

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 NOVEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANDREA MAZZIOTTI DI CELSO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Cecconi Andrea (M5S)	4
Mazziotti Di Celso Andrea, <i>Presidente</i>	3	Gasparini Daniela Matilde Maria (PD)	5
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI COMUNALI		Sannino Daniela, <i>Responsabile Invitalia del progetto di supporto alle Amministrazioni pubbliche in materia di servizi pubblici locali</i>	4
Audizione di rappresentanti dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali:		Spadoni Bruno, <i>Coordinatore dell'Osservatorio servizi pubblici locali</i>	3, 5
Mazziotti Di Celso Andrea, <i>Presidente</i> .	3, 4, 5, 7		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI); Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANDREA MAZZIOTTI DI CELSO

La seduta comincia alle 14.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, di rappresentanti dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali.

Diamo il benvenuto al dottor Bruno Spadoni, coordinatore dell'Osservatorio, e alla dottoressa Daniela Sannino, responsabile Invitalia del progetto di supporto alle amministrazioni pubbliche in materia di servizi pubblici locali.

Do quindi la parola al dottor Spadoni.

BRUNO SPADONI, *Coordinatore dell'Osservatorio servizi pubblici locali*. Grazie. L'Osservatorio per i servizi pubblici locali è uno strumento istituito nel 2013 presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 34 della legge n. 159 del 2012. Tale norma prevedeva che l'affidamento dei servizi pubblici locali dovesse essere effettuato sulla base di una relazione che giustificasse i motivi della scelta della forma di gestione. Le

relazioni dovevano essere pubblicate, per ragioni di trasparenza, sul sito istituzionale dell'ente affidante e, sempre secondo la legge citata, dovevano pervenire anche all'Osservatorio per i servizi pubblici locali.

Questa è la funzione istituzionale per cui l'Osservatorio è nato. In seguito, tuttavia, esso ha esercitato altre funzioni, che sono andate oltre e che sono state previste anche dal decreto ministeriale che l'ha disciplinato in seno al Ministero dello sviluppo economico: in particolare, fornire supporto alle regioni e agli enti locali nell'applicazione e nell'implementazione delle norme di riforma dei servizi pubblici locali e di costituzione di banche dati. Parlo di una banca dati di carattere giuridico-legislativo, in cui costituire una rassegna sistematica e aggiornata delle norme della giurisprudenza a livello nazionale, comunitario e regionale, e una banca dati economica fondata sui bilanci dei gestori dei servizi pubblici locali.

Oltre a questo, l'Osservatorio ha fornito elementi di supporto nei confronti del Governo relativamente allo stato di applicazione delle leggi, con particolare riferimento — per giungere al tema che credo vi interessi maggiormente — alle leggi che riguardano l'organizzazione in forma aggregata dei servizi, sulla base dell'applicazione dell'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, in cui si prevede che i servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete devono essere organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali e regolati da enti di governo di tali ambiti.

A questi enti di governo dell'ambito vengono affidate una serie di funzioni fondamentali che riguardano, oltre l'organizzazione di servizi, anche la scelta della forma di gestione e l'affidamento

degli stessi. In relazione a questo compito, l'Osservatorio fa una ricognizione sistematica dello stato di attuazione di questi processi di organizzazione dei servizi.

Per non dilungarci, abbiamo preparato una cartella con tutta la documentazione che viene prodotta dall'Osservatorio, con particolare riguardo a questo aspetto, tenendo conto dei seguenti elementi: stato di attuazione, quindi dove e quando sono stati perimetrati gli enti di governo d'ambito da parte delle regioni; dove sono stati istituiti gli enti di governo d'ambito; adesione degli enti locali agli enti di governo d'ambito e affidamenti dei servizi.

Questo potrebbe essere anche un elemento di supporto nei confronti della vostra indagine conoscitiva o un punto di riferimento, in quanto l'argomento non è tanto dissimile. Mi sembra, infatti, che anche nelle altre funzioni comunali si parli in modo aggregato di queste funzioni fondamentali e noi potremmo fornire, come supporto, le modalità. Abbiamo definito anche delle linee guida nei confronti delle regioni e degli enti locali, di supporto alle regioni nelle leggi che hanno determinato l'implementazione di questi indirizzi che vengono sul piano nazionale.

Per non entrare troppo nel merito, se c'è tempo, vorrei passare la parola alla dottoressa Sannino che si è occupata della gestione operativa, come responsabile *Invitalia*, la società *in house* del Ministero dello sviluppo economico a cui è stato affidato il compito di gestire l'Osservatorio dei servizi pubblici locali.

DANIELA SANNINO, *Responsabile Invitalia del progetto di supporto alle amministrazioni pubbliche in materia di servizi pubblici locali*. Io vorrei solo riprendere questo punto e focalizzare l'attenzione sul fatto che l'esercizio in forma aggregata di alcune funzioni fondamentali - tra le quali vengono ricomprese, per esempio, nell'ambito dei servizi pubblici locali di rete a rilevanza economica, quella del trasporto pubblico locale di ambito urbano e quella del servizio di gestione dei rifiuti - trova in pratica una corrispon-

denza netta con la disciplina generale dei servizi pubblici locali.

