



## PERCORSO ENTI LOCALI

# I servizi pubblici locali

## Introduzione

Salve!

In questa lezione tratteremo il tema dei servizi pubblici locali.  
In particolare, andremo ad approfondire:

- l'ambito dei servizi pubblici locali
- i trasporti pubblici locali
- i servizi e le opere cimiteriali
- le farmacie comunali
- i servizi energetici (energia elettrica, gas)
- e i servizi di connessione (banda larga, wifi)

Alla fine della lezione

- conosceremo il contesto della riforma
- e le caratteristiche di alcuni principali comparti dei servizi pubblici

## Ambito dei servizi pubblici locali

Per **servizio pubblico locale** s'intende qualsiasi attività che preveda la produzione di beni e servizi rivolti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle Comunità locali. I Comuni, come Enti Locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla loro gestione.

Parliamo più in particolare di **servizio pubblico** in due accezioni:

- Accezione **istituzionale**. Quando la responsabilità dell'identificazione degli elementi che contraddistinguono l'erogazione del servizio pubblico sono in capo a un soggetto economico pubblico
- E l'Accezione **funzionale**. Quando le sue caratteristiche intrinseche fanno sì che un servizio pubblico non possa trovare soddisfacente collocazione all'interno delle dinamiche tradizionali di mercato, poiché ci troviamo in condizioni ritenute dagli operatori privati a fallimento di mercato

L'organizzazione dei **servizi pubblici di interesse generale**, di ambito comunale, rientra tra le **funzioni fondamentali** espressamente attribuite dalla legge ai Comuni (art. 14, co. 27, D.L. n. 78/2010, come modificato, in particolare, dal D.L. n. 95/2012) ed alle Città Metropolitane (art. 1 co. 44, L. n. 56/2014). Particolare attenzione è data ai **servizi a rilevanza economica**, come i tradizionali servizi di acqua, gas, energia elettrica, teleriscaldamento urbano, le operazioni relative al servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, di fognatura e depurazione e trasporti pubblici locali.

A livello di normativa europea la nozione di servizio pubblico è utilizzata solo in materia di trasporti. Al di fuori di questo settore, il termine è talvolta utilizzato in maniera ambigua, può riferirsi al fatto che un **servizio è offerto al pubblico generale e nell'interesse pubblico oppure può riferirsi all'attività di enti pubblici**. Per evitare le ambiguità, la Commissione Europea utilizza la terminologia di "**servizio di interesse generale**" e "**servizio di interesse economico generale**".

I servizi di interesse generale sono servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE classificano come tali e che pertanto sono soggetti a **obblighi specifici di pubblico servizio**. Essi possono essere forniti dallo Stato o dal settore privato. Esempi di servizi di interesse generale comprendono i trasporti pubblici, i servizi postali e l'assistenza sanitaria.

Vi sono tre categorie di servizi di interesse generale:

- 1) economici
  - 2) non economici
  - 3) e sociali
- 1) I servizi di interesse **economico** generale, sono servizi di base forniti dietro pagamento, come i servizi postali e sono soggetti alle norme in materia di concorrenza e mercato interno europeo. Tuttavia, sono possibili deroghe a tali norme qualora sia necessario per garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base
  - 2) I servizi **non economici**, quali la polizia, la giustizia e i regimi previdenziali previsti dalla legge, non sono soggetti a una normativa europea specifica, né alle norme sul mercato interno e la concorrenza
  - 3) Infine, i servizi **sociali** di interesse generale sono quelli che rispondono alle esigenze dei cittadini vulnerabili, e si basano sui principi di solidarietà e accesso paritario. Questi possono essere sia di natura economica, che non economica. Ne sono esempi i sistemi previdenziali, quelli per l'occupazione e per l'edilizia sociale

Nell'**ordinamento italiano**, la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale ha subito numerose modifiche, dovute anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi Comunitari. Negli ultimi anni gli interventi del legislatore si sono concentrati sull'assetto organizzativo per lo svolgimento dei servizi di interesse economico generale, come definiti a livello Comunitario.

Gli Enti Locali hanno l'**obbligo** di partecipare agli enti di **governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali** o omogenei (art. 1, co. 609, L. n. 190/2014), ai quali la legge riserva in via esclusiva le seguenti funzioni:

- l'organizzazione del servizio
- la scelta della forma di gestione ed il relativo affidamento
- il controllo della gestione
- la determinazione delle tariffe all'utenza

A proposito delle **modalità di affidamento** della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il legislatore è intervenuto sulle regole concorrenziali minime per le gare a evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi.

Con il nuovo **Codice appalti** è stata rielaborata la disciplina in materia di affidamenti in house per adeguarla alle direttive europee del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali quali acqua, energia, trasporti e servizi postali).

