità di contribuire, con esclusione di rimuneratività del servizio</i>
Trasporto disabili	Servizio pubblico locale	<i>TAR Puglia 1318/2006</i>	<i>Il riferimento giurisprudenziale sancisce la rilevanza economica del servizio</i> Non a rilevanza economica qualora il Comune decida di erogarlo anche a chi non ha possibilità di contribuire, con esclusione di rimuneratività del servizio

Servizio**Classificazione****Riferimento****Note**

Gestione casa di riposo

Servizio pubblico locale

*Parere Corte conti Sardegna
9/2007
Parere Corte conti Lombardia
187/2009*

*Il parere 9/2007 Corte conti
Sardegna evidenzia che
"valutazione in termini di
rilevanza economica o
meno del servizio pubblico
relativo alla casa di riposo
può essere effettuata
esclusivamente dai
Comune, che ne conosce
sia i costi, sia i margini di
copertura degli stessi ad
opera dei corrispettivi
erogati dagli utenti"*

Gestione centro natatorio

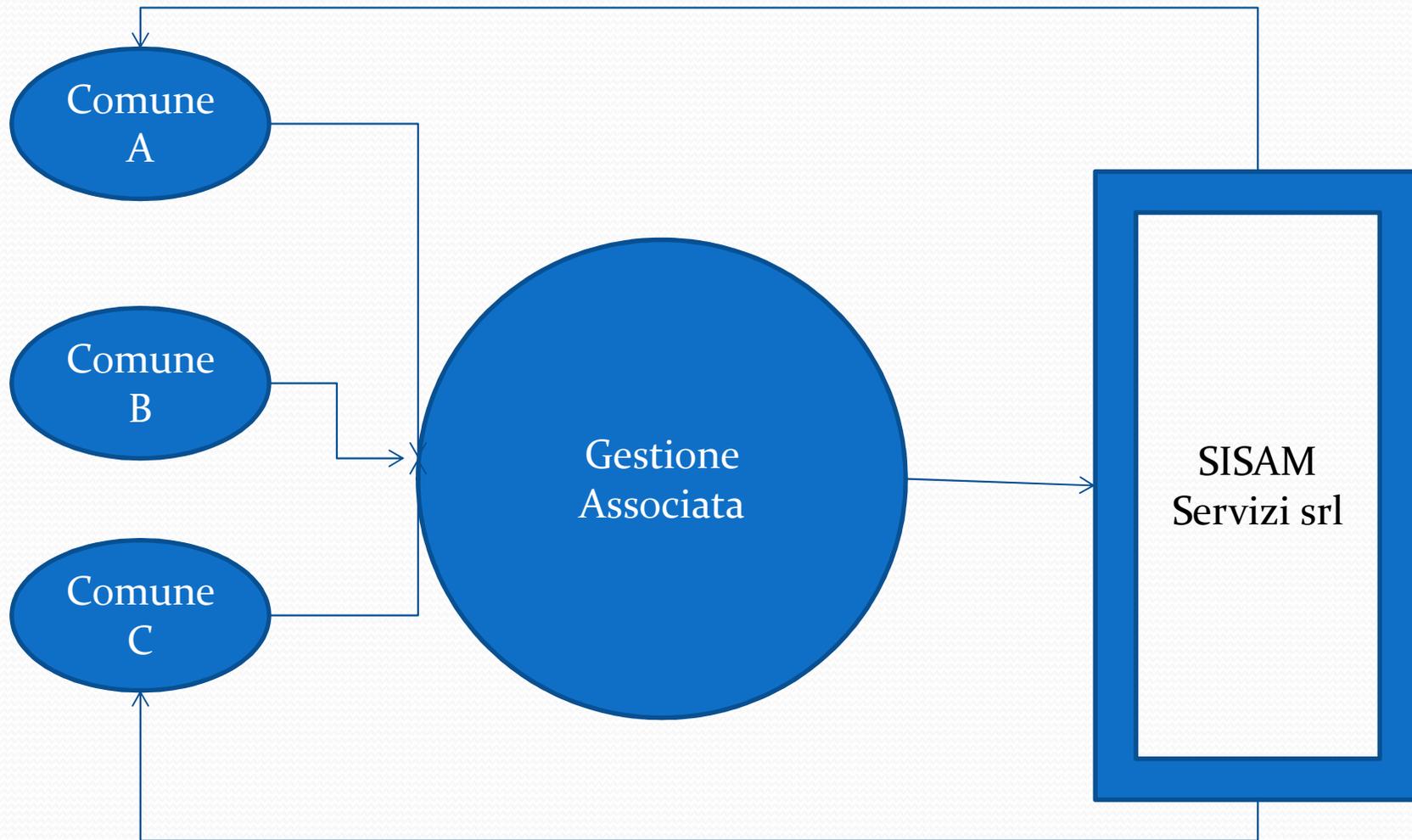
Servizio pubblico locale

Non a rilevanza economica
qualora il Comune decida di
erogarlo anche a chi non
ha possibilità di contribuire,
con esclusione di
rimuneratività del servizio
*Consiglio di Stato
5097/2009*

