



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



PROGETTO SPL
RELAZIONE TECNICA CONCLUSIVA DELLE
ATTIVITÀ REALIZZATE

Dicembre 2015



INDICE

PREMESSA	1
1. SUPPORTO DIRETTO AGLI ENTI TERRITORIALI DELL’OBIETTIVO CONVERGENZA	2
1.1. SUPPORTO ALLE REGIONI PER L’AVVIO DEI PROCESSI DI RIORDINO	2
1.2. SUPPORTO AGLI ENTI LOCALI E AGLI ENTI DI GOVERNO DEGLI ATO: LE INIZIATIVE-PILOTA.....	5
1.2.1. <i>Progetti pilota in materia di affidamento dei servizi</i>	5
1.2.2. <i>Progetti pilota in materia di efficienza organizzativa</i>	6
1.2.3. <i>Progetti pilota in materia di razionalizzazione delle partecipazioni societarie</i>	7
2. SUPPORTO ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	8
2.1. IL TAVOLO TECNICO SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.....	8
2.2. MAPPATURA DEGLI ASSETTI TERRITORIALI	9
2.3. ISTITUZIONE E AVVIO DELL’OSSERVATORIO SPL	9
3. L’OSSERVATORIO PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI	12
3.1. BANCHE DATI	12
3.1.1. <i>Banca dati giuridico-normativa</i>	12
3.1.2. <i>Banca dati economico-finanziaria</i>	13
3.1.3. <i>Banca dati assetti organizzativi e gestionali</i>	13
3.1.4. <i>Archivio delle relazioni degli enti affidanti</i>	15
3.2. NORM@TIVA E ASSETTI.....	15
3.3. MONITOR-ATO	18
3.4. SPL-MAPS.....	20
4. LINEE GUIDA E MANUALI OPERATIVI	22
4.1 GOVERNANCE TERRITORIALE E ASSETTO DEI SERVIZI.....	22
4.2 AFFIDAMENTI E FUNZIONI DI COMMITMENT	23
4.3 RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE.....	24
5. GLI EVENTI DI FORMAZIONE E INFORMAZIONE	25
5.1 IL CORSO DI PERFEZIONAMENTO	25
5.2 SEMINARI E WORKSHOP	26
6. AZIONI PER L’ATTUAZIONE DELLA “LEGGE DELRIO”	28
6.1 ANALISI E STUDIO.....	28
6.2 MANUALI, STRUMENTI E SPERIMENTAZIONI SUL CAMPO	28
CONCLUSIONI: IMPATTO DEL PROGETTO E LESSON LEARNED	30

PREMESSA

Il 30 novembre 2015 si sono formalmente concluse le attività 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* (da qui in avanti Progetto SPL), promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport nell’ambito del Programma Operativo Governance e Azioni di Sistema 2007-2013 e attuato da Invitalia.

La presente relazione sintetizza le attività svolte da Invitalia, evidenziando i risultati conseguiti e gli output realizzati, al fine di sottolineare l’impatto dell’iniziativa sui processi di riordino dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (SPL), con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico integrato e al trasporto pubblico locale.

La “storia” del Progetto viene riassunta in sei capitoli che distinguono le attività per modalità di erogazione dell’azione di capacity building e tipologia di destinatari del supporto.

Nella Sezione 1 vengono descritte le attività di supporto tecnico-operativo in affiancamento al personale di Regioni ed enti territoriali ricadenti nell’area dell’Obiettivo Convergenza, al fine di facilitare l’attuazione di procedure operative legate al processo di riordino dei servizi.

Le attività sul territorio hanno attivato un processo di acquisizione di know-how che Invitalia, per sua mission istituzionale, ha ritenuto opportuno rendere disponibile anche a livello centrale, affiancando le competenti strutture del Governo nelle attività di indirizzo delle politiche pubbliche e nelle strategie per l’indirizzo del riordino dei servizi sul territorio. Tale attività e i relativi risultati sono descritti nel contesto della Sezione 2.

L’attività di supporto alle amministrazioni centrali ha indotto il Ministero dello Sviluppo Economico, in accordo con il Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport, ad affidare ad Invitalia, nell’ambito del Progetto SPL, il compito di avviare operativamente l’Osservatorio per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, istituito presso il Ministero stesso. La Sezione 3 descrive quanto svolto in attuazione di tale compito, sintetizzando contenuti, strumenti e potenzialità dell’Osservatorio.

Al fine di raggiungere il maggior numero di destinatari possibili, l’azione di capacity building è stata posta in essere anche attraverso la realizzazione di linee guida e manuali standard a disposizione di una vasta platea di utenti potenziali. I prodotti realizzati sono descritti nella Sezione 4.

La Sezione 5 offre, invece, la descrizione delle attività di tipo più spiccatamente formativo, organizzate e condotte sotto forma di corsi di perfezionamento ed eventi seminariali.

In seguito all’entrata in vigore della Legge 56/2014 (c.d. “Legge Delrio”) una specifica linea di attività è stata dedicata a verificare connessioni e sinergie tra i processi di riordino amministrativo-istituzionale riguardanti città metropolitane, province e unioni di comuni e la riforma del mercato dei servizi pubblici locali oggetto del Progetto SPL. Tali attività sono descritte nella Sezione 6.

1. SUPPORTO DIRETTO AGLI ENTI TERRITORIALI DELL’OBIETTIVO CONVERGENZA

In linea con la *mission* originaria del Progetto SPL, una rilevante quota delle attività di capacity building indiretta sono state svolte in favore degli enti pubblici impegnati nei processi di riordino dei SPL, localizzati nelle Regioni dell’Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia). Il supporto tecnico è stato erogato attraverso l’attivazione di tavoli di lavoro interni alle amministrazioni, coordinati, in veste di facilitatore, da componenti del team di progetto di Invitalia.

Le materie oggetto del supporto e i beneficiari degli specifici interventi hanno seguito lo stato di avanzamento dei processi di riordino. Pertanto, dopo un’approfondita analisi territoriale volta a definire lo stato dell’arte e individuare le principali criticità, l’azione di capacity building ha coinvolto, dapprima, le amministrazioni regionali in riferimento ai temi riguardanti la regolamentazione degli assetti territoriali ed organizzativi dei servizi, per poi focalizzarsi sugli adempimenti in capo agli enti locali nel contesto degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali.

Complessivamente, l’attività di capacity building prestata da Invitalia a beneficio degli enti territoriali ha generato l’approvazione di 24 atti ufficiali (leggi regionali, delibere di giunta, decreti assessoriali, circolari per gli enti locali, bandi per l’affidamento dei servizi, ecc.) che testimoniano l’effettivo impatto del Progetto SPL sull’avanzamento del processo di riordino dei servizi pubblici locali sui territori.

1.1. Supporto alle Regioni per l’avvio dei processi di riordino

Presso le Regioni dell’area Convergenza sono stati costituiti gruppi settoriali e intersettoriali con la finalità di migliorare le capacità in tema di programmazione e regolazione, con particolare riferimento alla definizione degli assetti territoriali per l’organizzazione dei servizi e dei corrispondenti modelli di governance. In attuazione del D.L. 138/2011, art. 3-bis, alle Regioni compete la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l’organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con contestuale individuazione o designazione dei corrispondenti enti di governo.

In tal senso, obiettivo del supporto è stato quello di favorire la definizione di assetti territoriali e organizzativi coerenti con le disposizioni comunitarie e nazionali e conformi alle competenze degli enti territoriali definiti dalla legislazione settoriale in materia di gestione rifiuti, servizio idrico integrato e trasporto pubblico locale.

In generale, l’attività dei gruppi di lavoro ha preso spunto dalla condivisione dei risultati dell’analisi territoriale svolta dal team di progetto di Invitalia, dando modo di individuare nel dettaglio le criticità territoriali/settoriali e istruire il personale regionale sui criteri da seguire per delimitare ATO o bacini ottimali di dimensioni tali da favorire il perseguimento di economie di scala, individuando, altresì la formula organizzativa più adatta per consentire agli enti locali di svolgere le funzioni di organizzazione dei servizi in forma aggregata nel contesto degli enti di governo d’ambito.

L’azione di capacity building ha conseguito risultati differenziati per territorio e per settore, pervenendo in molti casi alla approvazione della legge regionale di riordino di uno o più servizi e alla adozione dei corrispondenti atti attuativi delle relative norme emanate.

Le schede che seguono sintetizzano i principali atti approvati in seguito all’azione di capacity building svolta in ciascuna delle quattro regioni interessate.

Regione Calabria	
Atto di riferimento	Descrizione
Delibera di Giunta Regionale n. 151 del 22 aprile 2013	Approvazione del Disegno di Legge Regionale di iniziativa della Giunta “Riordino del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Calabria”
Legge Regionale 7 agosto 2014, n. 14	Riordino del servizio gestione rifiuti urbani in Calabria
Delibera di Giunta Regionale n. 381 del 13 ottobre 2015	Attuazione della L.R. 14/2014: • Perimetrazione definitiva degli Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO) • Adozione dello schema –tipo di convenzione per la costituzione delle Comunità d’Ambito Territoriale Ottimale per l’organizzazione del servizio gestione rifiuti urbani • Adozione dello schema-tipo di regolamento di funzionamento delle Comunità d’Ambito Territoriale Ottimale.
Linee guida per l’applicazione delle procedure di project financing per la realizzazione degli interventi nel settore della depurazione nella Regione Calabria ai sensi della Delibera CIPE n. 62/2012	Linee guida, contenenti schema di bando-tipo e schema di disciplinare-tipo, predisposte e diffuse nell’ambito della programmazione straordinaria del Dipartimento Regionale Politiche per l’Ambiente finalizzata al superamento delle procedure di infrazione comunitaria (<i>Programma Stralcio Straordinario</i> di interventi inseriti nel <i>Piano Nazionale per il Sud</i>). Nella seduta del CIPE del 30.04.2012, sono stati deliberati n. 16 interventi d’area, ritenuti prioritari nel settore ambientale della depurazione delle acque reflue urbane, per c.ca 218 M€, di cui 160 M€ di quota pubblica.
Regione Campania	
Atto di riferimento	Descrizione
Delibera di Giunta Regionale n. 204 del 24 giugno 2013	Disegno di Legge Regionale di iniziativa della Giunta “Norme in materia di servizio idrico integrato della Regione Campania”
Deliberazione di Giunta Regionale n. 221 del 5 luglio 2013	Disegno di Legge Regionale di iniziativa della Giunta “Riordino del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Campania”
Legge Regionale 24 gennaio 2014, n. 5	Riordino del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Campania. Modifica e integra la L.R. 28 marzo 2007, n. 4.
Delibera di Giunta Regionale n. 84 del 28 marzo 2014	Adozione dello schema-tipo di convenzione ex art. 30 del D.Lgs. 267/2000 tra i comuni di ciascun ATO per l’esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione del servizio rifiuti ai sensi degli artt. 7-bis e 15-bis della L.R. 4/2007, come modificata e integrata dalla L.R. 5/2014.
Delibera di Giunta Regionale n. 225 del 27 giugno 2014	Adempimenti attuativi della Legge Regionale n. 5 del 24 gennaio 2014: adozione dello schema-tipo dei regolamenti di funzionamento delle Conferenze d’Ambito per l’esercizio associato da parte dei comuni delle funzioni in materia di organizzazione del servizio di gestione rifiuti.

