

Il parere sospeso del Consiglio di Stato sullo schema delle Linee guida ANAC relative agli affidamenti *in house*

di *Alberto Pierobon*

È interessante il recentissimo parere del Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, Adunanza di Sezione del 28 settembre 2021, n. affare 01073/2021 (n. 01614/2021 del 7 ottobre 2021 di spedizione) avente per oggetto: «Autorità nazionale anticorruzione. Linee guida recanti indicazioni in materia di affidamenti *in house* di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.».

Il parere, invero facoltativo, si riferisce allo schema delle Linee guida ANAC, che non sono né vincolanti né di natura normativa, rientrando esse Linee nella regolazione flessibile *ex art.* 213, comma 2, del cit. d.lgs. n. 50 del 2016 (c.d. Codice contratti pubblici - CCP), corredate della relazione AIR, del parere AGCM *ex art.* 22, l. 10 ottobre 1990, n. 287 (rif. S4142) e del parere del Segretario generale dell'ARERA datato 15 marzo 2021.

L'ambiziosa iniziativa dell'ANAC, tra altro, estende l'ambito oggettivo dell'art. 192, comma 2, del CCP, coordinato con gli artt. 4 e 16 (vedi anche l'art. 26, comma 2) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (TUSPP).

Com'è noto l'art. 192 è una norma derogatoria (conseguentemente non applicabile in via analogica): ammette l'affidamento *in house* solo in caso di fallimento del mercato di riferimento e a condizione che l'amministrazione dimostri puntualmente gli specifici benefici per la collettività.

L'affidamento *in house* si pone in posizione subordinata e subvalente.

Infatti, la Corte di giustizia UE, Sez. IX, con ordinanza del 6 febbraio 2020 (cause riunite C-89/19, C-90/19 e C-91/19) ha avuto modo di chiarire (in seguito all'ordinanza del Consiglio di Stato n. 293/2019) la valenza sussidiaria del principio della piena apertura al mercato concorrenziale degli appalti pubblici e delle concessioni, rispetto al principio di libertà e di autodeterminazione valevole per i servizi pubblici (cfr. art. 2, dir. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 «principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche» e il 'considerando' n. 5, dir. 2014/24/UE) nella libertà lasciata agli Stati membri dall'art. 2, par. 1, cit. direttiva 2014/23/UE che però – come è stato ribadito – non è una libertà illimitata, dovendosi rispettare le regole del Trattato FUE.

Talché la norma italiana risulta compatibile ove le scelte *in parte qua* delle amministrazioni rispettino i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza, assumendo una interpretazione teleologica dell'art. 192 CCP, superando il dato testuale e indagando sulla *ratio legis*, senza più distinguere tra servizi, lavori e forniture (!).

Per la giurisprudenza il rapporto tra l'azienda *in house* e l'ente pubblico che la costituisce non è di alterità, essendo l'azienda *in house* una sorta di... «ufficio interno» (Cons. Stato, Sez. I 3 agosto 2021, n. 1374) eppertanto per giustificarsi un affidamento diretto va disaminato questo aspetto dell'alterità che può presentarsi in vari modi: sostanziale, di apparenza, meramente formale, nei tanti indizi e meccanismi.

Nella perdurante (*sic!*) contingenza della crisi, sono l'urgenza di provvedere alle riforme per allinearsi agli altri Paesi dell'UE e l'attuazione del PNRR a costituire gli elementi fondamentali se non condizionanti della recente proliferazione non solo normativa, ridondante nelle misure via via approntate ed emanate, viepiù connotate dall'emergenzialità in più materie: dei servizi pubblici, dei tributi locali, dell'ambiente (rifiuti, acque, bonifiche, inquinamento, etc.)¹.

¹ Per persuadersene si vedano, in queste materie, gli interventi governativi e legislativi nazionali susseguiti dal 1861 ad oggi, mossi dalle tante difficoltà, urgenze, emergenze, carenze impiantistiche, crisi di sistema (seppur talvolta confuse o mimetizzate



Anche l'art. 10 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 viene indicato dal parere quale *lex specialis*, assumendo la concorrenza (come già avviene nella relazione AIR e nel parere ARERA) in senso «atecnico», come prestazioni alternative svolte sul mercato.