Servizio	Classificazione	Riferimento	Note
Refezione scolastica	Servizio pubblico locale	<i>Consiglio di Stato 6529/2010</i>	<p><i>Il riferimento giurisprudenziale richiamato evidenzia, nel caso specifico preso in esame, la non rilevanza economica del servizio a causa delle concrete modalità di svolgimento, dei connotati economico organizzativi, della natura del soggetto che lo svolge</i></p> <p>Non a rilevanza economica qualora il Comune decida di erogarlo anche a chi non ha possibilità di contribuire, con esclusione di remuneratività del servizio</p>
Bonifica e messa in sicurezza siti inquinanti	Servizio pubblico	<i>CGA Sicilia 1266/2010</i>	<p><i>Il riferimento giurisprudenziale richiamato classifica le attività in oggetto come Servizio pubblico (e non SPL)</i></p>
Gestione mercato dei fiori	Servizio strumentale	<i>Parere AGCM: AS823</i>	



Come avviene la gestione dei servizi:





MONITORAGGIO GESTIONI ASSOCIATE

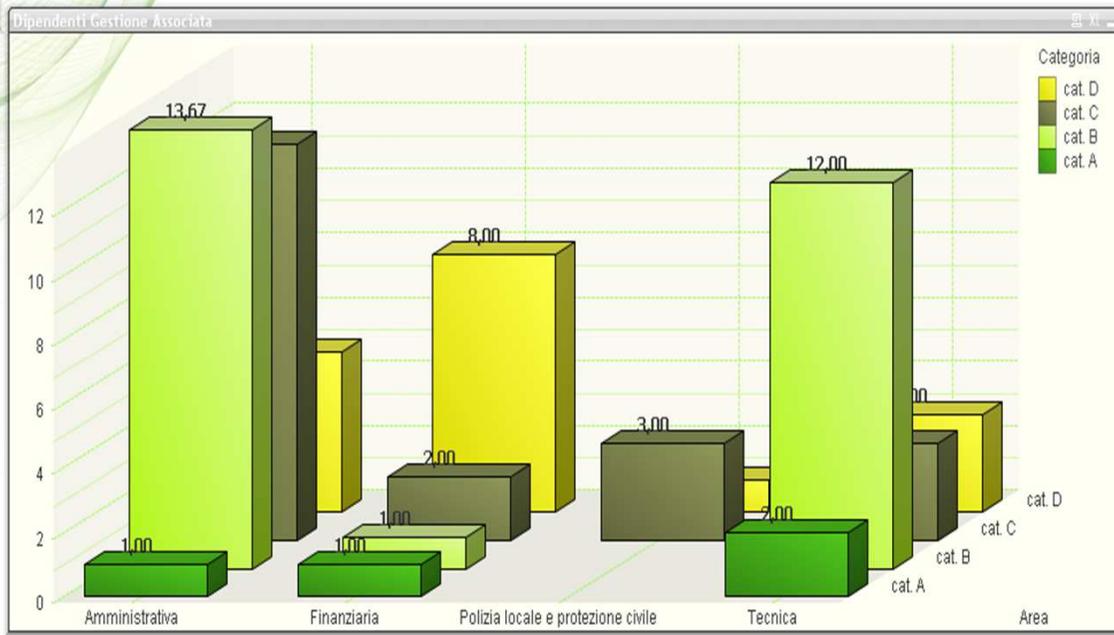
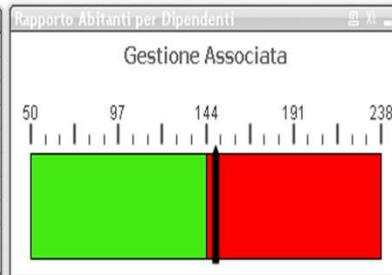
Anni
2009 2010 2011 2012

Selezioni Generali
Regione ▾ Lombardia
Provincia ▾ Cremona

Comune
CA D'ANDREA
CALVATONE
DRIZZONA
ISOLA DOVARESE
PESSINA CREMONESE

Rapporto tra Abitanti e Dipendenti

Regione	Provincia	Comune	Abitanti	Dipendenti	Dip. x Abitanti	Rapporto da DM16
Lombardia	Cremona	CA D'ANDREA	482	4,00	120,50	98,00
		CALVATONE	1.296	7,67	169,04	130,00
		DRIZZONA	550	4,00	137,50	98,00
		ISOLA DOVARESE	1.241	6,83	181,61	130,00
		PESSINA CREMONESE	693	4,83	143,38	98,00
		PIADENA	3.569	27,50	129,78	144,00
		TORNATA	499	4,00	124,75	98,00
		TORRE DE PICENARDI	1.800	9,17	196,36	130,00
		TOTALE	10.130	68,00	148,97	0,00