Regione Puglia	
Atto di riferimento	Descrizione
Legge Regionale 20 agosto 2012, n. 24	"Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali". Regola e organizza, in conformità con i principi definiti dalla disciplina dell'Unione europea e in attuazione della disciplina statale, lo svolgimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento al servizio di gestione rifiuti urbani e al trasporto pubblico locale.
Deliberazione di Giunta Regionale n. 2147 del 23 ottobre 2012	Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale (ARO) per l'organizzazione all'interno degli ambiti territoriali ottimali del segmento di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati.
Deliberazione di Giunta Regionale n. 212 del 14 febbraio 2013 e conseguente Regolamento Regionale n. 2 del 19 febbraio 2013	Regolamento concernente il funzionamento degli Organi di governo degli ATO in materia di gestione rifiuti.
Deliberazione della Giunta Regionale n. 782 del 23 aprile 2013	Modifiche al Regolamento Regionale 2/2013.
Regione Siciliana	
Atto di riferimento	Descrizione
Legge Regionale 9 gennaio 2013 n. 2	Norme transitorie in materia di servizio idrico integrato (nelle more dell'approvazione di una legge organica di riordino del servizio).
Legge Regionale 9 gennaio 2013 n. 3	Modifiche alla legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in materia di gestione integrata dei rifiuti. Tali norme, nelle more dell'avvio operativo degli enti di governo individuati dalla L.R. 9/2010, sono volte a favorire l'avvio dell'organizzazione del segmento di raccolta in forma associata tra i comuni ricadenti in ciascun ATO, secondo aggregazioni intercomunali denominate "Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO)".
Direttiva n. 1/2013 dell'Assessorato Regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità (Circolare prot. n. 221 del 1° febbraio 2013)	Direttiva in materia di gestione integrata dei rifiuti emanata al fine di chiarire le modalità operative di applicazione della L.R. 9/2010 come modificata e integrata dalla L.R. 3/2013.
Direttiva n. 2/2013 dell'Assessorato Regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità (pubblicata il 4 aprile 2013 e divulgata con Circolare prot. 23 maggio 2013)	Linee di indirizzo per l'attuazione dell'art. 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010 ss.mm.ii. per l'organizzazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti urbani nelle more dell'approvazione dei piani d'ambito
Comunicazione del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti del 4 aprile 2013 ¹	Linee guida per la predisposizione dei piani d'ambito del servizio rifiuti.

¹ http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_Dipartimento dell'acquaedeirifiuti/PIR_Dipartimentodell'acquaedeirifiuti_News?piref857_11109563_857_11109561_11109561.strutsAction=%2FthematicNews.do?stepThematicNews=det_news&idNews=32153794&thematicFilter=PIR_ArchivioNews_Dipartimentodell'acquaedeirifiuti

Comunicazione del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti del 19 luglio 2013 ²	Modello organizzativo delle aggregazioni intercomunali negli Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO) e schema-tipo di convenzione per la costituzione delle aggregazioni per lo svolgimento in forma associata delle funzioni di organizzazione del segmento di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti urbani.
Comunicazione del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti del 19 settembre 2013 ³	Linee guida per la redazione dei piani di intervento dei comuni facenti parte di ciascun ARRO e schemi-tipo della documentazione per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto da parte dei comuni ricadenti in ciascun ambito di raccolta ottimale: - Schema-tipo di bando - Schema-tipo di capitolato speciale - Schema-tipo di disciplinare

1.2. Supporto agli enti locali e agli enti di governo degli ATO: le iniziative-pilota

Nei settori in cui la Regione ha portato a compimento gli adempimenti per l'avvio del processo di riordino, il supporto è stato esteso agli enti locali o agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, con la realizzazione di progetti pilota presso un panel selezionato di amministrazioni.

Le azioni di capacity building hanno riguardato la sperimentazione di procedure legate:

- all'affidamento dei servizi (casi-pilota: Organo di Governo dell'ATO rifiuti provincia di Lecce e Comune di Taranto);
- efficientamento organizzativo (caso pilota: Autorità Idrica Pugliese);
- alla redazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie disposto dalla Legge 190/2014 (casi-pilota: Comune di Bari e Provincia di Lecce).

Di seguito si riassumono i dettagli delle iniziative pilota condotte.

1.2.1. Progetti pilota in materia di affidamento dei servizi

Tra gli enti di governo individuati dalla L.R. 24/2012 per l'organizzazione del servizio rifiuti in Puglia, l'Organo di Governo dell'Ambito Territoriale Provinciale di Lecce è stato uno dei primi a rendersi operativo. In tale contesto, è stato possibile, pertanto, collaudare l'efficacia e l'efficienza del modello organizzativo individuato dalla Regione Puglia con il supporto di Invitalia.

L'iniziativa pilota ha riguardato, come detto, le procedure per l'affidamento dei servizi di competenza dell'Organo di Governo dell'ATO, che, nell'assetto organizzativo definito dalla Regione Puglia,

²
http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_Dipartimento_dellacquaedeirifiuti/PIR_Dipartimentodellacquaedeirifiuti_News?piref857_11109563_857_11109561_11109561.strutsAction=%2FthematicNews.do?stepThematicNews=det_news&idNews=35851695&thematicFilter=PIR_ArchivioNews_Dipartimentodellacquaedeirifiuti

³
http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_Dipartimento_dellacquaedeirifiuti/PIR_Dipartimentodellacquaedeirifiuti_News?piref857_11109563_857_11109561_11109561.strutsAction=%2FthematicNews.do?stepThematicNews=det_news&idNews=84878378&thematicFilter=PIR_ArchivioNews_Dipartimentodellacquaedeirifiuti

corrispondono ai segmenti di trattamento, selezione, recupero e smaltimento. Nello specifico, il supporto ha riguardato le procedure per l'affidamento dei seguenti servizi:

- a) trasporto dei rifiuti dagli impianti di bio-stabilizzazione all'impianto di produzione di CDR e alle discariche di servizio/soccorso;
- b) selezione e trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata conferiti dai singoli ARO.

In riferimento al procedimento di cui al punto a), in seguito al supporto prestato, in data 19 gennaio 2015 è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia il bando per l'affidamento del servizio (N° CIG 6083059B14).

In riferimento al servizio di selezione e trattamento dei rifiuti, di cui al precedente punto b), la procedura avviata con Determinazione n. 36 del 25 giugno 2015 del Direttore dell'Organo di Governo dell'ATO Lecce, è stata ideata nel contesto del gruppo di lavoro attivato presso l'ente stesso e condiviso con tutti i comuni dell'ambito territoriale ottimale. La modalità di affidamento individuata prevede la creazione di un albo fornitori sulla base di un modello che ottimizza il trade-off tra prezzo offerto del fornitore e localizzazione territoriale.

Sempre in materia di affidamento, un'iniziativa di supporto ha coinvolto anche il Comune di Taranto il cui territorio coincide con uno degli Ambiti di Raccolta Ottimali ricadenti nel corrispondente ATO. Il Comune è pertanto competente nell'affidamento del segmento di spazzamento, raccolta e trasporto, in riferimento al quale il personale della Direzione Ambiente Salute e Qualità della Vita è stato affiancato per la predisposizione della relazione a motivazione della modalità di affidamento prescelta, ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012. A seguito del supporto prestato, con Delibera Consiliare n. 148 del 12 dicembre 2013 la relazione ex art. 34 è stata approvata, regolarizzando la procedura di affidamento ad una delle società in house del Comune di Taranto.

1.2.2. Progetti pilota in materia di efficienza organizzativa

L'azione di supporto tecnico-operativo ha riguardato anche iniziative volte alla soluzione di problematiche di carattere pianificatorio, organizzativo e gestionale. In tal senso, è stato prestato supporto all'ente di governo dell'ATO unico regionale pugliese per il servizio idrico integrato, l'Autorità Idrica Pugliese (AIP) al fine di individuare un modello organizzativo e procedurale per ottimizzare l'attività di monitoraggio e controllo svolto da AIP nei confronti del gestore del servizio, la società Acquedotto Pugliese.

L'intervento ha preso spunto da una diagnosi della situazione organizzativa esistente che ha fatto emergere punti di forza e di debolezza, criticità ed opportunità del sistema di monitoraggio e controllo del SII. La diagnosi effettuata ha offerto informazioni strumentali al miglioramento del processo decisionale.

Sulla base dei risultati emersi, sono state predisposte le procedure organizzative volte all'ottimizzazione e razionalizzazione del processo di monitoraggio e controllo e finalizzate a favorire un efficace scambio di informazioni e dati sia all'interno dell'Autorità sia con gli stakeholders esterni, primo fra tutti il gestore.

Le procedure codificate in collaborazione col personale di AIP, riguardano, in particolare, le seguenti attività:

- monitoraggio e controllo dello stato di avanzamento e realizzazione degli investimenti sul servizio idrico integrato regionale;
- monitoraggio sulla qualità dell'acqua depurata;

- monitoraggio sulle emissioni nell’ambiente prodotte dagli impianti di depurazione.

1.2.3. Progetti pilota in materia di razionalizzazione delle partecipazioni societarie

La Legge 190/2014 (Legge di Stabilità per il 2015) ha imposto (commi 611 e ss.) agli enti locali la predisposizione di un piano di razionalizzazione delle società partecipate e delle partecipazioni societarie detenute.

In riferimento a tale adempimento sono stati attivate due iniziative pilota.

Il primo caso ha coinvolto il Comune di Bari che in seguito alla presentazione delle Linee Guida predisposte da Invitalia (si veda la successiva Sezione 4) ha richiesto supporto per finalizzare il proprio processo di razionalizzazione. Il gruppo di lavoro ivi attivato ha riadattato al caso specifico lo schema-tipo allegato alla Linea Guida, pervenendo alla predisposizione del piano di razionalizzazione (contenente azioni, tempi e risparmio di costi) e relativo allegato descrittivo delle società partecipate, che è stato approvato dall’amministrazione comunale con Delibera n. 552 del 6 agosto 2015. Successivamente è stata redatta un’appendice al piano che sintetizza informazioni economico-finanziarie ed azioni di razionalizzazione relative agli enti non societari del Comune.

Il secondo caso pilota è stato svolto a supporto della Provincia di Lecce ed ha riguardato un’azione di capacity building propedeutica alla predisposizione del piano di razionalizzazione. In particolare, sono state fornite indicazioni per l’applicazione dei criteri di cui al comma 611 della L. 190/2014, in coerenza con gli indirizzi per la razionalizzazione dei costi contenuti nella Delibera 19/2015 approvata dal Consiglio provinciale di Lecce.

2. SUPPORTO ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

2.1. Il Tavolo Tecnico sui servizi pubblici locali

Alla fine dell’annualità 2012, il Ministero dello Sviluppo Economico, vista la Convenzione stipulata tra Invitalia e il Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport il 20 ottobre 2010 e tenuto conto delle attività del Progetto oggetto di detta Convenzione, ha ritenuto che l’iniziativa progettuale oggetto della presente relazione rappresentasse l’ambito operativo ideale entro cui svolgere le attività di ricognizione e riorganizzazione della normativa in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha, quindi, chiesto ad Invitalia, attraverso il Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport, di assicurare il supporto specialistico nell’attività di progettazione e attuazione delle attività programmate dal Ministero stesso relativamente ai temi di propria competenza in materia di SPL.

In considerazione di tutto quanto sopra, in data 15 gennaio 2013, è stato sottoscritto un Protocollo d’Intesa in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica tra:

- Ministero dello Sviluppo Economico
- Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Segreteria Tecnica del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Invitalia.

Tale Protocollo di Intesa è stipulato “*ai fini dell’attuazione degli interventi e delle azioni (...) necessari a pervenire alla redazione di un documento organico che esponga sistematicamente la normativa europea e nazionale applicabile in materia di Servizi pubblici locali a rilevanza economica*” (art. 2) . A tali fini, l’Intesa istituiva un Tavolo Tecnico di coordinamento i cui lavori hanno coinvolto anche i rappresentanti delle principali associazioni di categoria settoriali (Federutility, Federambiente, ASSTRA).

In tale contesto, ad Invitalia sono stati affidati i seguenti compiti:

- gestione della segreteria tecnica del Tavolo;
- predisposizione degli studi e delle analisi necessarie;
- predisposizione, secondo le indicazioni del Tavolo, del documento finale.

Il team operativo di Invitalia ha, pertanto, predisposto un documento che contiene la raccolta sistematica della normativa e della giurisprudenza in materia di Servizi Pubblici Locali, che è stato presentato il 18 aprile 2013 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, agli allora Sottosegretari Antonio Catricalà e Claudio De Vincenti quale esito del lavoro svolto dal Tavolo Tecnico.

Nelle more della predisposizione del Testo Unico in materia di SPL, di cui la raccolta suindicata è da ritenersi prodromica, il documento finale rappresenta un efficace strumento a supporto delle amministrazioni interessate e degli operatori del settore chiamati ad orientarsi in un contesto normativo nazionale ed europeo che, nel corso degli anni, ha conosciuto rilevanti modifiche. Il lavoro è articolato in quattro titoli, preceduti da altrettante note esplicative, che contengono la disciplina e gli orientamenti giurisprudenziali in tema di:

- organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e funzioni degli enti territoriali
- affidamento dei servizi e concorrenza

- gestione delle reti e società a partecipazione pubblica
- regolazione.

