



## **Diritto - Contratti**

*In un momento in cui la materia dei servizi pubblici (locali) è sottoposta a continui mutamenti, spesso contraddittori e di difficile attuazione, il volume intende offrire al lettore una analisi dei servizi di interesse generale. Muovendo dalla nozione comunitaria di servizi pubblici, il volume analizza nello specifico il settore delle farmacie, le ASP e le aziende speciali quali formule a disposizione (soprattutto dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012) degli enti locali quali formule giuridico-gestionali per la realizzazione delle loro finalità istituzionali.*

---

Alceste Santuari è professore incaricato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Trento.

Esperto in materia di servizi socio-sanitari e di organizzazioni non profit e servizi pubblici locali, anche in chiave comparata, è altresì specializzato nel comparto del diritto del turismo e dei trasporti, in specie per quanto attiene alle forme giuridico - istituzionali di gestione dei servizi stessi.

Coordinatore scientifico di importanti progetti UE in materia di trasporti e turismo, è altresì autore di numerose pubblicazioni, nazionali e internazionali.

Si ringrazia per la collaborazione dello Studio Girardi (MI)

**Collana diritto / NUOVI CASI**

EDIZIONE FEBBRAIO 2013

© Cendon Libri Editore S.n.c. di Paolo Cendon & C.

via San Lazzaro 8 - 34100 Trieste (TS)

Sito internet: [www.cendonlibri.it](http://www.cendonlibri.it)

E-mail [info@cendonlibri.it](mailto:info@cendonlibri.it)

ISBN 9788898069330

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati in tutti i Paesi.

# **INDICE GENERALE**

## **Capitolo Primo**

### **IL CONTESTO DI RIFERIMENTO**

1. Introduzione – 1.1. Il contesto generale – 1.2. I servizi di interesse economico generale – 1.3. Il contesto italiano – 1.3.1. Da Giolitti alla l. 142/90 – 1.3.2. Il TUEL del 2000 – 1.3.3. Dal “23-bis” al Referendum del 2011 – 1.3.4. Il Referendum abrogativo del 2011 – 1.3.5. La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 – 1.3.6. Il d.l. n. 95/2012 – 1.3.7. Il d.l. n. 179/2012 – 1.4. L'autonomia degli enti locali

## **Capitolo Secondo**

### **IL SERVIZIO FARMACEUTICO**

2. I servizi sanitari nell'ordinamento comunitario – 2.1. Il servizio farmaceutico nell'ordinamento comunitario - 2.2. Il servizio sanitario nazionale – 2.3. Il servizio farmaceutico – 2.4. Ma la sanità è un servizio pubblico locale? – 2.5. Profili giuridici e assetti istituzionali – 2.5.1. Le farmacie e le liberalizzazioni – 2.5.2. Obbligo di turno di ferie? – 2.5.3. Fine della programmazione delle sedi farmaceutiche? – 2.6. Le forme di gestione delle farmacie pubbliche 2.6.1. La posizione della Corte dei Conti – 2.7. La farmacia dei servizi

## **Capitolo Terzo**

### **L'AZIENDA SPECIALE**

3. Definizione e strumentalità – 3.1. Ruolo e funzioni dei comuni – 3.2. Caratteristiche principali – 3.3. Gli organi - 3.4. Libertà di azione – 3.5. Spending review: impatto sulle aziende speciali – 3.6. Vincoli di spesa e personale – 3.7. Prospettive di sviluppo – 3.8. La fondazione non è un'azienda speciale – 3.9. La trasformazione in società di capitali – 3.9.1. Il problema della continuità – 3.9.2. La nomina dei nuovi amministratori – 3.9.3. La forma societaria: i principali punti di forza

## **Capitolo Quarto**

### **LE AZIENDE PUBBLICHE DI SERVIZI ALLA PERSONA**

4. Il contesto normativo – 4.1. I caratteri fondanti delle ASP – 4.2. L'inserimento delle ASP nella rete territoriale dei servizi – 4.3. Il modello aziendale – 4.4. I rapporti tra ASP e Comuni – 4.5. Le funzioni svolte – 4.6. Fusioni, gestione del patrimonio e trust – 4.7.

Raffronto tra ASP e AUSL – 4.8. Rapporto tra ASP e Regione – 4.9.  
Raffronto tra ASP e aziende speciali – 4.10. ASP come enti locali?