Difatti ricordiamo che la gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica viene affidata, con le modalità tipiche della concorrenza a monte, per il mercato (ad es. con le concessioni, *ad alios excludendos*) oppure nel mercato (ad es. con le autorizzazioni), sempre assumendo che la gara attesti di per sé l'efficienza (*sic!*). Peraltro, come osserva acuta dottrina, «non si tratta di aprire uno spazio economico alla competizione tra più imprese e di fare in modo che la concorrenza sia leale ed effettiva, bensì di assumere un'esclusiva sul mercato che presuppone la scelta di un solo operatore economico. Nel nostro caso l'esclusiva coincide con la commessa dell'appalto "curato" dall'amministrazione con l'aggiudicazione di una gara a un solo vincitore. Già per questo l'evocazione della concorrenza è amputata di buona parte del suo significato genuino»².

Ricordiamo altresì che l'art. 43 Cost. pone una riserva relativa di legge (statale) per la concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. (ad esempio, nelle infrastrutture non facilmente duplicabili), mentre il Servizio di interesse economico generale o SIEG (art. 106 TFUE) nel suo indubbio profilo finalistico, impone specifici obblighi di servizio pubblico, quali la doverosità e il bene della comunità, prevedendo «una condizionata sottrazione dall'applicazione delle disposizioni del TFUE ed in particolare quelle in materia di tutela della concorrenza e degli aiuti di Stato, delle imprese, non importa se pubbliche o private, incaricate della gestione del SIEG (si veda la corrispondenza all'art. 8 della legge del 10 ottobre 1990, n. 287, cosiddetta "legge antitrust")»³.

Anche le private cosiddette «eventuali» vanno rapportate ai principi di sussidiarietà⁴, di differenziazione e di adeguatezza dell'art. 118 Cost. Il principio di sussidiarietà, consacrato dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁵, era già presente nel nostro ordinamento dagli anni '90 (cfr. Legge Bassanini 15 marzo 1997, n. 59: artt. 1, 2, 3 e il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112: art. 2) e si coniuga strettamente con quello di adeguatezza⁶. Si veda, ad esempio, il cit. d.lgs. n. 112 del 1998, art. 3, comma 2 e la l. 3 agosto 1999, n. 265 che ha esteso il principio di gestione associata in ambito ottimale⁷ a tutte le funzioni comunali⁸.

Domandiamoci, ad esempio con riferimento alla materia dei rifiuti urbani, se la concorrenza rileva solo

nelle regionalizzazioni), etc. Una prima sintesi ricostruttiva in A. PIEROBON, *L'insorgenza dei rifiuti simili nei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, 7, 2021.

² Così F. CINTOLI, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, Soveria Mannelli, 2020, 44 e 47. L'autore afferma che «Per tutelare la concorrenza libera, vi sono da un lato le politiche *antitrust* per vietare i comportamenti scorretti e dall'altro le politiche di regolazione, lì dove servono, per i fallimenti di mercato». Condividiamo che «il problema nasce dall'intransigenza dell'atteggiamento pro gara, dal suo corredo ideologico e dall'estrema complicazione che ne è scaturita» (67) perché «nella complessità della regolazione si può annidare il tentativo di favorire in modo illecito un concorrente. Nel labirinto delle regole potrebbe meglio nascondersi il tentativo di guidare la gara verso un certo risultato. Troppe leggi possono equivalere a nessuna legge» (68 e 112). Esempi pratici in A. PIEROBON, *Ho visto cose...*, Milano, 2017.

³ Nello sfondo della neutralità dell'ordinamento europeo (art. 345 TFUE) rispetto alla scelta tra proprietà privata o pubblica, così R. CARANTA, *Il diritto dell'UE su SIEG e il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2011, 1192.

⁴ «Il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. nel confine tra interesse pubblico e iniziativa economica privata potrebbe subire una ridefinizione a vantaggio della seconda categoria di attività» così G. PIPERATA, *Servizi Pubblici Locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 4.

⁵ Tra i primi commenti, *ex multis*: G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1247 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 1273 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, *ivi*, 1305 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, *ivi*, 1233 ss.

⁶ Per Caia il principio di sussidiarietà e criteri di differenziazione ed adeguatezza: cit. da C. FELIZIONI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 3-4, 2015, nota 41 di pag. 855.

⁷ Il progetto relativo alla gestione associata del servizio unitario dei rifiuti urbani unitamente al piano industriale si inquadra negli atti di pianificazione e programmazione per i quali l'art. 13 della legge n. 241 del 1990 dispone espressamente l'esclusione dall'applicazione delle norme in materia di partecipazione al procedimento così il T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 3 settembre 2020, n. 1123.