2.2. Mappatura degli assetti territoriali

Nel luglio 2012 è stata completata la mappatura nazionale degli assetti territoriali dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il documento che riassume i risultati dell’analisi riporta, in riferimento al servizio di gestione rifiuti urbani, al servizio idrico integrato e al trasporto pubblico locale, per ciascuna regione e per le Province autonome di Trento e Bolzano:

- numero e dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali;
- ente di governo individuato da ciascuna regione o provincia autonoma in riferimento agli ambiti o bacini del proprio territorio;
- leggi regionali, atti amministrativi e/o documenti di pianificazione attraverso cui vengono adottati gli assetti di cui ai due punti precedenti.

La mappatura, opportunamente aggiornata, è stata portata all’attenzione del Tavolo Tecnico di cui al paragrafo precedente e i positivi riscontri e gli spunti ottenuti hanno indotto Invitalia a rendere stabile e continuativa l’attività di monitoraggio a livello nazionale che, in seguito, è stata inquadrata come una delle attività dell’Osservatorio per i servizi pubblici locali di cui alle pagine che seguono.

2.3. Istituzione e avvio dell’Osservatorio SPL

Il Ministero dello Sviluppo Economico, nel promuovere il Protocollo d’Intesa di cui ai paragrafi precedenti, evidenziava l’opportunità di “*individuare un’idonea sede di coordinamento strategico per la definizione di linee di indirizzo e di valutazione dei documenti*” strumentali al rilancio dei servizi pubblici locali (dalle premesse del Protocollo d’Intesa).

Con l’obiettivo di individuare un soggetto in grado di monitorare l’attuazione della disciplina in materia di SPL da parte degli enti territoriali, alla luce dei risultati conseguiti dal Tavolo Tecnico sopra citato, il Ministero dello Sviluppo Economico si è fatto promotore di un secondo Protocollo di Intesa sottoscritto il 5 novembre 2013 con:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport
- Invitalia.

Il Protocollo si proponeva di:

- definire una proposta operativa in merito all’adozione di un Testo Unico in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- prospettare interventi di integrazione e completamento della disciplina generale e settoriale;
- garantire il monitoraggio e l’aggiornamento sistematico delle norme e della giurisprudenza europee e nazionali, generali e settoriali;
- effettuare un’analisi ricognitiva e dell’andamento dei principali mercati rilevanti e dei gestori in essi operanti;
- ideare e attuare azioni di supporto agli enti territoriali per la corretta e tempestiva attuazione degli adempimenti previsti dalla normativa vigente.

Per il raggiungimento di tali finalità, lo stesso Protocollo proponeva l'istituzione di un Osservatorio per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, operante con il supporto che Invitalia avrebbe potuto prestare nell'ambito del Progetto oggetto della presente relazione.

Con l'art. 13 comma 25-bis del Decreto Legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 9, è stato istituito, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, l'Osservatorio per i servizi pubblici locali di rilevanza economica. In base a tale norma, gli enti locali sono tenuti ad inviare all'Osservatorio le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del D.L. 179/2012 predisposte per motivare le proprie scelte in merito alla modalità di affidamento individuata per i SPL.

Con Decreto Ministeriale dell'8 agosto 2014 il Ministro dello Sviluppo Economico, nel definire in dettaglio i compiti dell'Osservatorio SPL, ha affidato ad Invitalia (art. 3 comma 3) il compito di attivare operativamente l'organismo. In base a tale Decreto, l'Osservatorio svolge i seguenti compiti:

- a) *provvede, ai sensi dell'art. 13 comma 25 bis del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 9, alla raccolta e alla pubblicazione delle relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;*
- b) *provvede alla costruzione di una banca dati recante la raccolta della normativa e della giurisprudenza europee, nazionali e regionali e alla organizzazione sistematica in aree tematiche;*
- c) *provvede alla costituzione di una banca dati delle principali variabili economiche, finanziarie e produttive relative ai Servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, sia attraverso l'integrazione delle banche dati esistenti presso le pubbliche Amministrazioni, centrali e territoriali e altri organismi ed enti, sia attraverso eventuali rilevazioni aggiuntive;*
- d) *elabora indici di efficienza, efficacia e economicità e programmi di confronto su base territoriale e settoriale anche articolati in gruppi omogenei (su base dimensionale, produttiva e organizzativa);*
- e) *elabora dati concernenti le modalità gestionali e di affidamento e l'organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica;*
- f) *provvede alla realizzazione di un portale web, accessibile dal sito telematico istituzionale del Ministero dello Sviluppo Economico, recante la raccolta delle relazioni di cui alla lettera a) e informazioni e dati giuridici ed economici di cui alla lettera b), c), d), e);*
- g) *definisce schemi di riferimento e linee guida di supporto agli enti territoriali per favorire la corretta attuazione della normativa vigente;*
- h) *segnala al tavolo tecnico di cui agli articoli 4, 5 e 6 del Protocollo richiamato nelle premesse esigenze e criticità rilevate in sede di ricognizione e analisi delle informazioni giuridiche ed economiche prospettando eventuali proposte normative, amministrative e regolatorie;*
- i) *predispone il Rapporto annuale sullo stato e sull'evoluzione economica, normativa, organizzativa e gestionale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e lo presenta al Parlamento e alla Conferenza unificata.*

Prima di dettagliare, nella sezione che segue, le attività e i risultati conseguiti da Invitalia nell'ambito della gestione operativa dell'Osservatorio SPL, si ritiene utile evidenziare che il Programma Nazionale di Riforma (PNR) incluso nel Documento di Economia e Finanza 2015, ribadendo la strategicità dei servizi pubblici locali per il rilancio dell'economia del Paese e individuando i fabbisogni legati al percorso attuativo delle riforme, cita il Progetto SPL e propone una serie di azioni che interessano in maniera diretta o indiretta i servizi pubblici locali:

- riassetto della disciplina vigente, attraverso l'emanazione di un testo unico in materia di SPL e di un testo unico in materia di partecipazioni pubbliche, con obiettivi di maggiore chiarezza e semplificazione e di omogeneizzazione della disciplina interna con quella europea;

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

- promozione della concorrenza e del mercato, la cui attuazione –come riporta il testo del PNR 2015- deve avvalersi delle competenze acquisite dal tavolo tecnico costituito tra l’Osservatorio per i Servizi pubblici locali del MISE e Invitalia;
- migliore organizzazione dei servizi pubblici locali, promuovendo processi di aggregazione e rafforzando la gestione industriale dei servizi, prendendo eventualmente spunto anche dall’esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla normativa vigente nei confronti degli enti inerti rispetto agli adempimenti di loro competenza.

3. L’OSSERVATORIO PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Invitalia ha dato attuazione agli obiettivi concordati nel Protocollo di Intesa del 5 novembre 2013 condividendo con il Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport un’organizzazione delle attività progettuali che prendesse in considerazione i compiti attribuiti all’Osservatorio SPL dal D.M 8 agosto 2014.

Dal punto di vista operativo, è stato attivato un processo continuo di ricerca e individuazione di dati da trasformare in informazioni fruibili e utili a supporto delle decisioni. Le informazioni e i dati acquisiti sono, infatti, resi disponibili via web, attraverso le pagine dedicate all’Osservatorio sul sito istituzionale del Ministero dello Sviluppo Economico⁴ e attraverso il sito di Progetto www.spl.invitalia.it, sotto forma di strumenti di agile consultazione strutturati in modo da fornire un patrimonio di conoscenza utile all’attuazione delle procedure di lavoro in capo alle varie tipologie di utenti.

Il bagaglio di know-how acquisito attraverso l’Osservatorio SPL è funzionale alla ideazione e predisposizione di strumenti operativi che le amministrazioni interessate possono utilizzare per facilitare lo svolgimento dei rispettivi adempimenti. Tali strumenti, descritti nella successiva Sezione 4, sono da considerarsi secondo una logica integrata con i servizi offerti dall’Osservatorio SPL (banche dati e relative interfacce di consultazione) di cui di seguito si fornisce un dettaglio.

3.1. Banche dati

3.1.1. Banca dati giuridico-normativa

La banca dati giuridico – normativa raccoglie la normativa (comunitaria, nazionale e regionale) e la giurisprudenza in materia di SPL e dei singoli settori interessati dal progetto (rifiuti, idrico, TPL). L’archiviazione avviene associando a ciascuna disposizione una serie di indicatori utili a favorire la successiva estrazione con ricerca tematica (attraverso l’applicazione dei relativi filtri di ricerca).

Ciascuna disposizione è quindi archiviata indicando:

- una o più materie di riferimento (es.: organizzazione dei servizi, affidamenti, funzioni degli enti territoriali, società partecipate, tariffe, ecc.);
- servizio, distinguendo tra SPL, gestione rifiuti, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale;
- categoria, quale normativa, giurisprudenza, atto amministrativo (es.: delibera), documento di pianificazione;
- livello territoriale, nazionale, europeo o regionale (con indicazione della specifica regione);
- dati sulla fonte della disposizione:
 - o soggetto emittente
 - o tipologia (es.: legge, decreto legge, legge regionale, sentenza, parere, piano regionale, ecc.)
 - o numero
 - o anno
 - o titolo (es.: rubrica della legge)
- dati sulla disposizione, intendendosi per tale l’articolo o il comma di riferimento della norma oppure, per gli atti di giurisprudenza, la massima:
 - o articolo
 - o comma
 - o rubrica, sinossi o massima.

⁴ <http://www.mise.gov.it/index.php/it/ministero/organismi/osservatorio-dei-servizi-pubblici-locali>

Vengono quindi archiviate sia la disposizione (singola norma) sia la rispettiva fonte (es.: testo integrale della legge).

Le informazioni, acquisite da fonti per lo più dirette (GURI, bollettini ufficiali delle regioni, siti istituzionali) o da banche dati tematiche, rappresentano un valore aggiunto per gli operatori pubblici e privati del settore che possono (attraverso l’interfaccia “Norm@tiva e Assetti” descritta al paragrafo 3.2) acquisire una selezione delle norme di proprio specifico interesse utilizzando un unico canale informativo.

3.1.2. Banca dati economico-finanziaria

Il data base economico-finanziario è stato creato partendo dal set di aziende catalogate nella banca dati AIDA Bureau Van Dijk appartenenti alla categoria “SPL”: i dati economico-finanziari desunti dai bilanci di ogni singola azienda sono stati integrati, laddove necessario, con ulteriori informazioni disponibili su siti istituzionali (ad esempio “Portale dell’Acqua” e “OpenCivitas”) o sui siti delle singole aziende anche al fine di verificarne l’attendibilità e l’effettiva operatività delle imprese.

Una volta definito e verificato il numero di aziende eroganti servizi di interesse del Progetto SPL, sono stati creati quattro campioni: uno riferito ai servizi pubblici locali nel complesso e uno per ciascuno dei tre settori (idrico, rifiuti e trasporto pubblico locale).

Il data base, articolato per settori, per ciascun gestore archivia le seguenti informazioni:

- dati amministrativi: denominazione, sigla, codice fiscale, Regione e Comune della sede legale;
- dati gestionali: forma giuridica (s.p.a, consorzio, azienda speciale, ecc), tipologia di società (monoservizio o multiutility), azionista di riferimento (pubblica, privata o mista), tipologia di servizio offerta (captazione, adduzione, smaltimento, trasporto urbano o extraurbano, ecc.), regione e comuni serviti;
- dati economico-finanziari: principali valori economico-finanziari ed indicatori di redditività, gestionali e liquidità del bilancio 2012.

Vista la forte incidenza di aziende multiservizi (intendendo con tale definizione imprese operanti in più di un comparto), i dati relativi alle performance economico-finanziarie delle imprese incluse nei campioni settoriali sono stati depurati dei valori non pertinenti i servizi di riferimento del singolo campione e/o ponderati operando le opportune disaggregazioni dei valori di bilancio. A tal fine, laddove possibile, è stato attivato anche un confronto diretto con gli stessi gestori.

