

OSSERVATORIO PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA



Nota a supporto dell'audizione relativa all'indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali

16 novembre 2015

Programma Operativo "Governance e Azioni di Sistema" FSE 2007 – 2013
Obiettivo 1 – Convergenza
Asse E "Capacità istituzionale"

Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica

Indice

1. FUNZIONI COMUNALI E SERVIZI PUBBLICI LOCALI: CONTESTO DI RIFERIMENTO	3
2. KNOW-HOW DELL'OSSERVATORIO SPL	5
2.1 MONITORAGGIO DEGLI ASSETTI TERRITORIALI E ORGANIZZATIVI	5
2.2 CHIAREZZA DELLE REGOLE	7
2.3 COMPLETAMENTO ED EFFICIENTAMENTO DEI PROCESSI DI RIORDINO.....	8

1. Funzioni comunali e servizi pubblici locali: contesto di riferimento

Il D.L. 78/2010, come modificato dal D.L. 95/2012, include tra le funzioni fondamentali dei comuni elencate all'art. 14, comma 27, lett. b) ed f):

- l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.

La disciplina generale di cui al D.L. 138/2011, art. 3-bis, prevede che i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, inclusi i servizi di trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti urbani, siano organizzati all'interno di ambiti o bacini territoriali ottimali che, salvo opportuna motivazione, non possono avere dimensione inferiore al territorio provinciale. Spetta alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano delimitare tali perimetri e individuare i rispettivi enti di governo, ai quali compete in via esclusiva l'esercizio delle funzioni organizzative dei servizi, tra cui quelle legate alla scelta della modalità di gestione e al relativo affidamento.

Ne consegue che, in riferimento a servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali devono esercitare le funzioni di organizzazione nel contesto degli enti di governo d'ambito e, qualora tali competenze coincidano con funzioni fondamentali dei comuni (es.: servizio rifiuti), la forma organizzativa degli enti d'ambito (individuata dalla Regione) deve necessariamente prevedere un coinvolgimento diretto di ciascun comune ricadente nell'ATO o bacino ottimale.

È opportuno, a tal proposito, evidenziare che la L. 56/2014 ha individuato le funzioni fondamentali delle città metropolitane attribuendo, tra l'altro, a tali enti l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.

In materia di trasporto pubblico locale, rilevano, inoltre le disposizioni previste dalle singole leggi regionali approvati in applicazione del D.Lgs. 422/1997 (c.d. Decreto Burlando).

Il processo di riordino dei servizi pubblici locali in ATO è attualmente in corso, con stati di avanzamento differenziati tra i diversi territori. Si ricorda che lo stesso art. 3-bis sopracitato ha previsto la scadenza del 1° marzo 2015 quale termine ultimo da parte degli enti locali per l'adesione obbligatoria agli enti di governo degli ambiti o bacini ottimali, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della relativa Regione. I dati aggiornati sullo stato di avanzamento di tali processi sono riportati sulle pagine web dedicate all'Osservatorio SPL, con riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, al trasporto pubblico locale e al servizio idrico integrato (www.spl.invitalia.it > Sezione Osservatorio – Monitor-ATO).

Le modalità applicative della disciplina in materia di SPL, rispecchiano la logica delle norme in materia di esercizio delle funzioni comunali: analogamente a quanto previsto dall'art. 3-bis del D.L. 138/2011, ai sensi del D.L. 78/2010, art. 14 comma 30, spetta, infatti alle Regioni l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni, delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. In tal senso, potrebbe risultare utile una valutazione in merito alla replicabilità delle

esperienze poste in essere dalle Regioni, modellizzando quanto realizzato nei contesti più avanzati per i servizi pubblici locali e verificando l'applicazione di tali modelli anche alle altre funzioni comunali.

Il processo di organizzazione dei servizi pubblici locali, per quanto avviato, non risulta ancora completo. A tal proposito, si riassumono a seguire le principali criticità in tema di funzioni comunali e SPL:

- risultano, al momento, diversi enti d'ambito non operativi e, di contro, molti comuni continuano ad esercitare le funzioni in materia di SPL singolarmente o in aggregazioni non corrispondenti agli enti di governo competenti; permangono, inoltre, difficoltà di applicazione coordinata della disciplina generale in materia di SPL e delle norme settoriali;
- non sempre i modelli organizzativi individuati dalle Regioni per gli enti di governo degli ATO sono coerenti con le funzioni fondamentali dei comuni (in particolare in materia di rifiuti);
- diffusa disomogeneità nei modelli e nelle formule organizzative adottate per l'esercizio associato delle funzioni e per lo svolgimento di determinate attività (es.: affidamento dei servizi);
- si rileva una scarsa consapevolezza sui territori in merito alle potenzialità offerte dal nuovo assetto istituzionale discendente dalla Legge Delrio, con riferimento al ruolo delle Province sia come ente d'ambito, laddove il processo di riordino non sia conforme o non sia completo, sia come supporto agli enti locali nello svolgimento di determinate attività (es.: predisposizione dei documenti di gara, stazione appaltante, monitoraggio dei contratti di servizio).

2. Know-how dell'Osservatorio SPL

Si ritiene opportuno porre all'attenzione della Commissione Affari Costituzionali alcune attività realizzate con il contributo di Invitalia¹, l'Agenzia Governativa alla quale il Ministro dello Sviluppo Economico, con Decreto dell'8 agosto 2014, ha affidato l'attivazione dell'Osservatorio SPL. Le considerazioni che seguono mettono in relazione alcuni tra i "principali profili di approfondimento" dell'indagine conoscitiva (estratti dal Programma pervenuto dalla Commissione) con le attività svolte o in corso di svolgimento da parte dell'Osservatorio SPL, evidenziando, laddove necessario, possibili ulteriori contributi che l'Osservatorio è in grado di fornire all'indagine.

2.1 Monitoraggio degli assetti territoriali e organizzativi

Le rilevazioni dell'Osservatorio SPL possono essere funzionali a definire lo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di funzioni associate, per quanto concerne le competenze dei comuni in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Le aggregazioni di enti locali strumentali all'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, in base alla disciplina vigente, devono corrispondere al perimetro degli ambiti o bacini ottimali delimitati dalle Regioni. I dati in possesso dell'Osservatorio permettono di individuare, in riferimento ad alcuni servizi, i criteri maggiormente utilizzati nei processi di riordino in atto o conclusi.

A titolo esemplificativo, si riportano i dati rilevati dall'Osservatorio SPL in merito agli ambiti territoriali ottimali e omogenei perimetrati dalle Regioni per l'organizzazione del servizio rifiuti.

Sul territorio nazionale si contano 78 ATO che, rispetto alla dimensione territoriale, sono così suddivisi:

- 8 regionali
- 6 sovraprovinciali o interprovinciali
- 36 provinciali
- 28 sub-provinciali

In linea generale, si evidenzia come **il 56% degli ATO sia stato individuato sulla base di confini amministrativi (regionali e provinciali)**, per quanto in coerenza con la disciplina SPL che, in tali casi, non richiede istruttoria tecnica. Diverso il caso dei 28 ATO sub-provinciali la cui delimitazione è ammessa dalla legge solo previa **motivazione tecnico-economica che non sempre trova riscontro** nei relativi atti di adozione dell'assetto organizzativo del servizio.

¹ Invitalia è soggetto attuatore del *Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica*, promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport e finanziato dal PON GAS 2007-2013 (da qui in poi, Progetto SPL).

In generale, potrebbe essere opportuna una verifica degli effetti che derivano dalla gestione associata delle funzioni sull'organizzazione e sulle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. In tal senso, i dati a disposizione dell'Osservatorio SPL permettono, attraverso opportune elaborazioni, di verificare l'eventuale nesso tra scala territoriale di riferimento e performance delle aziende che erogano i servizi (disponibili sul sito web www.spl.invitalia.it sezione Osservatorio SPL > Monitor-ATO).

