

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI ALLA LUCE DELLA RECENTE NORMATIVA DI RIORDINO (D.lgs. n. 201/2022)

Un'analisi delle forme di vigilanza e di gestione degli enti locali, con particolare attenzione all'impatto sulla spesa pubblica.

Presso l'Aula Magna del Dipartimento di Economia e Impresa dell'Università degli Studi di Catania, il 3 dicembre 2024 si è tenuto un convegno dal titolo «Servizi pubblici locali e società pubbliche locali, tra aggregazioni territoriali e qualità della spesa», in occasione della presentazione della Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni e del Master in Contabilità, controlli e digitalizzazione nelle pubbliche amministrazioni locali.

Il dibattito è stato coordinato da **Salvatore Pilato** (Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Sicilia), il quale si è soffermato sul ruolo della Corte dei conti nell'attività di controllo sugli enti locali preposti all'offerta dei servizi pubblici.

Con una relazione dal titolo «La vigilanza degli enti locali sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», **Antonio Barone** (Università degli Studi di Catania) ha analizzato il d.lgs. n. 201/2022, evidenziandone la portata innovativa. In particolare, tale atto ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento una vera e propria funzione di vigilanza e controllo degli enti locali sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Emblematico, in tal senso, è l'art. 28 del d.lgs. n. 201/2022, rubricato «Vigilanza e controlli sulla gestione», in base al quale la vigilanza sulla gestione va «effettuata sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate». Invero, l'esigenza di un «programma di controlli» predefinito sulla gestione si rivela strumentale al conseguimento di svariati obiettivi delineati in sede di programmazione economico-finanziaria, in particolare quelli previsti dal PNRR. Nonostante la portata innovativa, tuttavia, l'art. 28 rimane una norma generica, in quanto rimette interamente all'autonomia organizzativa dell'ente locale la scelta dei modelli e delle soluzioni maggiormente efficaci.

Successivamente, **Harald Bonura** (Direttore scientifico della Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni e Docente di Diritto dei Contratti e dei Servizi Pubblici UNICAS) si è soffermato sul tema della «dimensione ottimale» che giustifica l'erogazione di un certo servizio pubblico locale, con una relazione intitolata «Servizi pubblici locali e aggregazioni territoriali: lo spettro della dimensione ottimale».

In particolare, la riflessione si è incentrata sulla necessità di verificare se la dimensione ottimale all'interno della quale produrre i servizi pubblici debba continuare a rimanere il Comune o se, viceversa, sia richiesta una gestione estesa ai livelli di governo superiori. Invero, la necessità di trascendere la sfera comunale si è posta rispetto ad alcuni servizi che richiedono processi di progressiva industrializzazione (c.d. servizi pubblici di rilevanza industriale), in quanto il Comune non può assicurarne un'efficiente ed efficace erogazione.

Permane, tuttavia, il problema di individuare un soggetto regolatore non ancorato al tradizionale circuito elettivo ma di natura tecnica. La necessità di oltrepassare l'ambito comunale è ben rappresentata dalla gestione delle risorse idriche, dovendosi tener conto della portata geografica dei bacini di approvvigionamento che non coincidono con i singoli enti locali. Da questo tipo di esigenza discende lo sviluppo dei servizi pubblici a rete (la cui erogazione all'utenza avviene attraverso infrastrutture fisse interconnesse tra loro), che sono oggi essenzialmente cinque: servizio idrico integrato, servizio gas, servizio energia elettrica, sistema del trasporto pubblico locale e servizio di gestione dei rifiuti.

Con un intervento dal titolo «Qualità dei servizi, partecipazione e tutela degli utenti», **Elisa D'Alterio** (Università degli Studi di Catania) ha affrontato il tema della qualità dei servizi pubblici, distinguendo le plurime stagioni normative che si sono succedute ed esponendo le persistenti problematiche.

In particolare, il tema della qualità dei servizi pubblici è stato affrontato agli inizi degli anni '90 con l'introduzione della «carta dei servizi», contenenti la previsione di standard qualitativi in ordine alle

procedure di erogazione dei servizi. Successivamente, l'art. 8, lett. g) del d.lgs. 150/2009 ha stabilito alcune dimensioni da considerare nella valutazione delle attività amministrative, a partire dalla qualità-quantità dei servizi, che diviene oggetto del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa. Tuttavia, la trasformazione della CIVIT, nel 2014, in Autorità nazionale anticorruzione, e le consequenziali modifiche normative, non hanno determinato il trasferimento, alla nuova autorità, delle funzioni di indirizzo e controllo in questa materia, rimaste così "orfane" o "acefale". A tali interventi, infatti, non sono seguite l'introduzione di appositi strumenti di monitoraggio, né l'individuazione di un soggetto istituzionale a cui assegnare una funzione di presidio della materia. Neppure in sede di redazione e successive interpolazioni del PNRR ci si è posti il problema di contemplare interventi specificamente rivolti alla promozione della qualità dei servizi pubblici.