In questo contesto, probabilmente l'Osservatorio può essere di supporto all'indagine conoscitiva, proprio per verificare la replicabilità di alcuni modelli dallo stesso messi a disposizione e realizzati nell'ambito delle regioni dell'Obiettivo Convergenza, quindi a supporto di quello che potrebbe essere un impulso nel trovare *format* e modalità organizzative idonee per gestire le altre funzioni fondamentali previste in capo ai comuni.

In questo senso, un altro spunto che potrebbe arrivare dalle attività dell'Osservatorio è forse quello di rivedere il ruolo che la provincia può ricoprire nell'ambito dell'esercizio delle funzioni fondamentali, in quanto la provincia oggi potrebbe rappresentare, a fianco dei comuni, un supporto di tipo tecnico, soprattutto nelle procedure di affidamento. Noi, come Osservatorio dei servizi pubblici locali, abbiamo riscontrato ciò proprio in quell'ambito: le competenze tecniche sono scarsamente disponibili in ambito comunale, mentre storicamente la provincia, esercitando già questo ruolo di controllo e monitoraggio su questi determinati aspetti, potrebbe giocare un ruolo propositivo.

Inoltre, potrebbe mettere a disposizione tutta la documentazione tecnica che l'Osservatorio ha predisposto, che tra l'altro è a supporto del Governo per fornire *feedback* in merito al riordino dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, fornendo tutti quegli *input* necessari per l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti nel settore dei servizi pubblici locali nel momento in cui gli enti locali rimangono inadempienti.

PRESIDENTE. Grazie. Provvederemo all'invio della documentazione in formato elettronico, considerata la dimensione.

Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

ANDREA CECCONI. Grazie, presidente. Avrei una domanda, o meglio, è più una richiesta di un'opinione che potete esprimere in questa sede.

Come avete detto, gli ambiti ottimali ormai da anni sono obbligati a gestire servizi di rilevanza economica - in particolare quelli che avevano un'importanza per l'erogazione dei servizi ai cittadini come i rifiuti, il servizio idrico integrato e il trasporto pubblico locale - in un bacino che si identifica generalmente con l'ambito provinciale. Di fatto, inoltre, i comuni e le regioni in autonomia hanno inserito, in questi ambiti provinciali, o anche intra-provinciali, tutta la gestione sanitaria o la gestione sociale definendo degli ambiti territoriali.

La legge Delrio identifica nove funzioni fondamentali, al netto di rimandi che sono stati fatti in passato e che probabilmente ci saranno anche adesso, perché i comuni non sono ancora pronti e non hanno messo in pratica tutti gli atti per ottemperare alla scadenza della legge Delrio. Volevo sapere, secondo la vostra opinione, quali sono, di tutte queste funzioni che ancora sono rimaste in capo ai comuni, quelle che più sensibilmente possono permettere non tanto un risparmio di costi (perché nel momento in cui si parla di servizi al cittadino, ciò può essere anche opinabile), ma possono piuttosto garantire un livello di servizio maggiore rispetto a quello che i comuni, attualmente, riescono a erogare in forma non associata. Secondo voi, di queste nove funzioni quali sarebbe imperativo o fondamentale identificare come prioritarie rispetto alle altre?

DANIELA MATILDE MARIA GASPARINI. È stato posto il problema del ruolo delle province, ente che ci si augura possa essere superato in breve tempo, e quando questo avverrà dovremo ridefinire le aree vaste. La riforma della Costituzione che stiamo per approvare indica che debbono esserci criteri dettati dalla legislazione nazionale e in seguito le regioni dovranno articolare le aree vaste. In tal modo, sostanzialmente, si sostituiscono le province come sistema di governo sovracomunale.

Quando lei sottolineava l'esigenza di un ruolo tecnico, riteneva anche che questa possa essere una funzione che viene data

alle aree vaste per gestire oppure per diventare un ambito ottimale? In realtà, quando noi parliamo di funzioni associate parliamo dell'obbligo dei comuni più piccoli, ma il problema di una programmazione sovracomunale, specialmente nelle aree urbane, non riguarda solo questi. Peraltro, devo dire che se, da una parte, non va avanti in maniera fluida il percorso dalla gestione associata delle funzioni per i comuni sotto i 5000 o 3000 abitanti, anche per i comuni più grandi c'è una difficoltà di una cooperazione.

Pertanto, la domanda è questa: per l'area vasta si prevede una funzione chiara per quanto riguarda l'aspetto tecnico, oppure è un ambito territoriale ottimale dove gestire in forma associata alcuni servizi? E se sì, quali?

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Spadoni per la replica.

BRUNO SPADONI, *Coordinatore dell'Osservatorio servizi pubblici locali*. Riguardo alla prima domanda, i vantaggi dell'organizzazione della gestione in forma associata dei servizi sono molto collegati alle economie di scala che sono realizzabili nei servizi stessi. Noi abbiamo un compito istituzionale focalizzato sui servizi di rilevanza economica. Credo che questo vantaggio dell'organizzazione e della gestione in forma associata sia universale, soprattutto in alcuni settori, perché è un presupposto per il conseguimento di maggiore efficienza gestionale.