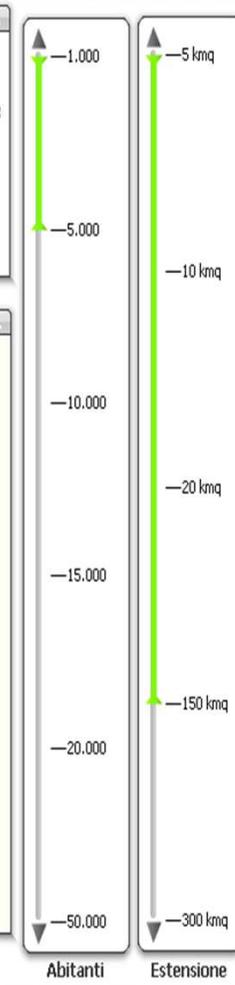
Spese Personale x Funzione

Ore Dipendenti x Funzione

Limiti Assunzionali

Andamento Età Anagrafica

Cancella Selezioni



Anni
 2009 2010 2011 2012

Selezioni Generali
 Regione ▾ Lombardia
 Provincia ▾ Cremona

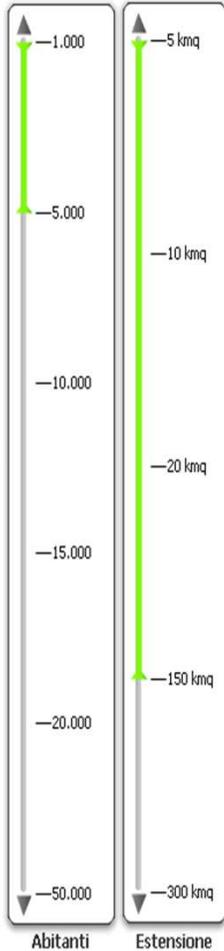
Comune
 CA D'ANDREA
 CALVATONE
 DRIZZONA
 ISOLA DOVARESE
 PESSINA CREMONESE

Spese Correnti

Entrate

Andamento Spese Correnti

Cancellica Selezioni



Anni
 2009 2010 2011 2012

Selezioni Generali
 Regione ▾ Lombardia
 Provincia ▾ Cremona

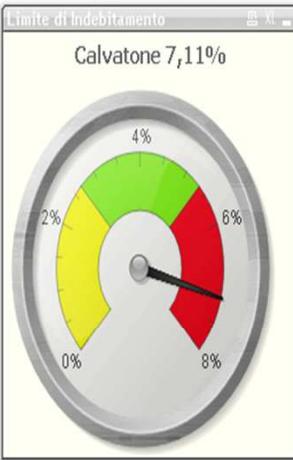
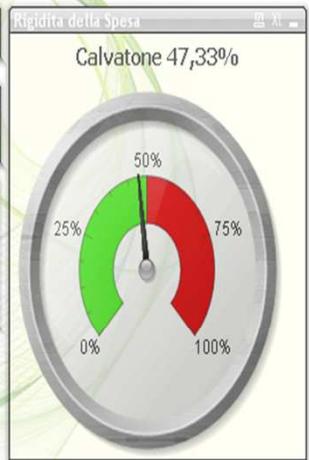
Comune
 CA D'ANDREA
 CALVATONE
 DRIZZONA
 ISOLA DOVARESE
 PESSINA CREMONESE

KPI

Balance Score Card

Valazione entrate current...

Cancella Selezioni



Simulazione costi personale Gestione Associata

Costo Totale Personale € 2.468.121
 Costo Ipotizzato Gestione Associata € 2.396.000
 Differenza € 72.121

Indici

Comune	Pressione Trib. x Abit.	Delta benchmark	Spesa Corrente x Abit.	Delta benchmark	Rimborso Muti x Abit.	Delta benchmark	Spese Personale x...	Delta benchmark
CA D'ANDREA	€ 725,37	●●	€ 862,16	●●	€ 93,81	●●	€ 307,05	●●
CALVATONE	€ 452,16	●●	€ 797,35	●●	€ 146,57	●●	€ 277,00	●●
DRIZZONA	€ 767,16	●●	€ 1.141,08	●●	€ 121,77	●●	€ 187,93	●●
ISOLA DOVARESE	€ 337,57	●●	€ 699,86	●●	€ 123,62	●●	€ 193,76	●●
PESSINA CREMONESE	€ 613,55	●●	€ 942,42	●●	€ 54,41	●●	€ 262,38	●●
PIADENA	€ 442,36	●●	€ 867,49	●●	€ 91,86	●●	€ 257,45	●●
TORNATA	€ 628,35	●●	€ 957,60	●●	€ 150,55	●●	€ 262,91	●●
TORRE DE PICENARDI	€ 555,62	●●	€ 770,10	●●	€ 149,98	●●	€ 214,14	●●
UNIONE PIADENZA DRIZZONA	€ 0,00	●●	€ 335,20	●●	€ 0,00	●●	€ 0,00	●●

Indici Gestione Associata

Gestione Associata	Pressione Trib. x Abit.	Delta benchmark	Spesa Corrente x Abit.	Delta benchmark	Rimborso Muti x Abit.	Delta benchmark	Spese Personale x...	Delta benchmark
Gestione Associata	€ 502,88	●●	€ 981,13	●●	€ 115,12	●●	€ 243,64	●●





GRAZIE

E

BUON CAFFE'