La banca dati economico-finanziaria permette di effettuare varie tipologie di elaborazioni riferite alla performance delle aziende sulla base di differenti drivers, come, ad esempio: il settore, la dimensione dell’impresa, la localizzazione geografica. In particolare, in considerazione del fatto che il processo di riordino basa i suoi principi su un’organizzazione del servizio legata al perimetro territoriale in grado di garantire l’efficienza gestionale, la banca dati economico-finanziaria permette di elaborare e valutare l’andamento delle performance sulla base di una scala territoriale variabile, consentendo, ad esempio, il confronto tra aziende simili operanti in ATO di differente dimensione.

3.1.3. Banca dati assetti organizzativi e gestionali

Il data base “assetti organizzativi e gestionali” rappresenta il punto di incontro tra la banca dati normativa (in riferimento agli atti regionali) e la banca dati economico-finanziaria. Utilizzando come driver di archiviazione il comune, nella banca dati in oggetto per ciascun servizio, vengono catalogate

tutte le informazioni relative all’assetto territoriale, organizzativo e gestionale. Nel dettaglio, sono catalogati:

- Dati demografici quali:
 - o Superficie territoriale del Comune (dato al 9 ottobre 2011)
 - o Popolazione legale del Comune (come rilevato dal censimento 2011)
 - o Densità di popolazione (risultante dal prodotto dei due dati precedenti)
- Atti di riferimento che disciplinano l’organizzazione del servizio in ATO per ciascun comune. Il data base, attraverso un collegamento ipertestuale permette di accedere ad un file .pdf di ciascun atto archiviato, quale:
 - o Legge regionale
 - o Atto amministrativo, quali, ad esempio, delibere di giunta regionale, decreti del presidente della giunta regionale, ecc.
 - o Documento di pianificazione, quali, ad esempio, piano regionale di gestione dei rifiuti, piano regionale dei trasporti, ecc.
- Assetti territoriali:
 - o Delimitazione da parte della Regione, riportante il dato riguardante l’avvenuta o la mancata delimitazione degli ATO o bacini ottimali da parte della Regione (o Provincia autonoma) nella quale ricade il comune di riferimento
 - o Denominazione dell’ATO nel quale è ricompreso il comune
 - o Dimensioni ATO, secondo una tassonomia predefinita (es.: regionale, sovraprovinciale, provinciale, sub-provinciale)
 - o Previsione di eventuali bacini sub-ATO, riportante l’informazione (SI/NO) riguardo all’eventuale previsione, da parte della Regione, di bacini interni all’ATO per l’organizzazione di singoli segmenti di servizio (es.: raccolta rifiuti)
 - o Dettaglio bacini sub-ATO, qualora, sia stato delimitato, la colonna riporta la denominazione del bacino nel quale ricade il comune
 - o Dimensioni bacini sub-ATO, secondo una tassonomia predefinita.
- Assetti organizzativi:
 - o Individuazione EGA, informazione tipo SI/NO, in funzione dello stato dell’adempimento da parte della Regione
 - o Forma EGA, riportante informazioni in merito al soggetto designato, in caso di ente preesistente (es.: provincia), o alla formula organizzativa e modalità associativa scelta dalla Regione (es.: convenzione, consorzio) in caso di aggregazione di più enti
 - o Dettaglio enti rappresentati nell’EGA
 - o Denominazione dell’EGA al quale afferisce il comune
 - o Costituzione EGA, riportante informazioni (SI/NO) in merito all’avvenuta o mancata adesione degli enti locali all’EGA
 - o Atto di costituzione, contenente un collegamento ipertestuale che permette di accedere al file .pdf corrispondente al documento che attesta l’avvenuta adesione degli enti locali all’EGA (es.: convenzione, atto costitutivo, ecc.)
 - o Competenza EGA per affidamento nei bacini sub-ATO. In caso di sussistenza di bacini interni all’ATO (si veda sezione “assetti territoriali”), la colonna evidenzia (SI/NO) se, in base all’atto di riferimento (si veda corrispondente sezione) l’affidamento in tali porzioni di territorio compete o meno all’EGA
 - o Competenza per affidamento nei bacini sub-ATO. Qualora nella colonna di cui al punto precedente sia riportato “NO” (l’EGA non è competente ad affidare il servizio o il segmento di servizio nel bacino sub-ATO), la presente colonna riporta informazioni in merito al soggetto al quale compete tale funzione
- Gestori attivi sul territorio comunale

Attraverso i corrispondenti codici fiscali è possibile risalire ai dati economico-finanziari di ciascun gestore i cui dati economico-finanziari sono archiviati nella banca dati descritta al paragrafo precedente.

L’integrazione tra i due ambiti di analisi (territoriale e gestionale) permette un monitoraggio completo dell’avanzamento dei processi di riordino su ogni singolo ambito o bacino ottimale presente nei vari contesti regionali.

3.1.4. Archivio delle relazioni degli enti affidanti

Essendo un compito “istituzionale” dell’Osservatorio (rif.: D.L 145/2013 art. 13 comma 25-bis), la raccolta e pubblicazione delle relazioni degli enti affidanti avviene direttamente attraverso un database localizzato sui server web del Ministero dello Sviluppo Economico, per la cui strutturazione e compilazione, nell’ambito del Progetto SPL, Invitalia ha prestato supporto al personale della Direzione Generale per le politiche industriali che ne cura direttamente l’aggiornamento. L’archivio, in via di pubblicazione al momento di redigere la presente relazione, sarà accessibile direttamente dalle pagine del sito istituzionale del Ministero dedicate all’Osservatorio SPL.⁵

3.2. Norm@tiva e Assetti

“Norm@tiva e Assetti” è la sezione del sito web www.spl.invitalia.it (area Osservatorio SPL) attraverso cui è possibile accedere alle informazioni del database giuridico-normativo.

L’interrogazione del database avviene attraverso due motori di ricerca a interrogazione guidata denominati, appunto, “Norm@tiva” e “Assetti regionali”.

Norm@tiva contiene la raccolta della normativa e della giurisprudenza comunitaria e nazionale. Il database può essere interrogato applicando, attraverso appositi menu “a tendina”, filtri relativi:

- alla tipologia di atto, scegliendo tra normativa, giurisprudenza o atto amministrativo;
- alla materia, quali, ad esempio, funzioni degli enti territoriali, organizzazione SPL e governo degli ATO, affidamenti, società partecipate, tariffe, contratto di servizio, ecc.;
- al servizio, selezionando la disciplina generale in materia di SPL o le discipline dei singoli settori, scegliendo tra gestione rifiuti, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale.

La ricerca restituisce l’elenco delle norme riguardanti la combinazione selezionata (atto/materia/servizio). Ciascun titolo corrisponde a un link dal quale è possibile scaricare un file contenente la relativa disposizione.

Nell’immagine che segue si riporta gli screenshots del motore di ricerca Norm@tiva di un esempio di pagina di risultati della ricerca (estratti dalle pagine del sito web www.spl.invitalia.it).

⁵ <http://www.mise.gov.it/index.php/it/ministero/organismi/osservatorio-dei-servizi-pubblici-locali>



**SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DI RILEVANZA ECONOMICA**

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO • TRASPORTO PUBBLICO LOCALE • GESTIONE RIFIUTI URBANI

[Home](#) | [News](#) | [Contatti](#) | [Area di lavoro](#) | [Rassegna Stampa](#) |

RIFORMA SPL
 PROGETTO
 OSSERVATORIO SPL

[Home](#) > [Osservatorio SPL](#) > [Norm@tiva e Assetti](#)

NORM@TIVA E ASSETTI

Norm@tiva è la raccolta giuridico-normativa dedicata ai servizi pubblici locali. Cerca e scarica le disposizioni comunitarie e nazionali che regolano i servizi pubblici locali di rilevanza economica e i settori idrico, rifiuti e trasporti.

Per iniziare la ricerca seleziona materia di interesse, tipologia di norma e servizio.

Tipologia

Materia

Servizio

cerca

Osservatorio SPL

SPL Maps

Monitor-ATO

Norm@tiva e Assetti

Relazione ex art. 34

Razionalizzazione partecipate

Manuali e Rapporti



**SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DI RILEVANZA ECONOMICA**

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO • TRASPORTO PUBBLICO LOCALE • GESTIONE RIFIUTI URBANI

[Home](#) | [News](#) | [Contatti](#) | [Area di lavoro](#) | [Rassegna Stampa](#) |

RIFORMA SPL
 PROGETTO
 OSSERVATORIO SPL

[Home](#) > [Osservatorio SPL](#) > [Norm@tiva e Assetti](#)

NORM@TIVA E ASSETTI

La tua ricerca per la tipologia **Normativa** e per la materia **Organizzazione SPL e governo degli ATO**, riferita al servizio **SPL** ha dato i seguenti risultati:

- [L. n. 56 del 7 aprile 2014, art.1, c. 147 - Delimitazione ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di funzioni](#)
- [L. n. 56 del 7 aprile 2014, art.1, c. 104 e ss. - Unione e fusione dei comuni](#)
- [L. n. 56 del 7 aprile 2014, art.1, c. 11 - Statuto città metropolitana. Costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni](#)
- [D.L. n. 150 del 30 dicembre 2013, art. 13 - Potere sostitutivo per mancata designazione ente di governo Ato o mancato affidamento dei servizi. Cessazione servizi in essere](#)
- [D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, art. 3bis - Organizzazione per ATO o bacini ottimali](#)
- [D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, art. 33 - Dimensionamento e organizzazione SPL](#)

Osservatorio SPL

SPL Maps

Monitor-ATO

Norm@tiva e Assetti

Relazione ex art. 34

Razionalizzazione partecipate

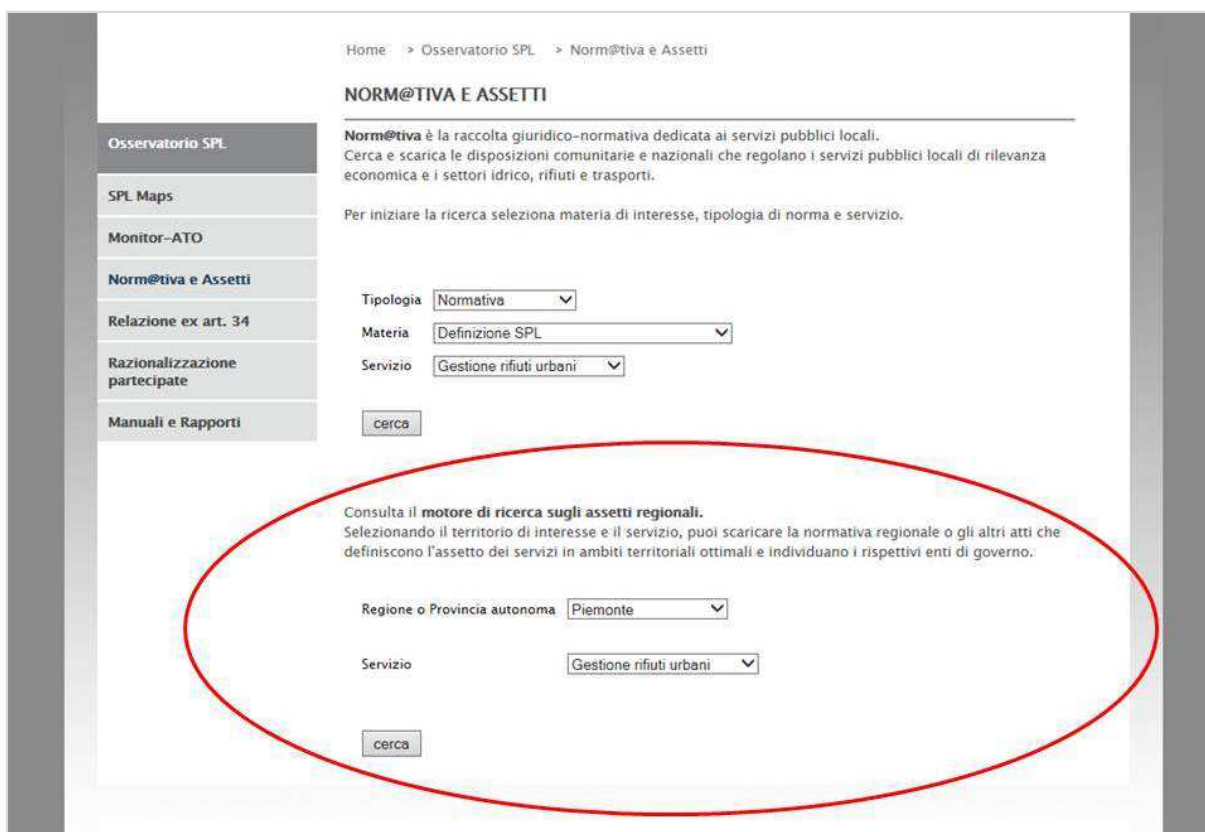
Manuali e Rapporti

Assetti regionali restituisce informazioni in merito all’organizzazione dei servizi in ambiti o bacini ottimali presso ciascuna regione e nelle province autonome di Trento e Bolzano, estraendo i dati dalla corrispondente disciplina regionale. Il motore di ricerca si interroga attraverso due menu “a tendina” che permettono di applicare altrettanti filtri corrispondenti:

- alla regione (o provincia autonoma di Trento e Bolzano)
- al servizio di interesse.