L'art. 30 del d.lgs. 201/2022 contempla alcune forme di controllo dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, come ad esempio la ricognizione annuale della situazione gestionale. I problemi, però, persistono, poiché l'anzidetta ricognizione periodica è rimessa all'autoregolamentazione dell'Ente locale, che viene chiamato ad effettuare un controllo sulla qualità del servizio pubblico locale. Il rischio principale è che tale controllo finisca per essere svolto sulla base dei dati e degli strumenti forniti dalle stesse società che gestiscono il servizio, con un evidente effetto di cattura del soggetto controllore (che, in molti casi, è anche in sostanza soggetto controllato, visto che l'erogazione di molti di questi servizi avviene in regime di *in house*).

Il più delle volte, poi, la gestione dei servizi pubblici locali è oggetto di esternalizzazione. Il legislatore non ha ancora precisato con quali modalità è possibile garantire un controllo efficace della qualità dei servizi esternalizzati, quali sono, sul piano soggettivo, gli enti e/o organismi controllori, nonché il grado di incidenza delle carte dei servizi al riguardo.

Un riferimento al tema si troverebbe oggi nel Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, adottato ai fini del rispetto dei vincoli stabiliti dal nuovo Patto di stabilità e crescita e contenente l'iter programmato della spesa primaria netta dell'Italia. Tuttavia, non è qui prevista l'implementazione di un apposito sistema di controlli di gestione, ma un mero impegno di principio. La strada verso lo sviluppo di un effettivo controllo della qualità dei servizi pubblici locali appare, dunque, ancora molto lunga.

Ida Nicotra (Università degli Studi di Catania) ha approfondito i profili costituzionali sottesi a talune recenti scelte normative, con un intervento dal titolo "Le province, i territori e l'autonomia differenziata". In particolare, la riforma del 2022 si potrebbe inquadrare alla stregua di una controreazione legislativa a certe disposizioni legislative dell'ultimo decennio che, pur non essendo state dichiarate incostituzionali, hanno rischiato di minare la solidità delle autonomie territoriali.

La l. 56/2014 (c.d. Legge Delrio) ha rimodulato il sistema delle Province e derogato al criterio di allocazione delle competenze e delle funzioni sancito dall'art. 118, comma 1 Cost., non considerando con sufficiente ponderatezza che la parità istituzionale degli enti non può essere sacrificata totalmente sull'altare della spending review.

La recente normativa di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può essere intesa come un ripensamento da parte del legislatore ordinario. Invero, nonostante sia rimasta circoscritta al campo dell'erogazione dei servizi pubblici locali, la riforma ha confutato quegli approdi che mettevano a repentaglio una piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale.

Nonostante le affermazioni di principio, anche la recente riforma sull'autonomia differenziata (legge n. 86/2024) non è riuscita a delineare una struttura in grado di valorizzare le potenzialità di ciascuna autonomia territoriale nell'utilizzo delle risorse destinate dalle Regioni all'erogazione dei LEP. Al riguardo, non sembra sufficiente la rassicurazione legislativa di procedure e modalità di monitoraggio atte a scongiurare l'ipotesi che una singola Regione non risulti in grado di garantire adeguatamente la qualità delle prestazioni erogate ai cittadini.

Infine, **Veronica Nicotra** (Segretario generale ANCI) ha presentato un intervento da titolo "La sfida delle città fra ipotesi di riassetto istituzionale ed esigenze di sviluppo del paese". Si è soffermata sulla razionalizzazione degli enti locali (in particolare su una revisione ragionata delle funzioni delle città metropolitane e delle province) e sull'importanza, però, che a questa segua un'adeguata implementazione delle risorse finanziarie per far fronte alle esigenze della collettività. A tal fine, l'ANCI si è fatto promotore

di numerose iniziative legislative volte rafforzare la capacità economica degli enti locali e consentire così lo svolgimento ottimale dei servizi pubblici.

Un altro tema trattato è stato quello delle forme associative tra enti locali per consentire uno svolgimento maggiormente efficiente dei servizi pubblici e conseguire maggiori economie di scala, senza gravare eccessivamente sulle finanze pubbliche.

DAMIANO CARMELO PATERNÒ