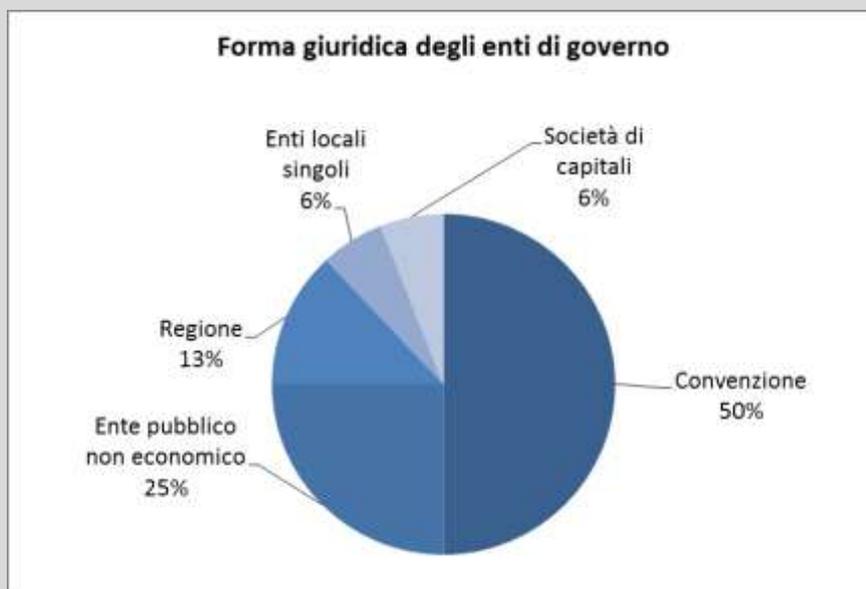
Per quanto concerne gli atti che regolano le aggregazioni territoriali per l'esercizio delle funzioni in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, l'Osservatorio monitora costantemente l'avanzamento dei processi di adesione degli enti locali agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali. In tale contesto, viene, altresì rilevata la forma organizzativa di tali aggregazioni (es.: convenzioni, unioni, consorzi, ecc.), evidenziandone eventuali difformità rispetto alla disciplina vigente. Le informazioni sono disponibili sul sito web www.spl.invitalia.it sezione Osservatorio SPL > Monitor-ATO.

In riferimento alla funzione fondamentale di cui al D.L. 78/2010 art. 14 comma 27 lett. f) (organizzazione del servizio rifiuti), è possibile risalire a quantità e tipo di aggregazioni poste in essere.

Si riportano i dati relativi alle aggregazioni per l'organizzazione del servizio di gestione rifiuti urbani.

⇒ Numero di aggregazioni (ATO): 78

⇒ Aggregazioni effettivamente operative: 33



Fonte: elaborazioni Invitalia - Osservatorio SPL, 2015

Dai dati sopra riportati appaiono evidenti le criticità già accennate in precedenza. Innanzitutto, la reale percentuale di avanzamento del processo di riordino, che **solo nel 42% dei casi può contare su un ente di governo d'ambito effettivamente in grado di esercitare le proprie funzioni**. Per quanto concerne invece la forma giuridico-organizzativa individuata per dar vita agli enti di governo d'ATO, **nel 50% dei casi resta da verificare la rispondenza del modello prescelto rispetto alle competenze comunali** (si ricorda che

l'organizzazione del servizio rifiuti è funzione fondamentale di tali enti e, pertanto, non suscettibile di delega ad altri soggetti).

2.2 Chiarezza delle regole

La disciplina di cui all'art. 3-bis del D.L. 138 (organizzazione in bacini ottimali) interessa anche i servizi di TPL (extraurbano e urbano). Tuttavia, essendo il TPL urbano, per definizione, di rango comunale, molto spesso l'applicazione della normativa in materia di SPL è rimasta inattuata a livello regionale. Sebbene la pianificazione del servizio sia ragionevole a livello di bacino, in coerenza con il citato art. 3-bis, è evidente che può risultare utile un **chiarimento normativo (intervenedo direttamente sulle norme o attraverso circolari esplicative)**, soprattutto, in riferimento al TPL urbano, fornendo una chiave di lettura più precisa in merito alle modalità di organizzazione.

Per quanto il servizio sia di rango urbano, qualora ne rilevi la necessità ai fini dell'efficienza gestionale, **la Regione può delimitare bacini ottimali sovracomunali anche per tale categoria di TPL**. Occorre chiarire, però, che in tali casi, essendo la competenza organizzativa ricompresa tra le funzioni fondamentali dei comuni, **l'ente di governo di tali bacini ottimali deve necessariamente corrispondere ad aggregazioni dei comuni ricadenti nel bacino**, strutturate secondo forme che non configurino delega di funzioni e non necessariamente corrispondenti agli enti di governo per l'organizzazione del servizio di TPL extraurbano.

Tra le attività che hanno permesso all'Osservatorio SPL di acquisire una visione sistemica delle norme in materia di SPL e svolgimento delle relative funzioni, si evidenzia la realizzazione di un **data base giuridico-normativo** che mette a sistema la normativa, la giurisprudenza e gli atti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali, organizzando tali documenti per specifica materia. Tale archivio è consultabile attraverso i motori di ricerca presenti sul sito www.spl.invitalia.it sezione Osservatorio SPL > Norm@tiva e Assetti.