La ricerca restituisce una scheda riassuntiva dell’assetto del servizio scelto nella regione selezionata, corredata dall’elenco degli atti (leggi regionali, delibere di giunta, piani settoriali, ecc.) che ne definiscono l’organizzazione all’interno degli ATO o bacini ottimali, scaricabili in formato .pdf.

Nelle due figure che seguono si riportano gli screenshot di “Assetti regionali” e un esempio di risultato della ricerca.





3.3. Monitor-ATO

Monitor-ATO è la finestra di accesso al database degli assetti organizzativi e gestionali, le cui informazioni sono rielaborate al fine di collegare la dimensione organizzativo-territoriale di ogni regione (*ATO ed enti di governo*) con quella economico-gestionale di ciascun servizio (*aziende*).

Le pagine di Monitor-ATO sono suddivise per singolo settore.

Dal punto di vista organizzativo-territoriale, l’utente ha la possibilità di accedere alle informazioni derivanti dal costante monitoraggio che l’Osservatorio svolge in merito all’avanzamento dei processi di riordino del servizio idrico integrato, della gestione dei rifiuti urbani e del trasporto pubblico locale in ogni regione. In particolare, tali informazioni riguardano:

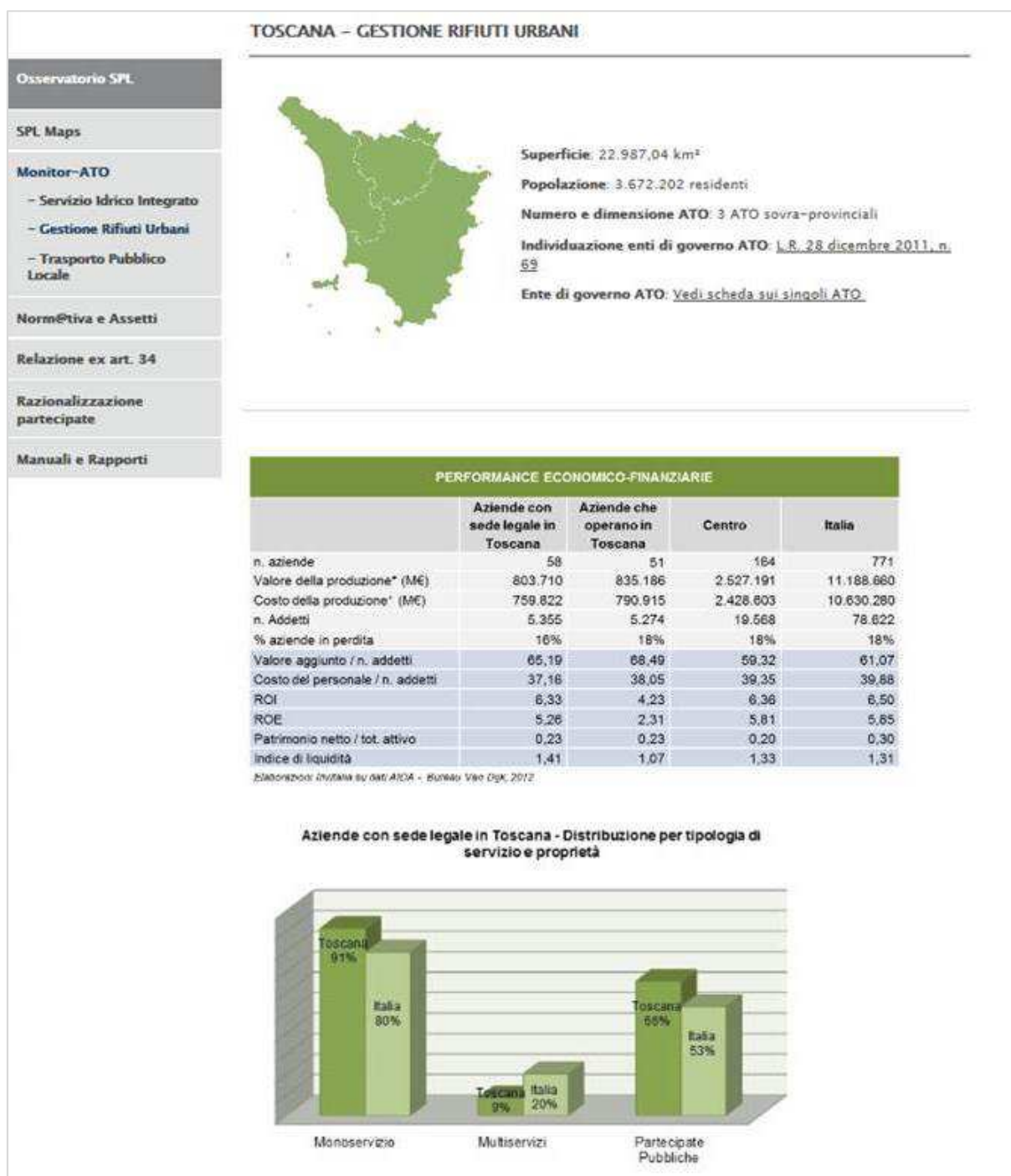
- la delimitazione degli ATO;
- l’individuazione degli enti di governo degli ATO
- l’adesione a questi ultimi da parte degli enti locali.

Per ciascun servizio è possibile scaricare schede regionali, con note sulla conformità degli adempimenti dei vari soggetti, sulla possibile attivazione dei poteri sostitutivi e sulle eventuali sovrapposizioni in materia di titolarità dell’affidamento dei servizi.

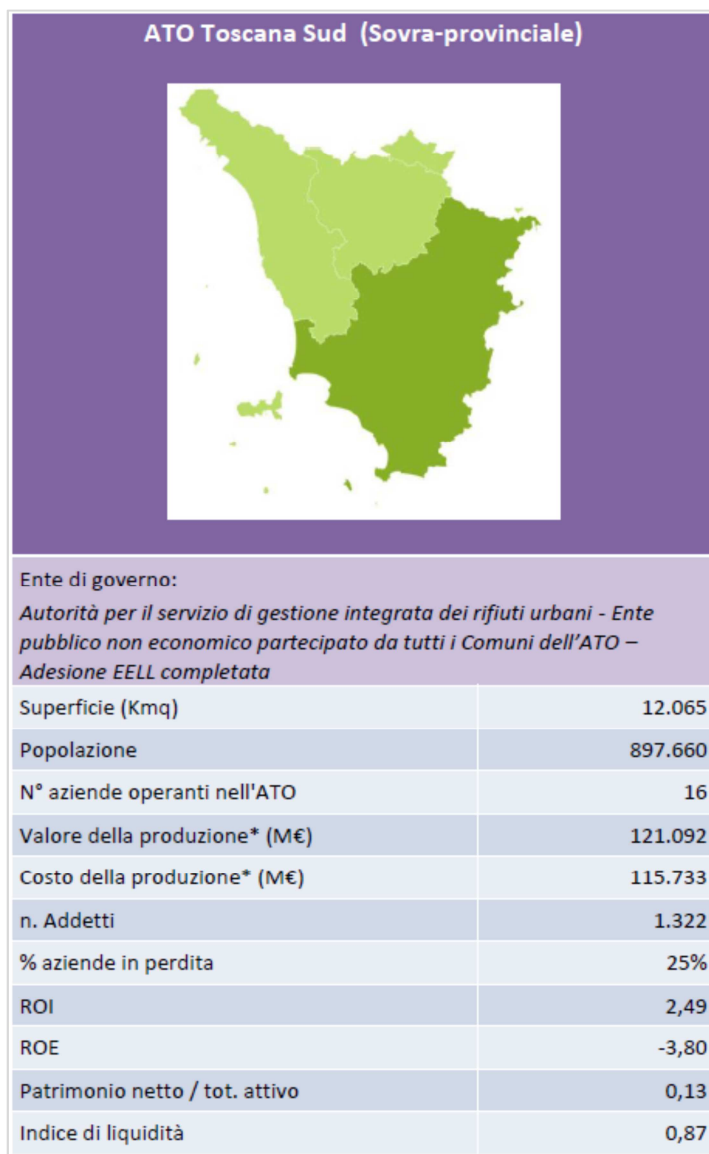
Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica

Le informazioni sulla dimensione aziendale si basano, per ciascun servizio, sui risultati dell'analisi dei dati contenuti nella banca dati economico-finanziaria. Vengono forniti dati sulla consistenza delle aziende e elaborazioni sulle loro performance complessive registrate sul territorio di ciascun ambito o bacino ottimale (es.: valore e costo della produzione, numero addetti, costo del personale, ROI, ROE, rapporto tra patrimonio netto e totale dell'attivo, indice di liquidità).

In riferimento ai singoli servizi (idrico, rifiuti e TPL), Monitor-ATO contiene pagine di approfondimento regionale che riportano a tale scala territoriale i dati di cui sopra. Di seguito si fornisce uno screenshot esemplificativo del dettaglio regionale.



Analogamente, il dettaglio dei dati viene fornito anche in riferimento alla scala territoriale del singolo ATO, laddove non corrispondente ai confini regionali. Un esempio nell'immagine che segue.