⁸ A. IUNTI, *Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale*, *Le Istituzioni del federalismo*, suppl., 4, 2008, 81-84.



per l'affidamento. In tal caso nell'ambito territoriale ottimale (ATO) vanno delineati i perimetri dei servizi intra o fuori privativa (sempre più ora invasi dai provvedimenti ARERA con il metodo tariffario rifiuti MTR), per cui le scelte dell'EGATO⁹ potrebbero non essere neutrali nella attivazione dei servizi di cui trattasi (ad es. si veda la precedente situazione dell'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, ora della c.d. «similarità-analogia»), il che – si noti – è diverso dalla scelta dei modelli organizzativi, ove il carattere concorrenziale dell'attività potrebbe non rilevare¹⁰.

Negli insuccessi delle politiche di liberalizzazione e privatizzazione^{11 12} avviate dagli anni '90¹³, per i servizi pubblici a rilevanza economica la caratteristica della «indifferenza» nella discrezionalità della scelta¹⁴ tra le diverse forme organizzative continua nel solco della preferenza per la gara¹⁵, con l'eccezione dell'*in house*¹⁶. Occorre «andare al confine degli schemi giuridici per cogliere alcune linee di tendenza sociologiche, filosofiche o, più semplicemente, culturali» coraggiosamente riconoscendo che nel labirinto dei contratti pubblici, il problema è essenzialmente culturale e di costume sociale, nell'enfasi del principio di concorrenza e della «cultura del sospetto» con la retorica dell'anticorruzione amministrativa e della «ostilità verso la discrezionalità della stazione appaltante». Nel vizio di una impostazione degli appalti che tradizionalmente rientrava nella contabilità pubblica ove rilevava la ricerca del miglior contraente, più

⁹ A. PIEROBON, *Istituzione e organizzazione di un ente quale autorità di ATO rifiuti*, in *L'Ufficio Tecnico*, in corso pubblicazione.

¹⁰ G. FONDERICO, *Il Comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012, 279.

¹¹ Cfr. M. LUCCA, *Appunti su alcune novità del d.l. n. 77/2021 in conversione con modificazioni in legge n. 108/2021*, in *Comuni d'Italia*, 9, 2021, 11 ove «rispetto ad un processo di razionalizzazione delle società partecipate, il decreto, anche in sede di conversione, ne amplia i poteri e i compiti, inducendo a ritenere che attraverso tali esternalizzazioni di servizi si possa efficientare il rilancio, aprire una nuova stagione di riforme, riscrivendo, ancora una volta, l'agenda dei servizi pubblici e le norme speciali che vorrebbero soggetti pubblici nel mercato con regole distinte e poteri identici, ovvero, un riconoscimento del fallimento di più di vent'anni di privatizzazioni selvagge per un ritorno ad un modello di “Stato Imprenditore” (una volta, ormai ceduti, i servizi essenziali e trasferite all'estero le risorse produttive o in mano straniere)».

¹² Einaudi si chiedeva: 1) perché si sceglie una impresa pubblica? 2) è meglio l'esercizio diretto o per delega? 3) quali sono i metodi per l'esercizio diretto o in concessione? 4) quali sono i criteri per l'esercizio in concessione?. La risposta alla prima domanda sta nel fine di pubblica utilità che l'ente pubblico deve perseguire in un giudizio squisitamente politico in relazione alle condizioni che storicamente si evolvono, così F. REVIGLIO, *Servizi pubblici: privatizzazione o gestione pubblica diretta?*, in *riv. dir. fin. e sc. della finanza*, 3, 1992, 4.

¹³ Con G. PIPERATA, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, 11, 2011, 37-64, ricordiamo: l'art. 23 bis, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni in l. 6 agosto 2008, n. 133, a sua volta modificato dall'art. 15 del d.l. 25 settembre 2009, n. 135 convertito con modificazioni in l. 20 novembre 2009, n. 166, attuati con il d.p.r. 9 settembre 2010, n. 168. Seguiva il referendum di giugno 2011 che abrogava il cit. art. 23 bis, caducando altresì il d.p.r. n. 168 del 2010; e poi l'art.4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito in l. 16 settembre 2011, n. 148 ed i concetti di SIEG e dei servizi pubblici. Invero la riforma dell'art. 23 bis sembra mettere in margine l'art. 113 TUEL così G. BASSI - F. MORETTI, *L'assetto dei servizi pubblici locali dopo i referendum abrogativi: una ricostruzione del quadro ordinamentale*, in *Azienditalia*, 8, 2001.