In particolare, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- **esternalizzazione a terzi** mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi
- **attraverso società mista pubblico-privata**, la cui selezione del socio privato avviene mediante gara a doppio oggetto
- **e la gestione diretta** da parte dell'ente, cosiddetta gestione "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento Comunitario, ora recepiti nel nuovo Codice appalti (D.Lgs. n. 50/2016)

## I trasporti pubblici locali



Per trasporto pubblico locale si intende il complesso dei servizi di pubblico **trasporto di persone e cose attribuiti agli Enti Locali**.

Le funzioni in materia di trasporti sono riconosciute tra le funzioni fondamentali degli Enti Locali dall'articolo 3 del Decreto Legislativo n. 216/2010, in coerenza con l'articolo 21 della legge n. 42/2009 (Legge delega sul federalismo fiscale).

Ma sulla **pianificazione dei trasporti** incidono sia competenze regionali sul trasporto pubblico locale, sia nazionali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e):

- i profili concernenti le modalità di affidamento e gestione dei servizi di trasporto pubblico locale rientrano, infatti, nella materia "**tutela della concorrenza**" (in base alla sent. n. 1/2014 della Corte Costituzionale),
- mentre in generale il trasporto pubblico locale è considerato oggetto di potestà residuale da parte delle Regioni (in base alla sentenza n. 222/2005).

Il trasporto **pubblico regionale e locale** può comprendere i sistemi di mobilità terrestri, fluviali, lacuali e aerei organizzati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze, tariffe e condizioni prestabilite, a offerta indifferenziata che si svolgono nell'ambito del territorio regionale o infra-regionale.

I Comuni sono coinvolti direttamente nel trasporto pubblico locale svolto nell'ambito del proprio territorio e riguardano i **servizi di linea o non di linea** (parliamo di Taxi, Noleggi con conducente e nuove forme di trasporto). Per l'espletamento del servizio di trasporto pubblico di linea gli Enti Locali, al fine del decongestionamento del traffico e del disinquinamento ambientale, possono prevedere modalità particolari di svolgimento del servizio stesso.

Nel settore del trasporto pubblico locale è **prevista la riforma dei criteri del finanziamento** che lo Stato concede annualmente alle Regioni. Il **Piano Nazionale Strategico della mobilità sostenibile** è il riferimento per questo settore. Inoltre, gli Enti Locali sono coinvolti nella spesa per il **rinnovo del parco mezzi** grazie ai finanziamenti messi a disposizione da Stato e Regioni.

**Per l'emergenza Covid-19** sono state introdotte Misure specifiche di sostegno sia per i gestori del servizio, che per gli Enti Locali e per gli utenti.

Altri interventi hanno riguardato la disciplina dei TAXI e del noleggio con conducente

In particolare, il DL n. 137 del 2020 (c.d. "decreto Ristori") ha previsto all'art. 1 un contributo a fondo perduto alle imprese in difficoltà, tra cui rientrano taxi, noleggi con conducente, gestioni di funicolari, skilift e seggiovie, esteso poi dal D.L. n. 149/2020 (c.d. "decreto Ristori-bis") ad ulteriori tipologie di attività, come altre attività connesse ai trasporti terrestri NCA (cioè Non Classificate in Altre categorie), altre attività di trasporti terrestri passeggeri NCA, trasporto passeggeri per vie d'acque interne compresi i lagunari e gestioni di stazioni di autobus.

## Le farmacie comunali

I Comuni sono responsabili dell'individuazione delle **nuove sedi farmaceutiche** e della loro localizzazione (secondo la sentenza n. 255 del 23 ottobre 2013 della Corte Costituzionale) e rivestono un ruolo ancor più incisivo nella **gestione delle farmacie pubbliche**, di cui sono titolari.

Il Servizio sanitario nazionale (SSN), qualifica le **farmacie come uno strumento** di cui si avvale per l'esercizio di un servizio pubblico assegnato direttamente dal legislatore. Coerentemente, il ruolo delle farmacie nell'ambito del SSN è finalizzato a una diffusa e capillare dispensazione e consegna di farmaci e dispositivi medici, ma anche, in prospettiva, all'erogazione di servizi e prestazioni direttamente o in collaborazione interprofessionale con i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta. In estrema sintesi, la collocazione del servizio farmaceutico all'interno del SSN permette il controllo e la verifica dell'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali e garantisce la tutela del diritto alla salute, restando, in quest'ottica, marginale sia il carattere professionale, sia la natura commerciale dell'attività del farmacista.