Tenete conto che questi servizi, soprattutto in alcuni settori, come quello idrico, quello dei rifiuti e quello del trasporto pubblico locale, sono estremamente frammentati. Ritengo che uno dei motivi di minore efficienza di questi servizi sia il fatto che essi sono molto dispersi e molto frammentati sul territorio. Dunque, le norme, a partire da quella del 2011, ma ancora prima le norme di settore - certamente avrete in mente le norme che riguardavano il settore idrico e quello dei rifiuti, il decreto Ronchi e la legge Galli - già prevedevano l'organizzazione dei servizi su scala in-

tegrata, quindi la ricomposizione della filiera dei servizi in modo integrato, e anche la gestione su area vasta. Allora si parlava di autorità d'ambito, in seguito sopresse da una norma successiva.

Nel 2011 è stato introdotto l'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138 proprio per ripristinare questo principio ed è stata individuata la categoria dell'ente di governo d'ambito. Tenete conto il fatto che in questi settori sono ancora molto diffuse le gestioni dirette dei comuni — non *in house*, ma gestioni realizzate direttamente dal comune nell'ambito della sua amministrazione — le quali non dovrebbero essere previste, perché questi sono servizi industriali da esercitare attraverso la forma aziendale.

Altra questione è capire le modalità di affidamento di questi servizi. Come sapete, in passato le modalità di affidamento, attraverso il famoso articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e l'articolo 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 — poi abrogati in seguito agli esiti del referendum e alle pronunce della Corte costituzionale — prevedevano la gara come forma prevalente di affidamento del servizio. Oggi, sulla base dei nuovi orientamenti e della normativa europea, si prevede l'affidamento diretto anche a un soggetto *in house* e, sulla base delle nuove direttive europee (in particolare la Direttiva Appalti e la Direttiva Concessioni) questa forma viene disciplinata e lo è, in maniera innovativa, anche nella stessa disciplina europea.

Per rispondere anche alla domanda, questo potrebbe compensare due aspetti: il primo, garantire una gestione associata dei servizi e, il secondo, non pregiudicare la possibilità di una gestione anche pubblica dei servizi, tenendo conto che, sulla base delle norme europee, c'è una neutralità della disciplina europea rispetto agli assetti proprietari, in quanto una gestione *in house* del servizio può essere fatta anche sulla base di un ambito territoriale vasto.

Quali sono i servizi che potrebbero avere maggiori vantaggi? Certamente il servizio idrico. Nell'ultima norma, dettata dal decreto-legge « Sblocca Italia », è stato

previsto per il servizio idrico un gestore unico di ambito che eroga il cosiddetto servizio integrato; dall'idrico alla fognatura, fino alla depurazione. La stessa cosa vale nel settore dei rifiuti, in cui ci sono maggiori problemi, trattandosi di una filiera complessa: c'è la parte a monte, ovvero servizi più legati al territorio, come raccolta e spazzamento, e un servizio più a valle, che prevede una maggiore strutturazione di impiantistica, in particolare il servizio di smaltimento finale, di termovalorizzazione, che ha delle caratteristiche, sia imprenditoriali sia tecniche, molto diverse. In questo caso la gestione integrata dei servizi non va vista come unicità di gestione dei servizi, ma come unitarietà della gestione degli stessi.

L'area vasta, come forse emergeva anche da ciò che dicevo prima, dipende molto dalle caratteristiche dei servizi. Noi conosciamo meglio i servizi di rilevanza economica, in cui l'area vasta in genere non è inferiore a quella provinciale, anche se ho appena finito di dire che nel settore dei rifiuti è possibile fare un affidamento della parte a monte dei servizi su scala subprovinciale.

In effetti, molte leggi regionali prevedono dei sub-ambiti, un ambito territoriale ottimale, responsabile dell'affidamento della gestione dei servizi, che può essere affidato anche su lotti minori di affidamento. Immagino che per alcuni servizi, in particolare quelli non di rilevanza economica, come i servizi sociali, l'ambito dell'area vasta sia di dimensioni minori rispetto a quello provinciale.

Un problema analogo si pone in un settore che, al contrario, è di rilevanza economica, ossia il trasporto. In questo settore certamente c'è un problema di governo della mobilità che deve essere gestito su area vasta, ma non andrebbe escluso o forse sarebbe più razionale che la gestione del servizio strettamente urbano possa avere una dimensione gestionale minore, a livello comunale o pluricomunale nel caso di piccoli comuni.

Pertanto, ritengo che il ragionamento della legge e quindi la norma che prevede l'obbligo di aggregazione per i comuni inferiori a 5000 abitanti corrisponda anche alle esigenze del settore dei trasporti.

In altri ambiti penso che sia difficile andare oltre, ma parlo in modo un po' dilettantesco perché non è mestiere nostro. Per quanto riguarda i servizi sociali, un asilo nido credo che trovi un'area comunale più idonea e questo vale per gran parte — o forse tutti — dei servizi sociali e relativi al tempo libero.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 12 gennaio 2017.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



17STC0020590