3.4. SPL-Maps

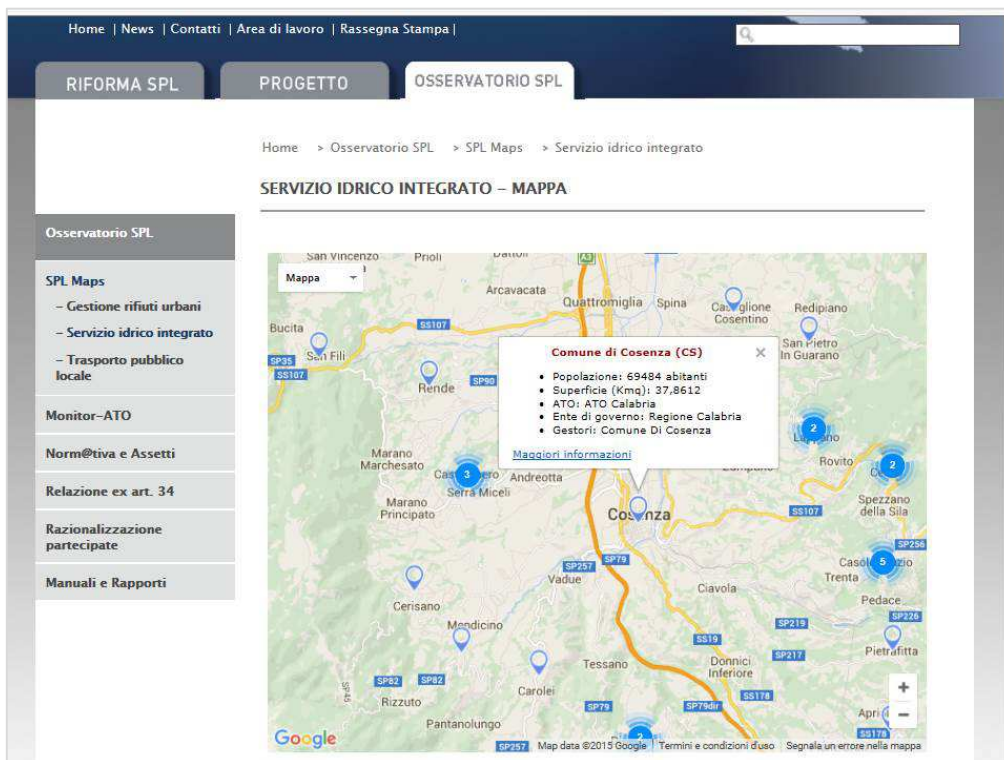
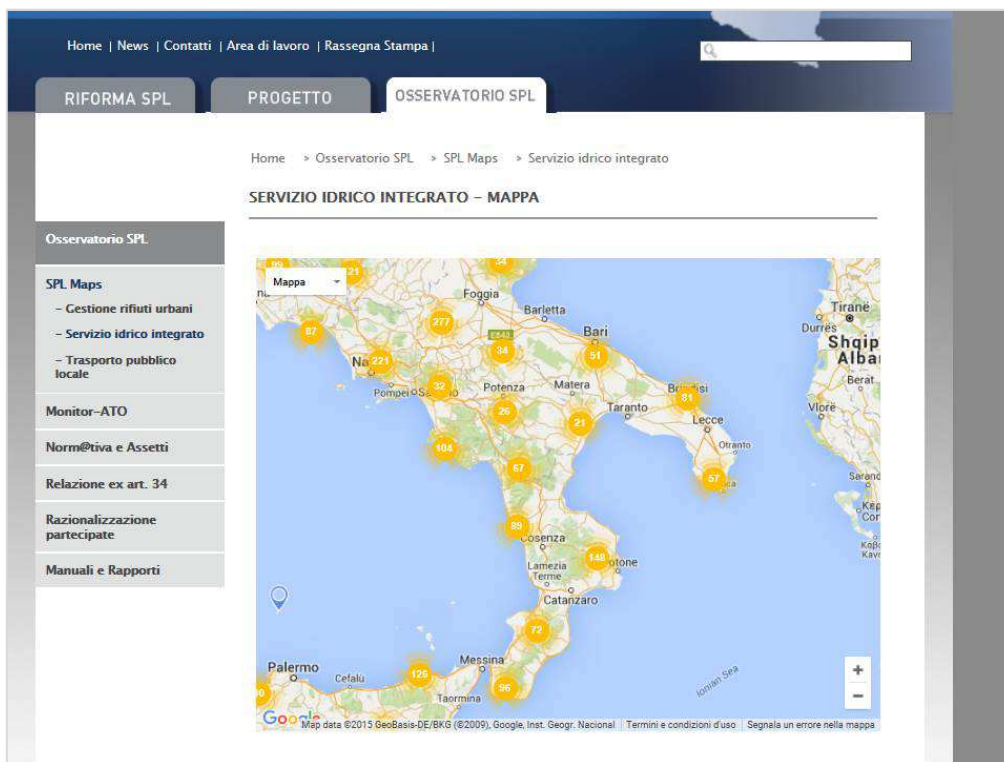
SPL Maps presenta la georeferenziazione dei dati sugli assetti organizzativi dei servizi in tutti i comuni italiani, fornendo il dettaglio delle rispettive aziende che erogano i servizi.

L'utente, dopo aver selezionato il servizio di proprio interesse accede ad una mappa navigabile e, cliccando sul marker del singolo comune, può, attraverso un banner, conoscerne:

- l'ATO o bacino di appartenenza;
- l'ente di governo dell'ATO
- le imprese che gestiscono il servizio sul territorio comunale.

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

Nelle immagini si riportano due screenshots di una mappa; nella visualizzazione con scala maggiore è visibile il banner contenente le informazioni sopra citate.



4. LINEE GUIDA E MANUALI OPERATIVI

L’attività di capacity building “indiretta”, oltre che con il supporto tecnico-operativo, è stata erogata anche attraverso la predisposizione di strumenti operativi, tools utili a facilitare lo svolgimento delle funzioni in capo ai vari soggetti, utilizzabili direttamente dal personale dell’amministrazione, senza necessità di un affiancamento da parte di Invitalia.

Tale modalità ha permesso di ampliare la portata dei beneficiari dell’intervento di capacity building, partendo da problematiche specifiche e realizzando strumenti di supporto “standard” utilizzabili a prescindere dal contesto territoriale di riferimento.

In sintesi, nel corso delle annualità progettuali sono stati realizzati una serie di manuali, tra i quali si citano i più rilevanti:

1. *Agenda degli adempimenti* (anno 2012, aggiornata fino al presente)
2. *Linea guida ATO rifiuti* (anno 2013)
3. *Linea guida ATO idrico* (anno 2013)
4. *Linea guida bacini ottimali TPL* (anno 2013)
5. *Linea guida in materia di affidamenti* (anno 2013)
6. *Linea guida in materia di contratti di servizio* (anno 2013)
7. *Vademecum per la predisposizione della relazione ex art. 34 D.L. 179/2012* (anno 2014)
8. *Guida operativa per l’avvio delle gestioni uniche d’ATO nel servizio idrico integrato ai sensi dell’art. 172 Codice Ambientale (versione e-book)* (anno 2015)
9. *Guida operativa per l’avvio delle gestioni uniche d’ATO nel servizio idrico integrato ai sensi dell’art. 172 Codice Ambientale (versione info-grafica interattiva)* (anno 2015)
10. *Linea guida per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie*. (anno 2015)

Di seguito si fornisce una descrizione degli strumenti realizzati suddivisi in base alla tematica di riferimento.

4.1 Governance territoriale e assetto dei servizi

L’individuazione dei modelli di governance territoriale per l’organizzazione dei servizi rappresenta il punto di partenza dei processi di riordino. Il riferimento, come già approfondito nelle pagine precedenti, è rivolto soprattutto agli adempimenti in capo alle regioni per la delimitazione degli ambiti o bacini ottimali e per l’individuazione dei rispettivi enti di governo.

Nel 2013 sono state realizzate tre linee guida tematiche contenenti indicazioni metodologiche per delimitare gli ambiti territoriali ottimali, rispettivamente, per il servizio idrico integrato, per la gestione dei rifiuti urbani e per il trasporto pubblico locale. Obiettivo dei manuali è quello di suggerire un possibile percorso metodologico finalizzato all’attuazione dell’art. 3-bis del D.L. 138/2011, tenendo, altresì, conto della vigente normativa di settore e alle funzioni da queste attribuite ai vari enti territoriali.

Al fine di facilitare la tempestiva attuazione di tutti gli adempimenti in capo agli enti territoriali, è stato realizzato già nel 2012 e costantemente aggiornato un manuale contenente l’agenda cronologica degli adempimenti. Il manuale è strutturato sotto forma di calendario che mette in sequenza cronologica, indicandone le rispettive scadenze, le disposizioni in materia di SPL e di partecipazioni societarie detenute dalla PA, fornendo, per ciascun adempimento le relative indicazioni operative e i riferimenti normativi. Il documento è concepito come un ebook in formato .pdf attraverso cui è possibile accedere alla normativa di riferimento di ciascuna scadenza indicata nel calendario.

4.2 Affidamenti e funzioni di commitment

In riferimento ai temi in oggetto, un primo intervento è stato svolto nel 2013 a complemento delle linee guida in materia di governance territoriale e assetti dei servizi. Sono stati realizzati due manuali metodologici contenenti indicazioni in merito:

- alle modalità di affidamento dei servizi;
- alla predisposizione dei contratti di servizio.

Inoltre, il team di lavoro Invitalia è nuovamente intervenuto a più riprese sul tema degli affidamenti in occasione di scadenze discendenti da disposizioni normative.

Un primo manuale è stato predisposto in riferimento alle disposizioni di cui all’art. 13 comma 25-bis del D.L. 145/2013, che ha imposto agli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica l’invio della relazione a motivazione delle scelte sulla modalità di affidamento (ai sensi dell’art. 34 del D.L. 179/2012) all’Osservatorio SPL. Al fine di facilitare gli enti competenti nella predisposizione della relazione e con l’obiettivo di garantire conformità normativa e omogeneità ai documenti archiviati dall’Osservatorio, è stato predisposto un vademecum per la redazione della relazione ex art. 34 del D.L. 179/2012 strutturato in più strumenti tra loro integrati:

1. una linea guida accessibile attraverso le pagine web del sito www.spl.invitalia.it che, oltre a fornire indicazioni metodologiche, mette a disposizione degli enti affidanti, una selezione di atti normativi e documenti utili a supportare la predisposizione della relazione;
2. uno schema – tipo di relazione
3. una guida alla compilazione dello schema – tipo.

Successivamente, il D.L. 133/2014 (c.d. “Decreto Sblocca Italia”) ha integrato l’art. 172 del D.Lgs 152/2006, stabilendo al 30 settembre 2015 la scadenza dei termini relativi a due adempimenti in capo agli enti di governo degli ATO del servizio idrico integrato:

- i) redazione del piano d’ambito
- ii) avvio della procedura di affidamento del servizio al gestore unico di ATO.

L’attuazione di tali disposizioni prevede iter procedurali differenziati in funzione del caso concreto, dipendenti, tra l’altro:

- dall’assetto organizzativo determinato dalla Regione;
- dall’effettiva operatività dell’ente di governo d’ambito;
- dalla disponibilità, completezza e correttezza dei contenuti del piano d’ambito;
- dagli assetti gestionali in essere sul territorio dell’ATO.

Con l’obiettivo di accompagnare gli enti di governo d’ambito (EGA) nel percorso attuativo degli adempimenti previsti dall’art. 172 del Codice Ambientale, è stato modellizzato il flow-chart di attuazione della norma, individuando le procedure operative alternative corrispondenti alle diverse fattispecie possibili. Sulla base di tale modello è stata predisposta una Guida operativa che è stata resa disponibile in due versioni:

- versione e-book sotto forma di manuale digitale contenente i collegamenti alla disciplina di riferimento (i link presenti nel testo aprono le corrispondenti norme di legge);
- versione info-grafica interattiva, che si sostanzia nella visualizzazione di un flow-chart da percorrere attraverso la consultazione a “domande e risposte”. Ciascuna casella del flow-chart (corrispondente ad una domanda/risposta) contiene un link che apre schede di dettaglio in merito alle corrispondenti procedure operative da attivare.

4.3 Razionalizzazione delle partecipazioni societarie

La Legge di Stabilità per il 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190) ha imposto alle amministrazioni pubbliche l’avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in coerenza con i principi di efficacia dell’azione amministrativa, contenimento della spesa e tutela della concorrenza e del mercato. Le amministrazioni richiamate dalla norma erano tenute, entro il 31 marzo 2015, alla redazione di un piano operativo con indicazione di modalità e tempi di attuazione del processo di razionalizzazione ed esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Al fine di supportare le amministrazioni competenti, è stata predisposta una linea guida che si propone di fornire orientamenti metodologici e indicazioni operative volti alla ottimizzazione del portafoglio delle partecipazioni pubbliche, con particolare riferimento al caso degli enti locali.

La linea guida è strutturata in tre sezioni. La Sezione 1 propone alcuni spunti di riflessione sugli adempimenti da eseguire e i relativi profili di responsabilità. La Sezione 2 approfondisce i contenuti relativi ai criteri di razionalizzazione delineati dal comma 611 della Legge di Stabilità per il 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190), con l’obiettivo di fornire una possibile chiave interpretativa utile a chiarire le modalità di applicazione. La Sezione 3 introduce un percorso metodologico articolato per fasi, per la conduzione delle quali vengono delineati orientamenti ed indicazioni di carattere operativo che definiscono, sulla base dei criteri di razionalizzazione di cui al comma 611 della L. 190/2014, il processo di valutazione da esperire per ottimizzare il portafoglio delle partecipazioni detenute.

Il documento è corredato da due strumenti di supporto, attraverso i quali è possibile applicare il percorso metodologico proposto:

- schema-tipo di relazione tecnica, che ricalca le indicazioni operative da seguire, fornendo, laddove necessario, templates utili a sistematizzare i risultati delle analisi e delle valutazioni;
- schema-tipo di piano operativo, che fornisce indicazioni in merito alla struttura del piano di razionalizzazione e alla modalità di presentazione delle rispettive azioni.

5. GLI EVENTI DI FORMAZIONE E INFORMAZIONE

5.1 Il corso di perfezionamento

L’8 ottobre 2013 in collaborazione con SDA Bocconi School of Management⁶ (SDA Bocconi), ha avviato il corso di perfezionamento e aggiornamento “*Regolazione, pianificazione, programmazione e gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*”.