## Capitolo Primo

# IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

**SOMMARIO** 1. Introduzione – 1.1. Il contesto generale – 1.2. I servizi di interesse economico generale – 1.3. Il contesto italiano – 1.3.1. Da Giolitti alla l. 142/90 – 1.3.2. Il TUEL del 2000 – 1.3.3. Dal “23-bis” al Referendum del 2011 – 1.3.4. Il Referendum abrogativo del 2011 – 1.3.5. La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 – 1.3.6. Il d.l. n. 95/2012 – 1.3.7. Il d.l. n. 179/2012 – 1.4. L'autonomia degli enti locali

### **1. Introduzione**

Gli enti territoriali, nell'ambito delle competenze ad essi attribuite, perseguono finalità sociali ed il soddisfacimento dei bisogni della comunità di riferimento. Finalità e bisogni che, nel corso degli anni, hanno subito notevoli mutamenti a causa dei molteplici cambiamenti politici, economici.

Per quanto riguarda i servizi pubblici, il processo di cambiamento - peraltro non ancora giunto ad un approdo definitivo - ha sollecitato e, in talune situazioni territoriali, ha costretto gli enti locali ad assumere un nuovo orientamento nella gestione degli interventi a rilevanza collettiva. Invero, si è assistito al passaggio da un modello di “*government*”, impostato sul tradizionale schema di funzionamento dell'autorità pubblica e sulla produzione diretta di beni e servizi ad un modello di “*governance*”, secondo il quale l'ente locale interviene in un sistema di relazioni e di azioni.

Si tratta di un passaggio “culturale” ed istituzionale che, conseguentemente, implica che il governo della comunità non si realizzi più, esclusivamente, tramite la struttura organizzativa dell'ente locale, ma si sviluppi attraverso l'attività di enti, associazioni, società partecipate, aziende speciali ed altre strutture pubbliche e private che rientrano nel “perimetro” di competenza dell'ente locale.

Agli enti locali, secondo questa prospettiva, viene pertanto affidata la regia dei servizi che interessano le comunità locali e il coordinamento dei vari attori “preposti” all'erogazione e organizzazione di quei servizi, affinché la loro azione sia indirizzata verso il raggiungimento del benessere collettivo, in una logica tendenzialmente unitaria.

### **1.1. Il contesto generale**

Solitamente, quando si discute e si affronta il tema dei servizi pubblici locali ci si sofferma principalmente sui due seguenti aspetti:

- 1) la modalità di affidamento dei servizi, distinguendo il ricorso all'affidamento *in house* da quello basato sull'espletamento delle gare, opzione questa maggiormente gradita al diritto comunitario;
- 2) la configurazione giuridica delle società che gestiscono i servizi.

Per entrambi i punti sopra descritti, il dibattito fa emergere due "fazioni" contrapposte: da un lato, quanti invocano il mercato a sostenere e difendere le "gare" e, conseguentemente, le società quale formula privilegiata. Dall'altro, gli enti locali e le società/aziende affidatarie del servizio a difesa dello *status quo*, ossia del "monopolio" degli enti pubblici nell'erogazione dei servizi di pubblica utilità.

La riforma dei servizi pubblici locali contempla dunque la possibilità per gli enti locali di provvedere ai bisogni della comunità attraverso:

- ) l'esternalizzazione dei servizi a favore di imprenditori singoli o società a seguito dell'espletamento di procedure ad evidenza pubblica;
- ) società miste, in cui il socio privato sia scelto mediante gara. Si tratta di una reale possibilità di fissare non soltanto i "paletti" economici sulla base dei quali esperire la gara, ma soprattutto di individuare il progetto che si intende realizzare con il soggetto privato. Tutto ciò a patto che questa "eccezione" non diventi la regola;
- ) formule giuridico-organizzative strumentali, che permettano agli stessi enti territoriali di esercitare un controllo analogo a quello che debbono realizzare per le attività e i servizi gestiti attraverso il proprio apparato burocratico-amministrativo, così come stabilito dalla disciplina comunitaria.

## **1.2. I servizi di interesse economico generale**

Le istituzioni europee hanno elaborato la nozione di servizi di interesse economico generale (SIEG). L'espressione è rinvenibile nel Trattato, in particolare nell'art. 16, introdotto con il Trattato di Amsterdam, e nell'art. 86 (l'ex art. 90).

I servizi in parola, a livello comunitario, sono definiti dalle seguenti caratteristiche:

1. universalità: il servizio deve essere erogato a favore di tutti i cittadini in base ad un certo standard qualitativo e ad un prezzo accessibile;
2. continuità: per taluni servizi è vietata l'interruzione, mentre per altri è vietato l'isolamento territoriale;
3. qualità: i servizi in argomento debbono presentare determinati standard qualitativi;
4. accessibilità: i servizi, sia in termini di tariffe praticate, sia in termini territoriali, debbono poter essere fruiti da tutti i cittadini UE;
5. tutela dei consumatori.