¹⁴ Per J. BERCELLI, *La riorganizzazione per ambiti ottimali del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Il caso Veneto*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2016, 243: la scelta della modalità di affidamento si configura come «scelta ampiamente discrezionale», che deve sì essere «adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano», ma che «come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità o arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti» citando il Cons. Stato, Sez. V 10 settembre 2014, n. 4599, seguito sul punto da T.A.R. Liguria, Sez. II 8 febbraio 2016, n. 120, altresì Cons. Stato, Sez. V 15 marzo 2016, n. 103.

¹⁵ F. MERUSI, *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 2, 2010, 320 ss. ove la configurazione soggettiva dei poteri comunali della Legge Rattazzi dal 1859 in poi (la legge del 1865 conferma) fino ad oggi senza quasi mai far coincidere l'ambito di erogazione dei servizi con un mercato che possa dirsi rilevante ai fini dell'introduzione di un sistema concorrenziale, la CE avrebbe così ripiegato su una formula inferiore di concorrenza per il mercato. Con riferimento ai servizi pubblici economici generali e locali sono sorti più istituti giuridici: i mercati rilevanti, le autorità indipendenti, la regolazione, il servizio universale, il diritto amministrativo come strumento di unificazione europea attraverso la regolazione e le gare periodiche per l'affidamento del servizio tanto che si parla di un nuovo tipo di stato, lo stato garante. «Compito della regolazione è “simulare” o “determinare” giuridicamente la concorrenza nell'imporre una disciplina amministrativa dell'economia».

¹⁶ Su taluni aspetti di intersezione tra diversi livelli del mosaico normativo e tra diversi settori che rilevano nella gestione dei rifiuti, sia permesso rinviare a A. PIEROBON, *Diritto ambientale dei rifiuti: internazionale, comunitario, nazionale e regionale*, Roma, 2004 e (a cura di ID.), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012.



efficiente e parsimonioso, ferma restando l'imparzialità dell'azione amministrativa *ex art. 97 Cost.*, disciplina che dagli anni '90 è stata pesantemente condizionata (impaurendo le stazioni appaltanti e i suoi responsabili) dal principio della tutela della concorrenza – come fine, non mezzo – in una competizione mercatista che porta ad aumentare le gare, i vincoli, gli oneri, ecc.: è piuttosto «qui che si annida (...) un equivoco e lo smarrimento della finalità»¹⁷.

Ferma restando la realizzazione di una vera *governance* in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, occorre ripensare all'intero sistema nei rapporti con gli enti locali e i gestori.

Evitando, per quanto possibile, la tecnicizzazione (se non la colonizzazione) da parte delle Agenzie, i cui atti di regolazione, ad esempio dell'ARERA¹⁸, «producono diversi effetti giuridici diretti (...) tra questi quello di orientare i piani industriali delle imprese inducendo a entrare in certi segmenti del mercato, ad adottare una certa organizzazione delle società, ad investire in nuove infrastrutture oppure nella manutenzione, ad introdurre certe condizioni contrattuali o certi livelli di prezzo o criteri di qualità»¹⁹, godendo di una potestà regolamentare di particolare ampiezza, esercitando «poteri impliciti» in una «connotazione fortemente tecnica», col potere – come già accennato – «di integrazione» che consente all'ARERA di modificare o integrare il contratto di utenza in corso (riconducibile agli artt. 1339 e 1374 del cod. civ.) in una eterointegrazione del contenuto contrattuale a cui l'autonomia privata deve adeguarsi²⁰.

In generale «il potere regolatorio dell'ARERA e delle autorità amministrative indipendenti comporta di fatto una dequotazione del principio di legalità in senso sostanziale giustificata dalla tutela di specifici interessi pubblici perseguiti; il principio di legalità dell'azione amministrativa di rilevanza costituzionale (artt. 1, 23, 97 e 113 Cost.) comporta che la legge individui, anche indirettamente, le finalità pubbliche da perseguire e i presupposti essenziali di carattere procedimentale e sostanziale per l'esercizio dell'attività amministrativa (...) [per la giurisprudenza qui] il principio di legalità può avere un contenuto meno intenso, al fine di garantire per settori di elevato tecnicismo un intervento efficace e veloce, dato che la predeterminazione puntuale dell'esercizio delle funzioni potrebbe comportare un pregiudizio delle finalità pubblicistiche sottese all'istituzione dell'Autorità. Ciò richiede, secondo la recente giurisprudenza, un rafforzamento del principio di legalità in senso procedimentale mediante diffuse forme di partecipazione degli operatori del settore nel procedimento di formazione degli atti regolamentari»²¹.

