

LORENZO PASSERI

L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI FRA TUTELA DELLA CONCORRENZA ED EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA

SOMMARIO: 1. La riorganizzazione dell'ordinamento degli enti locali e i servizi pubblici locali. – 2. Funzioni fondamentali e servizi pubblici locali: il coordinamento regionale. – 3. Le funzioni fondamentali di organizzazione e gestione dei servizi pubblici di ambito metropolitano e comunale. – 4. L'ambito territoriale ottimale per l'erogazione dei servizi pubblici locali. – 5. L'autonomia organizzativa e il coordinamento regionale.

1. La riorganizzazione dell'ordinamento degli enti locali e i servizi pubblici locali

Con il d.l. n. 95/2012 il legislatore, al fine di favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa riducendone i costi, ha (ri)determinato l'ordinamento degli enti territoriali e locali con la soppressione e l'accorpamento di alcuni di essi (province e comuni), la costituzione di nuovi (Città metropolitane), il divieto di costituire nuovi enti strumentali¹ ed, infine, la razionalizzazione delle funzioni amministrative (anche fondamentali) e l'allocazione delle stesse ai diversi livelli istituzionali territoriali².

¹ In particolare, l'art. 9 prevede la soppressione e/o accorpamento degli enti e agenzie che esercitano funzioni fondamentali (dunque, anche quelle in tema di organizzazione e gestione dei servizi pubblici) «al fine di assicurare il coordinamento ed il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica il contenimento della spesa ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative».

² In particolare il d.l. n. 95/2012 prevede la riorganizzazione con soppressione ed accorpamento delle province e ridefinizione delle loro funzioni fondamentali (art. 17) al quale si è data attuazione con il d.l. n. 5 novembre 2012, n. 188; la costituzione di alcune Città metropolitane ed individuazione delle loro funzioni fondamentali (art. 18); l'accorpamento dei Comuni di più ridotte dimensioni (fino a 5mila abitanti e/o 3mila) con la ridefinizione delle funzioni fondamentali fra le quali quelle relative ai «servizi di trasporto pubblico comunale» (lett. f) e alla «organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e re-

Il provvedimento contiene, altresì, una serie di prescrizioni che incidono direttamente sulla disciplina di settore dei servizi pubblici locali. In particolare gli artt. 17, 18 e 19 annoverano fra le c.d. «funzioni fondamentali» (di nuova istituzione) degli enti locali proprio l'organizzazione e/o la gestione dei servizi pubblici d'interesse generale di ambito comunale (ivi incluso il trasporto pubblico locale e lo spazzamento, raccolta e smaltimento dei rifiuti)³ ovvero di ambito provinciale⁴ e/o metropolitano⁵.

cupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi» (art. 19); l'obbligo dell'esercizio coordinato delle funzioni fondamentali rimettendo alla Regione la perimetrazione dei relativi ambiti.

³ Ai sensi dell'art. 19, «le funzioni fondamentali dei Comuni sono: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale»;

⁴ All'esito del primo passaggio riorganizzativo operato, come detto, dal d.l. n. 188/2012, ai sensi dell'art. 17 alla "nuova" provincia accorpata (ente di area vasta) residueranno le seguenti funzioni fondamentali (ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost.): a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente. Per quanto concerne le residue funzioni amministrative provinciali legate alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, Cost.) e già conferite dalla legge statale alle province, dovranno essere trasferite, entro il 31 dicembre 2012, ai Comuni (c. 6).

⁵ L'art. 18 istituisce (entro il 1° gennaio 2014 o entro il 31 dicembre 2013 in caso di cessazione o scioglimento del relativo consiglio provinciale o di scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi del TUEL, qualora abbia luogo entro il 31 dicembre 2013) dieci Città metropolitane (e non aree metropolitane), sopprimendo le relative Province (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria). Il territorio della città metropolitana dovrà coincidere con quello della provincia preesistente. Le funzioni fondamentali assegnate alle Città Metropolitane sono: a) le funzioni fondamentali delle province (cfr. l'art 17, c. 10); b) nonché: 1) pianificazione territoriale ge-

L'organizzazione dei servizi pubblici locali

La tendenziale propensione all'accorpamento d'ambito che, non da oggi, contraddistingue il quadro normativo dei servizi pubblici (da ultimo, l'art. 3-*bis*, d.l. n. 138/2011, di recente integrato dall'art. 34, c. 23, d.l. n. 179/2012), rischia di collidere con l'attribuzione di funzioni fondamentali ai livelli territoriali minori dell'ordinamento degli enti locali.

Sembra utile, pertanto, descrivere i profili di contrasto ed individuare le misure necessarie per garantire la coesistenza dei due provvedimenti che sebbene funzionali a distinti interessi fondanti (riduzione dei costi e tutela della concorrenza), sono avvinti da un comune denominatore rappresentato dal settore oggetto di intervento e regolamentazione: i servizi pubblici locali.

2. Funzioni fondamentali e servizi pubblici locali: il coordinamento regionale

Come si è anticipato, la stratificazione locale della titolarità di funzioni fondamentali (non trasferibili), comporta inevitabilmente un frazionamento territoriale del loro esercizio che, a prescindere dal rischio di eventuali diseconomie di gestione, sembra logicamente contrapporsi all'azione di accorpamento di dette funzioni prevista per determinate materie come, nello specifico, quella dei servizi pubblici, dall'art. 3-*bis*, d.l. n. 138/2011, che prevede la creazione di ambiti unitari quanto meno di livello provinciale.

Gli artt. 17, 18 e 19, d.l. n. 95/2012 evidenziano detto legame nella misura in cui individuano fra le funzioni fondamentali dei comuni anche la «organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale», nonché «l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi».

Anche alle città metropolitane sono assegnate (art. 18): «la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché (la) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano» e (rilevante per i servizi “a rete”) la «pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali».

nerale e delle reti infrastrutturali; 2) strutturazione di sistemi coordinati i gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 3) mobilità e viabilità; 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale ed infine, dopo le integrazioni operate dall'art. 5, d.l. n. 188/2012, che ha introdotto la lett. *b-bis*) dopo la lett *b*) del c. 7 dell'art. 18, «le funzioni diverse da quelle di cui alla lett. *a*), comunque spettanti alle province alla data di entrata in vigore del presente decreto».