I SIEG debbono allora:

1. “offrire” una chiara e facile identificazione degli obblighi di servizio pubblico;
2. risultare trasparenti ed *accountable* con riguardo specifico alle clausole contrattuali, alle tariffe applicate e alle condizioni di finanziamento del servizio;
3. costituire una effettiva scelta per i consumatori/utenti tra varie opzioni possibili e tra vari erogatori.

In questo senso, le istituzioni UE intendono “farsi carico” di garantire servizi efficienti, di qualità apprezzabile, non discriminatori ed accessibili.

Alla luce di quanto espresso, conseguentemente, ben si comprende perché i SIEG, alla stregua di altri servizi, siano soggetti alla norme del Trattato CE in materia di mercato interno e concorrenza, atteso il loro carattere economico.

Tuttavia, è opportuno ricordare che il carattere economico di un servizio non dipende dallo status giuridico del prestatore né dalla natura del servizio, bensì dalle effettive modalità di prestazione, organizzazione e finanziamento di una determinata attività.

### **1.3. Il contesto italiano**

Il settore dei servizi pubblici locali in Italia è storicamente interessato da ripetuti interventi normativi che, spesso sovrapponendosi gli uni agli altri, anche alla luce del mutato riparto delle competenze tra Stato ed autonomie territoriali, è lungi dal poter essere considerato in termini unitari.

#### **1.3.1. Da Giolitti alla l. 142/90**

Un primo significativo intervento del legislatore si registra con la legge 103/1903 (c.d. Legge Giolitti) che veniva a colmare un vuoto normativo disciplinando, attraverso regole amministrative e organizzative, una materia di importanza fondamentale, ossia la gestione diretta di servizi di primaria necessità in alternativa alla concessione all'industria privata. La situazione in essere, caratterizzata dalla diffusa presenza di gestori privati operanti in regime di monopolio, si era infatti dimostrata sempre più incompatibile tanto con l'efficienza del sistema economico quanto con le condizioni di vita dei cittadini, alla luce soprattutto dei processi di industrializzazione e di accentuata urbanizzazione che caratterizzavano l'Italia intorno alla fine dell'ottocento.

La legge, nello specifico, poneva un freno alla tendenza in atto, da parte dei Comuni, a concedere gli impianti e l'esercizio di questi

servizi a imprenditori privati, per sottrarsi agli investimenti notevoli, e difficilmente sopportabili dalle finanze comunali, che l'erogazione dei servizi pubblici richiedeva soprattutto nelle grandi città.

La legge 103/1903, confluita poi nel T.U. n. 2578 del 1925, rimasto in vigore fino al 1990, introduceva così la figura delle c.d. "aziende municipalizzate", indicando una lunga serie di servizi (ma anche di beni), che i consigli comunali potevano deliberare di "municipalizzare". Si trattava della possibilità di assumere tra i compiti facoltativi del proprio ente, stabilendo poi se il comune dovesse amministrarli in via diretta (a cura degli stessi organi comunali), o affidarli in concessione a privati o, ancora, prevedere una gestione a mezzo di aziende speciali, prive di personalità giuridica autonoma, ma dotate di ampia autonomia amministrativa.

La finalità originaria, legata all'intento temperato di migliorare i servizi e di collettivizzare gli utili, era però spesso fuorviata dallo scopo di offrire agli utenti servizi sottocosto, accollando l'onere dei maggiori costi alla collettività nazionale (essendo lo Stato costretto a intervenire a risanare i bilanci dei comuni dissestati), creando una crescente diffidenza verso la municipalizzazione.

Il sistema della gestione dei servizi pubblici locali fu - come noto - integralmente riformato dall'art. 22 della legge n. 142 del 1990, con il quale il legislatore intese disciplinare la costituzione delle società per azioni a partecipazione pubblica locale, quale forma di espletamento del servizio cui l'ente poteva ricorrere ogniqualvolta si rendeva opportuna, in relazione al servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati. Nello specifico, l'articolo 22, al comma 3, disponeva che i comuni e le province potevano gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni e per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'istituzione o un'azienda;*
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;*
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;*
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;*
- e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione al servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.*

La scelta delle forme di gestione era basata su valutazioni ampiamente discrezionali rispettose, tuttavia, degli obiettivi programmati. Per quanto concerne, nello specifico, la scelta del modello di gestione a mezzo di società per azioni, la stessa era finalizzata al perseguimento di un duplice risultato. Da un lato, favorire la collaborazione tra l'ente locale e le forze imprenditoriali

private, dall'altro, dalla necessità per l'ente pubblico di non abbandonare totalmente l'attività di gestione.