Sempre in riferimento al sistema di norme che regolano il settore, si sottolinea che l'Osservatorio SPL ha più volte contribuito al processo di regolamentazione: a livello locale, fornendo, attraverso Invitalia, supporto alle Regioni impegnate nei processi di riordino normativo, e a livello centrale, riportando adeguati feedback in merito all'attuazione dei processi di riordino sui territori. A quest'ultimo proposito, il patrimonio informativo acquisito dall'Osservatorio SPL può rilevarsi di fondamentale importanza per quanto concerne **l'esercizio dei poteri sostitutivi governativi** nei confronti delle Regioni inadempienti rispetto alle prescrizioni della disciplina vigente.

L'Osservatorio sta, inoltre, offrendo il proprio contributo anche alla redazione del testo unico sui servizi pubblici locali, la cui predisposizione è prevista tra le deleghe di cui alla L. 124/2015 (c.d. "Legge Madia").

Oltre che in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, Invitalia, nel contesto del Progetto SPL, ha realizzato un **archivio delle leggi regionali in materia di unioni di comuni**, distinto per singola regione. L'archivio potrebbe rappresentare un contributo utile ad individuare le *misure assunte dalle Regioni per favorire e accompagnare i processi di riordino*.

2.3 Completamento ed efficientamento dei processi di riordino

Sebbene il termine per l'adesione degli enti locali agli enti d'ambito sia scaduto il 1° marzo 2015, in molti casi tale processo non è stato completato: in riferimento al servizio rifiuti, il 58% degli ATO presenti sul territorio italiano ha un ente di governo non operativo (tra i quali i casi di mancata individuazione degli enti di governo). Le ragioni sono da riscontrarsi, in alcuni casi, nella mancata individuazione di tali enti da parte delle Regioni, ma, nella maggior parte dei casi, sono dovuti alla mancata adesione agli enti d'ambito da parte degli enti locali.

Gli enti inadempienti sono sottoposti all'esercizio del potere sostitutivo

- della Presidenza del Consiglio nei confronti delle Regioni
- delle Regioni nei confronti degli enti locali.

Le rilevazioni dell'Osservatorio SPL fanno registrare lo scarso ricorso a tale strumento che faciliterebbe e velocizzerebbe l'attuazione dei processi di riordino, condizione indispensabile per l'avvio delle procedure di affidamento dei servizi in linea con la disciplina comunitaria e nazionale.

Le procedure di affidamento dei servizi pubblici locali rappresentano un importante banco di prova per gli enti locali, alla luce degli imminenti impegni in capo agli enti d'ambito e dell'impatto della prossima entrata in vigore delle Direttive Comunitarie in materia di appalti e concessioni. A questo proposito, l'Osservatorio SPL rileva la necessità di migliorare l'efficienza di tali procedure e aumentare la **capacità di commitment degli enti affidanti** anche attraverso interventi volti ad **omogeneizzare la documentazione relativa agli affidamenti**, fornendo standard di riferimento, schemi – tipo e linee guida e potenziare le competenze funzionali al **monitoraggio e controllo dei contratti di servizio**. La regia di un intervento di questo tipo dovrebbe preferibilmente provenire dal livello centrale o da un soggetto con funzioni ed esperienze di raccordo tra i diversi livelli istituzionali centrali e regionali/locali. Nella sezione "Progetto" del sito www.spl.invitalia.it è disponibile il catalogo degli strumenti tra i quali sono ricomprese linee guida in materia di affidamento e di contratto di servizio.

Da non trascurare, ai fini di cui sopra, il ruolo che le **"nuove" province** possono dare per accelerare i processi di riordino dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento alla funzione fondamentale di "assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali" (comma 85 lett. d) e alla possibilità di esercitare d'intesa con i comuni "le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio" (comma 88). Nell'ambito del Progetto SPL sono stati approfonditi anche i temi riguardanti l'applicazione della Legge 56/2014 e l'impatto sul sistema dei servizi pubblici locali.

Riprendendo quanto detto nella precedente sezione 1, alcune esperienze territoriali relative ai processi di aggregazione per l'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali potrebbero rappresentare un **benchmark da trasferire** in riferimento anche ad altre funzioni. In tal senso, l'Osservatorio SPL, oltre ad avere chiarezza delle buone prassi territoriali, è in grado di verificare la replicabilità degli strumenti e delle procedure sperimentate da Invitalia nel contesto del Progetto SPL.