Va quindi rimodulata l'autonomia dei Comuni (o di chi per essi) *in parte qua*, onde funzionalizzare l'attività organizzativa dei pubblici poteri, trattandosi di nuovi interessi generali che vanno oltre la dimensione locale, necessitando un riassetto non solo strutturale, se del caso ipotizzando la delega o il trasferimento di funzioni dai Comuni ad enti sovraordinati (EGATO, Provincia, etc.) come articolazione differenziata, rispondendo alle specifiche necessità (caratteristiche naturali, sociologiche e geografiche) che ragionevolmente suggeriscano e motivino una siffatta differenziazione²².

Ma è con l'avvento dell'EGATO che si dovranno quantomeno acquisire e costantemente monitorare analiticamente più aspetti della complessiva gestione, sia per predisporre (come prevede la normativa) il Piano d'ambito pluriennale, sia per monitorare le gestioni riferite al ciclo integrato e/o ai loro segmenti di attività dei servizi pubblici, soprattutto nei loro effetti di servizio (tecnico, economico, organizzativo, ambientale) e sotto il profilo della fiscalità locale *lato sensu* intesa.

¹⁷ Ottime le pagine di F. CINTOLI, *op. cit.*, 33 *et passim*.

¹⁸ Ricordiamo che le funzioni di regolazione e controllo dell'ARERA derivano dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi 527-530.

¹⁹ S. ANTONIAZZI, *Procedimenti amministrativi, atti e provvedimenti dell'Autorità di regolazione*, in F. MERUSI - S. ANTONIAZZI (a cura di), *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, 2017, 107.

²⁰ Il che viene ribadito anche nel cit. parere del Segretario generale R. Malaman del 15 marzo 2021 che evidenzia la necessità di tener conto dell'efficacia eterointegrativa della regolazione dell'Autorità riconosciuta nella giurisprudenza (*ex artt. 1339, 1374 cod. civ. nonché art. 2, comma 12, lett. d) e h) della legge n. 481 del 1995 e dal comma 37 del medesimo art. 2*).

²¹ S. ANTONIAZZI, *Procedimenti amministrativi, atti e provvedimenti dell'Autorità di regolazione*, in F. MERUSI - S. ANTONIAZZI (a cura di), *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, cit., 109, 115, 151-152.

²² M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2012, 17 citando anche la sentenza della Corte cost. n. 286 del 1997.

Anche Invitalia, nella sua *mission*, ha analizzato le situazioni riferite agli anni antecedenti al 2019²³, rappresentando, forse in modo troppo sintetico, taluni dati (traendone parametri e indicatori) ad esempio: gli affidamenti per ciclo o per segmento di attività, loro tipologia (concessione; *in house*; appalti; in economia; società miste; etc.) e durata; tipologie e forma giuridica delle imprese e assetti proprietari (partecipazioni dirette e indirette, controlli societari); l'analisi del valore di produzione e del valore aggiunto per segmento di attività o ciclo integrato; il numero dei dipendenti, loro costo, imputazione per attività, etc.; i principali valori del conto economico e dello stato patrimoniale (stato attivo e totale valore immobilizzazioni); la percentuale del debito sul totale del passivo; gli indici di redditività del capitale proprio (ROE), del capitale investito (ROI), del totale attivo (ROA); gli indici finanziari relativi alle immobilizzazioni immateriali, materiali finanziarie e al *debt/equity (ratio)*, applicando l'*Economic Value Added (EVA)*, il WACC sul costo medio ponderato del capitale, il *Return On Capital Employed (ROCE)*, il *Net Operating Profit After taxes (NOPAT)* cioè il risultato operativo al netto delle imposte e altre simulazioni e raffronti statistici che si situano entro l'ambito metodologico efficientistico, con una strumentazione precipuamente privata, dove emergono, tra altro, i nodi dei metodi tariffari, in particolare quello dell'ARERA sui rifiuti, soprattutto laddove essi metodi siano imposti in certe situazioni e/o realtà che adottano e seguono efficienza e parametri non strettamente economici²⁴.