L’iniziativa si è svolta nell’arco di 8 mesi (da ottobre 2013 a maggio 2014) ed è stata indirizzata ad un gruppo selezionato di 50 dipendenti delle Amministrazioni Regionali e degli Enti Locali di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Obiettivo formativo è stato fornire ai partecipanti conoscenze teoriche e pratiche rilevanti per la gestione degli adempimenti e dei procedimenti amministrativi in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, con particolare riferimento a trasporto pubblico locale, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato.

In particolare, il programma del corso è stato sviluppato per:

- sensibilizzare i partecipanti a una gestione dei SPL capace di valorizzare il ruolo dei diversi attori coinvolti;
- fornire conoscenze di base e avanzate oltre a una serie di strumenti per consentire a Regioni ed Enti Locali di assumere in modo più consapevole e integrato le loro scelte in merito alla forma di gestione dei SSPPLL, nonché governare, secondo un approccio più strategico, il gruppo pubblico tenendo conto delle logiche alla base delle scelte degli operatori/gestori;
- accrescere la coerenza delle policy e dei servizi territoriali con le linee di indirizzo europee e nazionali e con le politiche di sviluppo del Mezzogiorno;
- porre le basi per la creazione di un network di esperti dei SPL delle Regioni Convergenza che contribuisca ad una attività sistematica di condivisione e confronto.

Il corso di perfezionamento è stato articolato in 2 macro-blocchi di attività:

- Attività formativa
- Formazione sul campo: project work

Attività formativa. Sono stati realizzati 12 moduli tematici organizzati in attività “distance learning” (3 giornate e mezza per circa 22 ore di formazione) e formazione in presenza (141 ore, per 23 giornate).

A supporto delle attività formative è stata creata, da SDA Bocconi, una piattaforma e-learning dedicata al corso. Ogni partecipante è stato abilitato all’accesso online, per poter recuperare i materiali didattici, leggere gli avvisi, visionare il calendario del corso, accedere ai link per seguire le sessioni web in diretta delle lezioni.

Sperimentazione sul campo. Ai partecipanti, organizzati in gruppo, è stato richiesto di scegliere di procedere allo svolgimento di un project work che poteva sostanziarsi in:

- progetto sul campo
- progetto comparativo
- analisi di un caso studio

Sono stati elaborati in tutto 8 project work che sono stati presentati durante l’ultima sessione del corso, tenutasi nelle giornate del 13 e 14 maggio 2014, con relativa consegna degli attestati di partecipazione.

⁶ Soggetto individuato in all’aggiudicazione di un bando di gara in data 4 marzo 2013.

5.2 Seminari e workshop

Nell’ambito del Progetto SPL sono stati organizzati due cicli di seminari indirizzati al personale di Regioni ed enti locali di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Il primo ciclo seminariale è stato strutturato in tre incontri sul tema “*La riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica*”, svolti nelle giornate del 7, 20 e 27 giugno 2012. L’intervento rispondeva ad una specifica esigenza presentata dalle stesse amministrazioni regionali che avevano richiesto un supporto di tipo informativo-formativo per meglio comprendere i contenuti della nuova disciplina ed i corrispondenti adempimenti e scadenze per ciascun contesto regionale/settoriale.

Le attività formative si sono svolte a Roma, presso la sede di Invitalia e hanno coinvolto 40 tra dirigenti e funzionari delle Regioni Obiettivo Convergenza.

Nel corso degli incontri sono state affrontate e discusse le principali novità introdotte dalla disciplina di riforma del mercato dei Servizi pubblici locali; nello specifico sono stati trattati gli aspetti tecnico – operativi connessi alla riforma, con particolare riferimento agli adempimenti previsti per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, alla verifica di mercato propedeutica agli affidamenti (art. 4 del D.L. 138/2011, poi abrogato dalla Sentenza 199/2012). È stato inoltre approfondito l’impatto della riforma sui singoli settori (servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti urbani e trasporto pubblico locale) ed è stata avviata una discussione tra i partecipanti sui modelli organizzativi più efficaci per l’attuazione della riforma stessa.

Il secondo ciclo seminariale è stato strutturato in quattro giornate dedicate al tema della *governance territoriale dei servizi pubblici locali* (si veda il precedente paragrafo 4.1).

Le attività formative si sono svolte a Roma, presso la sede di Invitalia, nelle giornate del 23 e 24 aprile, 3 e 6 maggio 2013 e hanno coinvolto 30 tra dirigenti e funzionari di Regioni ed Enti locali dell’Obiettivo Convergenza.

I seminari sono stati un’occasione per condividere le reciproche esperienze regionali in merito alla definizione degli assetti territoriali (delimitazione ATO e bacini), ai modelli di governance dei servizi e ai dettagli relativi all’affidamento, alla gestione dei servizi ed alla pianificazione degli investimenti.

Il 2 luglio 2013 si è tenuto il convegno “*I Servizi Pubblici Locali: una sfida per lo sviluppo. Contesto normativo e istituzionale, assetti organizzativi e regolazione dei servizi*”. Organizzato da Invitalia con il patrocinio dell’allora Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport e del Ministero dello Sviluppo Economico, l’evento si è svolto presso l’Auditorium dell’Ara Pacis, in via di Ripetta a Roma. L’iniziativa è stata un’occasione di riflessione e di confronto sul contributo che i servizi pubblici locali possono dare alla ripresa produttiva e alla coesione territoriale ed è servita a fare il punto sugli interventi necessari a completare e dare attuazione al quadro regolatorio e istituzionale vigente. Tra i temi emersi nel corso del convegno: dare stabilità e concreta attuazione alla normativa vigente in materia di servizi pubblici locali, rafforzare il sistema di regolazione e delle capacità di programmazione di governo a livello centrale e territoriale, sostenere il settore con una politica industriale mirata. Sono intervenuti, tra gli altri, il viceministro dello Sviluppo Economico, Antonio Catricalà, e il Sottosegretario al Ministero dello Sviluppo Economico, Claudio De Vincenti. Di grande interesse il momento di dibattito e confronto che ha coinvolto i rappresentanti delle associazioni di categoria e delle Autorità indipendenti nella regolazione dei servizi pubblici locali, tutti concordi nel promuovere interventi che possano dare maggiori certezze agli operatori e agli investitori, favorendo l’efficienza nella gestione dei servizi, la tutela degli utenti e dei cittadini. Nel corso del convegno è stata anche presentata la raccolta della normativa e della giurisprudenza nazionali ed europee in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (si veda il precedente paragrafo 2.1), considerata il punto di partenza per una riflessione sul contributo che i servizi pubblici locali possono dare alla ripresa produttiva e alla coesione territoriale. I lavori si sono conclusi con una tavola rotonda

sul tema “Prospettive istituzionali, economiche e gestionali dei servizi pubblici locali”, introdotta dal Presidente della Fondazione ASTRID e Past President di Cassa Depositi e Prestiti, Franco Bassanini.

Il 26 marzo 2015 si è svolta la tavola rotonda “*Piano di razionalizzazione delle partecipate. Confronto su metodologie e contenuti*” promossa da ANCI, Invitalia e dall’Osservatorio per i Servizi pubblici locali-Ministero dello Sviluppo Economico. Obiettivo è stato quello di contribuire alla definizione di modalità operative, procedure e strumenti funzionali alla predisposizione del piano di razionalizzazione delle società partecipate locali, obbligo previsto dalla Legge di Stabilità per il 2015. Nel corso dell’evento è stata presentata la linea guida predisposta da Invitalia (si veda par. 4.3), e l’incontro ha rappresentato un’utile occasione per avviare i contatti con un panel di amministrazioni locali a supporto delle quali sono state avviate specifiche iniziative-pilota inerenti il tema oggetto del manuale (si veda il precedente paragrafo 1.2.3).

L’attività di capacity building diretta è stata implementata anche in riferimento alle specifiche attività territoriali. Il 7 e l’8 luglio 2014, a Lecce, è stato svolto un workshop dedicato a potenziare le competenze degli operatori pubblici impegnati nei processi di pianificazione, organizzazione e affidamento del servizio rifiuti. L’iniziativa, indirizzata a dirigenti e funzionari dei comuni ricadenti nel territorio dell’ATO, si inquadra nel contesto delle azioni pilota attivate a supporto dell’Organo di Governo dell’ambito territoriale salentino (si veda il precedente paragrafo 1.2.1). In particolare, sono stati approfondite le tematiche riguardanti l’organizzazione, l’affidamento e la pianificazione dei servizi, fornendo spunti per l’applicazione di regole e modelli generali al caso specifico dell’ATO Lecce e dei bacini di raccolta in esso ricompresi. Al termine di ciascuna giornata si è tenuto un momento di coinvolgimento dei partecipanti nel quale i relatori hanno risposto a dubbi e criticità pratiche proposte dai discenti.

6. AZIONI PER L’ATTUAZIONE DELLA “LEGGE DELRIO”

In seguito all’entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014 n. 56 (c.d. “Legge Delrio”) è stato deciso di integrare nelle azioni progettuali una specifica linea di attività il cui obiettivo era quello di verificare connessioni e sinergie tra i due processi di riforma in atto (il riordino dei SPL e la riforma amministrativo-istituzionale riguardante gli enti sovracomunali), prendendo spunto:

- dalle funzioni in capo alle città metropolitane;
- dalle funzioni in capo alle “nuove” province;
- dalle funzioni fondamentali che i comuni con meno di 5.000 abitanti devono obbligatoriamente svolgere in forma associata, anche attraverso le unioni di comuni.

La linea di intervento è stata attuata attraverso più tipologie di azioni classificabili nelle seguenti categorie.

6.1 Analisi e studio

L’attività di analisi e studio si è posta l’obiettivo di fornire chiavi di lettura operative per l’applicazione delle disposizioni contenute nella L. 56, partendo da una decodifica della norma. A tal fine sono state predisposte due note metodologiche che analizzano la questione sotto due diversi aspetti: giuridico, organizzativo. La nota giuridica, approfondisce la struttura degli enti di area vasta dettata dalla legge, evidenziando gli adempimenti in capo a ciascun soggetto e la loro calendarizzazione. La nota organizzativa si sofferma, invece, sui processi di riordino delle funzioni e di riorganizzazione dei servizi, con particolare riferimento alle unioni di comuni, presentando alcuni case studies dai quali trarre buone prassi replicabili.

Al fine di mappare l’impatto della riforma amministrativa sul territorio e di verificare eventuali sovrapposizioni tra le funzioni degli enti di area vasta e quelle esercitate attraverso gli enti di governo degli ATO sono state condotte indagini che hanno portato a realizzare:

- la ricognizione della normativa regionale approvata in attuazione della L. 56/2014 attraverso cui le regioni attribuiscono agli enti di area vasta funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali attribuite a tali enti dalla stessa legge Delrio;
- la ricognizione degli statuti delle città metropolitane, al fine di verificare l’eventuale declinazione delle funzioni di coordinamento dei servizi di interesse economico generale di cui al comma 44 della L. 56/2014;
- la ricognizione della normativa regionale in materia di unioni di comuni.

Le analisi svolte in riferimento ai territori delle città metropolitane, hanno dato modo di ideare un modello di analisi delle interrelazioni territoriali utile a fornire rappresentazioni economico-statistiche utili a definire le vocazioni territoriali anche al fine della perimetrazione delle zone omogenee interne ai territori metropolitani. Partendo da alcune informazioni di contesto (dimensione fisica urbana, ambiti di gestione dei servizi pubblici locali, connessioni tra i luoghi, tessuto industriale, ecc.), il modello rappresenta un contenitore analitico in grado di fornire una rappresentazione della coesione territoriale strumentale alle decisioni legate ai processi di riordino.

6.2 Manuali, strumenti e sperimentazioni sul campo

Le attività di analisi e studio hanno dato modo di individuare una serie di fabbisogni nei confronti dei quali si è intervenuti ideando strumenti metodologici e operativi a supporto degli enti interessati dai processi di riordino territoriale.

In riferimento agli enti di area vasta (città metropolitane e province), sono stati realizzate due linee guida metodologiche finalizzate:

- alla predisposizione del piano strategico metropolitano, che, ai sensi della L. 56, che costituisce atto di indirizzo per ciascuna città metropolitana e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel corrispondente territorio;
- alla redazione del piano di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle province, che, ai sensi della L. 56, è finalizzato, tra l’altro, a definire le procedure di mobilità del personale.