### **1.3.2. Il TUEL del 2000**

Il contenuto normativo dell'art. 22 della l. n. 142/1990 divenne, 10 anni più tardi, l'articolo 113 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo Unico degli Enti Locali"), il quale indicava sei forme di gestione dei servizi pubblici locali, segnatamente:

- a) la gestione in economia;
- b) la concessione;
- c) l'azienda speciale;
- d) l'istituzione;
- e) la società per azioni, o a responsabilità limitata, a prevalente capitale pubblico locale;
- f) la società per azioni con partecipazione minoritaria degli enti locali.

Deve, per completezza di esposizione, essere segnalato che la suddetta elencazione andava coordinata con l'art. 30 del TUEL, che prevede le convenzioni con gli enti locali, e con l'art. 31, che regola i consorzi. Si tratta di una elencazione tassativa e tipica delle forme di gestione di attività di servizio pubblico locale, tra le quali gli enti locali dovevano scegliere in modo motivato e a seguito di un confronto comparativo fra le differenti opzioni giuridico-organizzative basato sui seguenti criteri: convenienza economica; efficienza di gestione; fattibilità del progetto ed eventuali alternative possibili; efficacia ed efficienza relative alla natura del servizio ed ai concreti interessi pubblici da perseguire.

L'articolo 35 della legge n. 448 del 2001 intervenne (legge finanziaria per il 2002) a novellare integralmente la formulazione dell'articolo 113 del TUEL. Si rileva preliminarmente come la citata normativa ha operato una netta distinzione tra servizi aventi rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza. In particolare, l'articolo 113, comma 5, prevedeva che: *"l'erogazione del servizio, da svolgere in regime di concorrenza, avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica"*.

La norma sanciva, pertanto, il fondamentale principio dell'obbligatorietà della gara con procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del soggetto gestore del servizio. Attraverso tale nuova previsione, pertanto, veniva superato il previgente sistema di affidamento diretto di cui in passato potevano beneficiare le società miste a partecipazione pubblica locale.

Successivamente, si è assistito ad una ulteriore revisione del testo dell'articolo 113 del TUEL per effetto dell'entrata in vigore dell'articolo

14 del d.l. n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003. Tale disposizione normativa si caratterizza per aver sostituito alla distinzione tra “servizi di rilevanza industriale” e “servizi di rilevanza non industriale” quella tra “servizi di rilevanza economica” e “servizi di rilevanza non economica”. Per quanto concerne i servizi di rilevanza economica, si prevedeva quale regola generale l’obbligo di indire procedure di gara ad evidenza pubblica per la selezione della società cui affidare il servizio.

Tale regola, tuttavia, subiva un’eccezione in presenza di una delle seguenti fattispecie per le quali, pertanto, era ammesso l’affidamento diretto:

- a) affidamento a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche”;
- b) affidamento a società a capitale interamente pubblico a condizione che l’ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o gli enti pubblici che la controllano (tali previsioni richiamano la nozione tipicamente comunitaria di affidamento *in house*).

Per quanto concerneva, invece, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (art. 113 bis), si prevedevano i seguenti modelli di gestione a cui affidare direttamente il servizio (comma 1):

- a) istituzioni;
- b) aziende speciale, anche consortili;
- c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitassero sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzasse la parte più importante della propria attività con l’ente o gli enti pubblici che la controllano.

A ciò si aggiungeva che qualora le modeste dimensioni o le caratteristiche del servizio non rendevano opportuno l’affidamento del medesimo ai soggetti di cui al comma 1, gli enti locali potevano procedere alla gestione in economia (comma 2).

### **1.3.3. Dal 23-bis al referendum del 2011**

La disciplina dei servizi pubblici locali e delle relative modalità di affidamento è stata completamente ridisegnata dapprima dall’articolo 23-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e successivamente dall’articolo 15 del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito nella legge 20 novembre 2009, n. 166. A tal fine, si rileva che l’articolo 23-bis distingueva tra una modalità ordinaria di conferimento della gestione, consistente

nell'espletamento di *“procedure competitive ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi del Trattato (...) e dei principi generali relativi ai contratti pubblici; e modalità “in deroga” qualora ricorressero “situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”*, in quanto rispettose dei “principi della disciplina comunitaria”. Al riguardo, si evidenzia come le citate previsioni dell'articolo 23- bis, non contenevano un riferimento né all'affidamento *in house*, né all'affidamento a società mista, pubblico-privata, con scelta del socio privato tramite gara, lasciando così agli interpreti il delicato compito di stabilire la sopravvivenza degli istituti e, soprattutto per quanto concerne l'affidamento a società miste, stabilire il loro inquadramento all'interno delle modalità ordinarie o di quelle derogatorie.