Ci auguriamo che sia forse anche per questo che il parere del Consiglio di Stato allo schema di Linee guida ANAC è stato dallo stesso sospeso, chiedendo di valutare l'impatto operativo nel contesto di attuazione del PNRR e le prospettive *de jure condendo* del Ministero delle infrastrutture e della Presidenza del Consiglio dei ministri affari giustizia e legislativi.

Allora a giustificare il ricorso all'affidamento *in house* sono solo le tempistiche degli interventi, degli affidamenti nelle scadenze sempre imminenti (!) che portano a realizzare, o non, gli obiettivi europei e nazionali? O piuttosto rilevano le specificità e l'esigenza – anche negli obblighi normativi – di realizzare un ATO non con lo «stampino» o preconfezionato, con quel che da esso si presuppone e/o consegue? O che altro ancora si può ipotizzare in questo complesso mosaico normativo, di prassi, giurisprudenziale, dottrinario e persino scientifico? Senza farsi iugulare o colonizzare da metodi e decisioni altrui che comprimono discrezionalità e libertà organizzativa e inventiva?

Si aprono così nuovi scenari in cui le amministrazioni e i loro consulenti dovranno vagliare e curare (con preclaro coraggio e professionalità) tutti questi aspetti ed altri ancora...

²³ Invitalia, *Monitor SPL-Assetti organizzativi e gestionali del servizio rifiuti urbani. Report nazionale*, maggio 2019.

²⁴ Cfr. *ex pluris*: F. SIMEONI - V. VIGOLO, *Modelli per la valutazione della convenienza degli investimenti industriali*, Milano, 2006; S. KELMAN, *A che prezzo gli incentivi? Gli economisti e l'ambiente*, Milano, 1988; F. FALCITELLI - S. FALOCCO (a cura di), *Contabilità ambientale*, Bologna, 2008; S. SHAVELL, *Analisi economica del diritto*, Torino, 2004; G. RUSCONI - M. DORIGATTI (a cura di), *Teoria generale del bilancio sociale e applicazioni pratiche*, Milano, 2004; S. FONTANA, *Le diverse metodologie per la stima del tasso di congrua remunerazione. Un confronto tra modelli basati su dati di mercato*, Torino, 2015; M. CAVALIERI, *La determinazione del valore economico del capitale di impresa. Uno sguardo oltre i metodi*, Torino, 2010; K. SYDSAETER - P. HAMMOND - A. STROM, *Metodi matematici per l'analisi economica e finanziaria*, Torino, 2015; G.F. CARTEI - M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto. Temi e prospettive*, Napoli, 2010; F. IMPERATORI, *La finanza di progetto. Una tecnica, una cultura, una politica*, Milano, 2003; D. LAISE - P.A. VALENTINO, *Economia dell'impresa: le scelte di investimento*, Roma, 2000; F. BOSELLO (a cura di), *Amministrare. Studi di fattibilità e project financing*, Venezia, 2003; D. FABBRI - G. FIORENTINI (a cura di), *Regolazione e finanziamento dei servizi pubblici*, Roma, 1999; R. FAZIOLI, *Economia delle public utilities. L'evoluzione dell'intervento pubblico di regolazione, liberalizzazione e privatizzazione*, Padova, 2013; R. ARCANGELI, *Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici*, Padova, 2000; A. VERRILLI - R. LIGUORI, *Dizionario di economia aziendale*, Napoli, 1995; M. PILATI, *Le politiche dei prezzi di trasferimento. Organizzazione controllo nei quasi-mercati*, Milano, 1990; A. ZANGRANDI, *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Milano, 1994; R. LOMBARDI, *Verso una nuova Eco-nomia. Sostenibilità ambientale. Competenze e resilienza di impresa*, Santarcangelo di Romagna, 2011; M. MARIANI, *Finanza ambientale*, Milano, 2001; P. BARROTTA - T. RAFFAELLI, *Epistemologia ed economia*, Torino, 1998; A. CANZIANI, *Lezioni di economia aziendale*, Padova, 2014; S. CORONELLA, *Storia della ragioneria. Epoche, uomini e idee*, Milano, 2014; ID., *Ragioneria generale. La logica e la tecnica delle scritture contabili*, Milano, 2019; M. POSELLI (a cura di), *Introduzione alla ragioneria generale. Concetti, logiche e metodi*, Torino, 2009; R. PALUMBO, *Approcci prospettivo retrospettivo e prudenziale nella elaborazione dei paradigmi contabili. Sviluppo scientifico e conflitti di paradigma*, Torino, 2005.