A supporto dei processi di aggregazione comunale, sono stati invece elaborati i seguenti strumenti:

- uno statuto-tipo delle unioni di comuni;
- due manuali operativi sotto forma di check-list degli adempimenti normativi e delle procedure organizzative da attivare per pervenire alla costituzione di una unione di comuni.

Gli strumenti ideati in materia di unioni di comuni sono stati sperimentati sul territorio affiancando il personale di 8 comuni localizzati sul territorio della Città Metropolitana di Reggio Calabria (Gioiosa Jonica, Marina di Gioiosa Jonica, Grotteria, Mammola, San Giovanni di Gerace, Martone) nell’avvio delle procedure per la costituzione dell’Unione di Comuni Valle del Torbido. In tale contesto, sono state applicate le check-list operative e le indicazioni metodologiche per l’aggregazione delle funzioni, pervenendo alla sottoscrizione dello statuto dell’unione, predisposto sulla base dello schema-tipo ideato e approvato dai singoli comuni attraverso i seguenti atti:

- Deliberazione del Consiglio Comunale di Gioiosa Ionica n. 37 del 28.10.2014
- Deliberazione del Consiglio Comunale di Marina di Gioiosa Ionica n. 62 del 27.10.2014
- Deliberazione del Consiglio Comunale di Grotteria n. 19 del 27.10.2014
- Deliberazione del Consiglio Comunale di Mammola n. 16 del 13.10.2014
- Deliberazione del Consiglio Comunale di Martone n. 26 del 27.10.2014
- Deliberazione del Consiglio Comunale di San Giovanni di Gerace n. 28 del 28.10.2014.

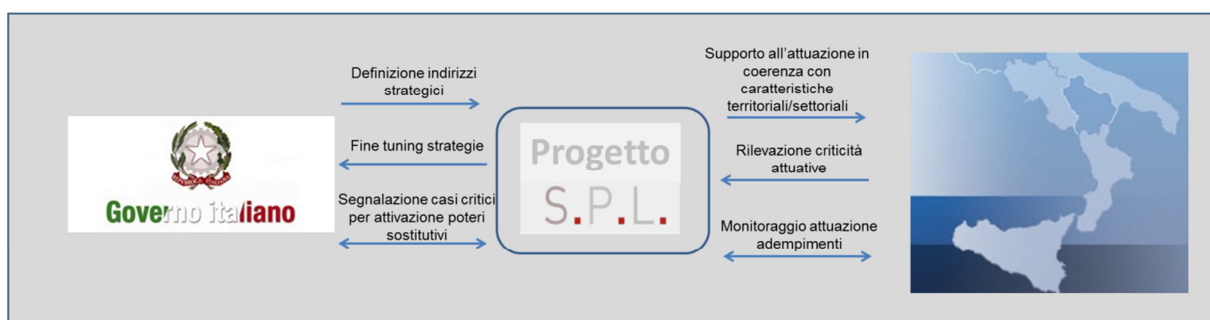
CONCLUSIONI: IMPATTO DEL PROGETTO E LESSON LEARNED

Il processo di riordino dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si sostanzia, a tutt’oggi, in una serie di funzioni/attività che competono a vari livelli della filiera amministrativa:

- definizione delle politiche e degli indirizzi strategici, in capo al Governo Centrale;
- regolamentazione e programmazione, in capo alle Regioni;
- organizzazione e affidamento, in capo agli enti locali nel contesto degli enti di governo degli ambiti territoriali o bacini ottimali.

Proprio per venire incontro alle specifiche esigenze che hanno caratterizzato e caratterizzano le singole fasi del processo di riordino e le rispettive funzioni degli Enti coinvolti, il Progetto SPL ha accompagnato e supportato metodologicamente orientandosi, fin da subito, verso un approccio flessibile che, partendo dall’analisi degli iter procedurali in capo ai vari enti, ha individuato specifiche lacune e criticità e ha proposto soluzioni operative la cui sperimentazione sul campo ha, a sua volta, attivato un processo di feedback che ha permesso il “fine tuning” delle regole, delle strategie e delle politiche.

Tale modalità operativa ha dato modo al soggetto attuatore di sperimentare un’importante prassi operativa legata al particolare posizionamento istituzionale acquisito da Invitalia nel corso del Progetto SPL. L’approccio multilivello sopra descritto ha fatto emergere un importante fattore critico di successo del Progetto e, in generale, del processo di attuazione della riforma: la presenza di un soggetto istituzionale che funga da cerniera tra il livello centrale di definizione delle strategie e delle politiche settoriali (individuabile nelle varie amministrazioni centrali a diverso titolo coinvolte) e il livello territoriale a cui compete l’attuazione di tali indirizzi (regioni ed enti locali). Tale posizionamento, oltre a permettere una costante verifica dell’attuazione delle politiche governative sul territorio, consente, da una parte, di adattare le strategie generali alle specifiche esigenze e caratteristiche territoriali e, dall’altra, di segnalare lacune, criticità, inefficienze e margini di miglioramento delle riforme promosse.



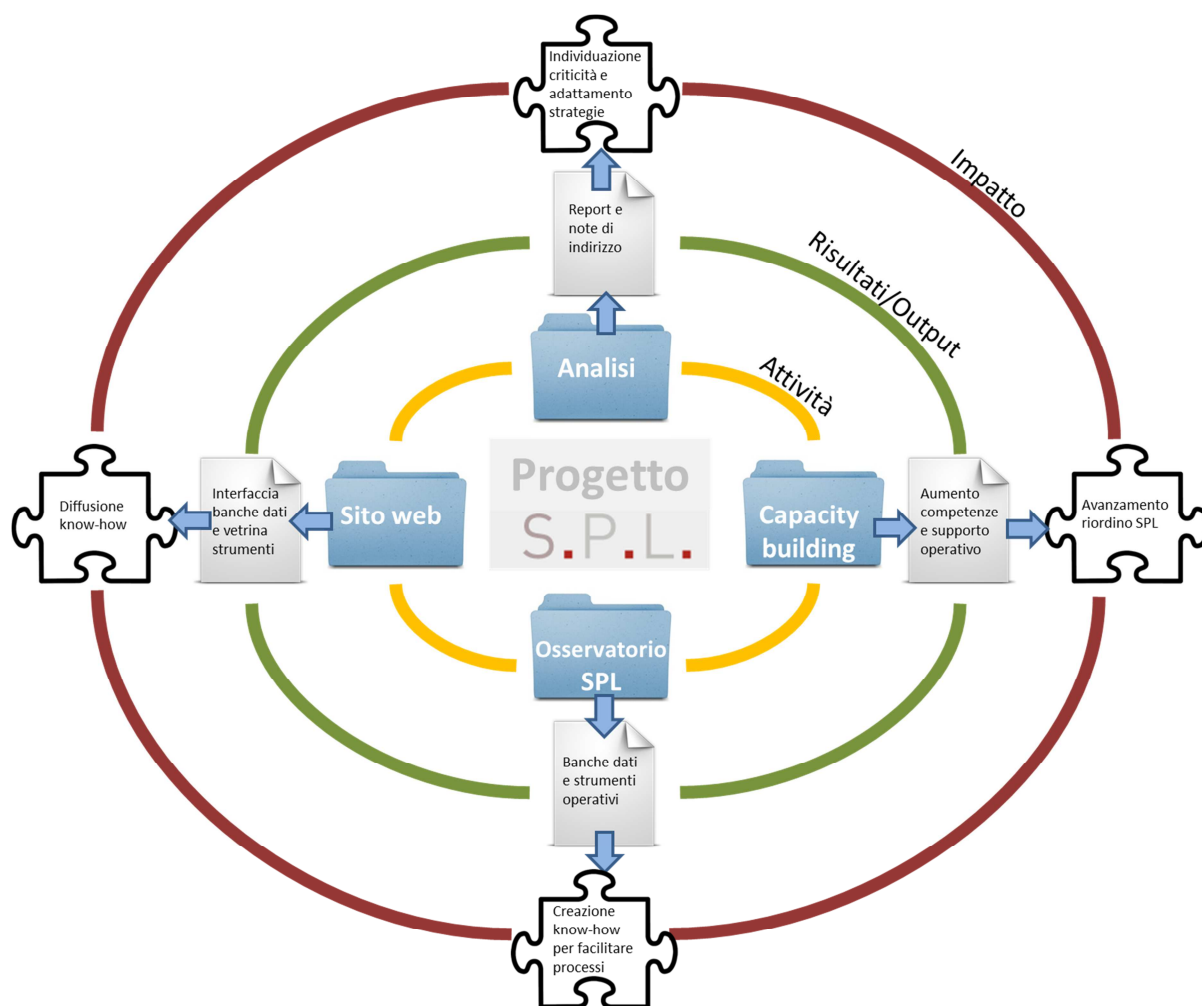
Da un punto di vista più prettamente operativo, anche la modalità organizzativa delle attività si è rivelata funzionale alle finalità di fondo del Progetto:

- le attività di analisi prodromiche ad ogni singola azione di capacity building hanno permesso di strutturare interventi e realizzare strumenti di supporto coerenti con le specifiche esigenze territoriali/settoriali;
- il mix di capacity building diretta e indiretta ha consentito alle amministrazioni supportate di potenziare le competenze acquisendo solidi elementi teorici di base, sperimentandone in concreto l'utilizzo nei rispettivi contesti di lavoro;
- l'Osservatorio SPL è diventato un “hub della conoscenza” all’interno del quale dati e informazioni rilevate diventano patrimonio di know-how grazie agli strumenti predisposti per

la conduzione procedure operative e alla relativa sperimentazione realizzata nel contesto del Progetto SPL;

- il sito www.spl.invitalia.it ha rappresentato (e rappresenta) un'interfaccia di accesso al patrimonio di conoscenza dell'Osservatorio che rispecchia l'approccio pratico del Progetto SPL, volto non solo al trasferimento di informazioni, ma alla risoluzione di problemi concreti.

La figura che segue descrive sinteticamente risultati/output e l'impatto sui processi di riforma generati dal sistema di azioni messe in atto dal Progetto SPL.



L'approccio metodologico e la modalità di attuazione del Progetto hanno avuto un impatto rilevante nel facilitare e accelerare il processo di riordino, specie in contesti territoriali (quelli delle Regioni Obiettivo Convergenza) storicamente caratterizzati da ritardi e inadempimenti.

Più specificatamente, l'attività di supporto tecnico-operativo ha permesso di conseguire –a livello centrale e territoriale- risultati quali:

- l'avvio del processo di riordino in tutte e quattro le Regioni interessate dal Progetto SPL;
- l'adozione di 34 atti da parte di amministrazioni centrali e territoriali, tra cui
 - o 2 norme di legge di rango nazionale
 - o 2 protocolli d'intesa tra amministrazioni centrali
 - o 5 leggi regionali e relativi provvedimenti attuativi (in tutto 11 tra delibere di giunta regionale e altri atti amministrativi);

- 6 iniziative pilota a supporto degli enti locali.

Le azioni di capacity building diretta hanno, invece, portato alla realizzazione di:

- 1 corso di formazione con oltre 160 ore formative;
- 2 cicli di seminari di rilievo nazionale;
- 1 convegno nazionale;
- 1 workshop tematico;
- 1 workshop territoriale.

I risultati dell’attività di ricerca e modellizzazione hanno permesso di realizzare:

- 1 osservatorio nazionale di settore ideato, avviato e gestito operativamente;
- 5 banche dati;
- 3 strumenti web per la consultazione guidata delle banche dati dell’Osservatorio SPL;
- 3 mappe georeferenziate con i dati su assetti organizzativi e gestionali dei SPL per tutti i comuni italiani;
- 10 manuali operativi per l’attuazione di specifiche procedure di lavoro da parte degli enti territoriali.

È evidente che i processi di riordino non sono ancora completi, ma altrettanto evidente risulta l’importante contributo del Progetto SPL, sia in termini attuali che potenziali. La costante visualizzazione dell’avanzamento dei processi sui territori, la possibilità di valutare in tempo reale lo stato dell’arte e il contributo dato anche ai prossimi step del processo di riordino (primo fra tutti quello per la predisposizione del Testo Unico in materia di SPL), rappresentano il giusto viatico alla prosecuzione del percorso avviato, testimoniato, altresì, dalle richieste di supporto che, anche in prossimità della conclusione delle attività progettuali, continuano a pervenire presso Invitalia da parte delle amministrazioni regionali e locali.