Allo scopo di porre rimedio a tale situazione di incertezza, è stato adottato l'articolo 15 del decreto legge n. 135 del 2009. L'articolo in parola, nel riscrivere l'articolo 23-bis, menziona espressamente l'affidamento mediante l'istituto dell'*in-house* come modalità derogatoria di affidamento il cui ricorso deve essere giustificato sulla base di *“situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato*”. Per quanto concerne poi le società miste pubblico-private, viene chiarito che la gara avrà ad oggetto, oltre la qualità di socio anche l'affidamento del servizio. Inoltre, viene espressamente previsto che al socio privato sia assicurata una partecipazione minima del 40%.

Il quadro normativo veniva poi completato con il Regolamento attuativo (D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168), il quale si innestava sulla disciplina ex art. 113 T.U.E.L. e si applicava a tutti i servizi, fatta eccezione per la distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale, il trasporto ferroviario regionale e le farmacie comunali, settori di intervento per i quali valgono le norme di settore. La ratio dell'intervento riformatore del legislatore è stata dunque quella di aprire il mercato dei servizi pubblici locali alla partecipazione dei soggetti privati ovvero misti pubblico-privati (PPPs), mantenendo in capo agli enti locali la decisione circa le modalità di affidamento dei servizi medesimi, i quali debbono, in via ordinaria, rispettare le procedure ad evidenza pubblica, quale garanzia del rispetto del principio della libertà di concorrenza. In tal senso, la Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 17 novembre 2010) ha ribadito che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nella materia “tutela della concorrenza” di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett e) della Costituzione.

Tuttavia, l'impianto complessivo dei servizi pubblici locali deve essere oggi “riletto” a seguito del referendum del 2011, della recente

sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012, nonché delle disposizioni contenute nel d.l. n. 95/2012 (conv. in l. n. 135/2012).

#### **1.3.4. Il referendum abrogativo del 2011**

L'assetto della disciplina riguardante i servizi pubblici locali di rilevanza economica si modifica all'indomani del risultato del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011. L'abrogazione dell'articolo 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, nella sua formulazione introdotta dall'articolo 15 del d.l. n. 135/2009, ha "resettato" l'intera disciplina dei SPL di rilevanza economica faticosamente elaborata nel corso degli ultimi dieci anni.

Preme evidenziare che il comma 2 dell'articolo 4 del D.P.R. n. 168/2010, anch'esso oggetto di abrogazione "indiretta" ad opera del referendum di giugno 2011, stabilì(va) quanto segue: *"Nella richiesta del parere di cui al comma 1, esclusivamente per i servizi relativi al settore idrico, l'ente affidante può rappresentare specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione «in house» non distortiva della concorrenza, ossia comparativamente non svantaggiosa per i cittadini rispetto a una modalità alternativa di gestione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento: a) alla chiusura dei bilanci in utile, escludendosi a tal fine qualsiasi trasferimento non riferito a spese per investimenti da parte dell'ente affidante o altro ente pubblico; b) al reinvestimento nel servizio almeno dell'80 per cento degli utili per l'intera durata dell'affidamento; c) all'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore"*. Ma quali sono stati realmente gli effetti del referendum abrogativo? Pare evidente che l'intera materia, in attesa di una nuova disciplina nazionale (approvata con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148 e, successivamente, dall'art. 9, l. 12 novembre 2011, n. 183 – Legge Stabilità 2012), dovesse mutuare le relative norme dai principi generali posti dal dettato comunitario e dalla giurisprudenza sviluppata nel tempo dalla Corte di Giustizia e dagli organi di giustizia amministrativa interni, non senza qualche ragionevole preoccupazione riguardo alla corretta individuazione dei meccanismi di affidamento della gestione.

Contrariamente a quanto auspicato dai promotori del referendum abrogativo, l'espunzione dal sistema ordinamentale dell'articolo 23-*bis* non ha determinato automaticamente il divieto di utilizzo del sistema di gestione dei SPL di rilevanza economica, così come delineato dall'architettura della disciplina abrogata.

In altri termini, gli affidamenti *in house*, coerentemente al dettato comunitario, hanno continuato a costituire una forma di affidamento (meglio sarebbe dire di gestione, in quanto trattasi di un modello che rientra nell'attività di autoproduzione della P.A.) del tutto eccezionale, ancorata alla ricorrenza degli specifici presupposti individuati dalla