Infatti, il servizio pubblico farmaceutico, pur avendo una **rilevanza economica**, risponde anche a **esigenze di carattere sociale** che ne giustificano la specialità, come stabilito dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nella deliberazione del 23 aprile 2014. Lo stesso legislatore ha più volte ribadito la particolarità del servizio pubblico farmaceutico e la non automatica assoggettabilità del settore alle regole dettate per i servizi pubblici di rilevanza economica.

In Italia, il numero e la dislocazione sul territorio delle farmacie rispondono a criteri specifici, finalizzati a garantire una ordinata e adeguata distribuzione dell'assistenza farmaceutica sull'intero territorio nazionale evitando, da un lato, che una quantità eccessiva di esercizi vada a discapito della qualità del servizio e dall'altro, che porzioni di territorio e popolazione risultino prive della **copertura farmaceutica**.

## I servizi e le opere cimiteriali

Le **aree cimiteriali** fanno parte del demanio pubblico, regolato nell'ambito della disciplina urbanistica, non presente nell'art. 117 della Cost., ma inclusa in quella a legislazione concorrente "governo del territorio".

Ogni Comune deve essere dotato del **piano regolatore cimiteriale** e, inoltre, deve dotarsi del **regolamento di disciplina degli interventi di polizia mortuaria** in accordo con le norme generali contenute

- nel DPR. n. 285/1990 (il regolamento di polizia mortuaria),
- e nel Testo Unico delle leggi sanitarie (RD. n. 1265/1934), in conformità alle leggi speciali sulla cremazione e sulle distanze cimiteriali e, se presenti, alle indicazioni regionali di regolamenti tipo volte a garantire un'omogeneità della disciplina a livello territoriale.

L'autonomia regolamentare comunale deve tenere conto delle consuetudini locali, dell'esistenza, nel proprio territorio, di nuclei di popolazione di diverse religioni, dei costi relativi alle manutenzioni ordinarie e straordinarie, legate anche al regime dei suoli, nonché alla situazione finanziaria dell'ente.

La **manutenzione**, l'ordine e la vigilanza dei cimiteri spettano al Sindaco e, se il cimitero è consorziale, al Sindaco del Comune dove si trova il cimitero. I rifiuti cimiteriali e gli scarichi delle fontane sono assicurati, rispettivamente, dal servizio ecologico del Comune, gestito direttamente o in concessione, e da impianti di smaltimento delle acque reflue.

L'autorizzazione alla **cremazione** viene rilasciata per ogni singola richiesta dal Sindaco. I crematori devono essere costruiti entro i recinti dei cimiteri e sono soggetti a vigilanza sempre del Sindaco.

È di competenza comunale l'**edilizia cimiteriale** sia pubblica che privata e qui si intendono le mura di cinta, l'ossario, le infrastrutture, i comparti dei loculi, i luoghi del culto pubblico, le camere mortuarie e le strutture per le autopsie, le cappelle cimiteriali, le tombe, le lapidi e così via. Tutto questo deve essere disciplinato dai Comuni mediante normativa regolamentare speciale all'interno dei regolamenti comunali di polizia mortuaria.

La **gestione dei cimiteri** può essere svolta direttamente dall'Ente Locale con gestione affidata all'esterno. In questo caso, le **tariffe** sono stabilite in base alle norme di carattere generale contenute all'art. 117 del TUEL (D.Lgs. 267/2000). Sulla base delle previsioni di legge e del regolamento comunale, inoltre, vengono fissati i **servizi gratuiti di interesse pubblico** ad esempio per l'uso della sala autoptica, le inumazioni in campo comune o la cremazione su volontà del defunto, in particolare per quelli privi di familiari o con familiari indigenti.

I Comuni hanno inoltre competenza a disporre **divieti**, cioè le regole di comportamento durante le permanenze nel cimitero, come disposizioni sul contegno, sull'introduzione di animali o di oggetti indecorosi, sull'abbandono di cose, sul disturbo durante le celebrazioni religiose e così via.

Si profilano poi questioni sanitarie per le sepolture speciali al di fuori dei cimiteri. In particolare si prevedono procedure speciali con adempimenti sanitari e deliberativi prima del rilascio dell'autorizzazione del Sindaco e, per le sepolture private esistenti nei cimiteri, requisiti analoghi a quelli prescritti dal regolamento della polizia mortuaria. Anche questa tipologia di sepolcri, in ogni caso, è sottoposta alla vigilanza dell'autorità comunale.

## I servizi energetici: energia elettrica, gas

Passando a un argomento più leggero, per i servizi energetici i Comuni intervengono nell'attuazione dei principi regolatori decisi dalla normativa nazionale.

Il servizio di distribuzione di **energia elettrica** consiste nel trasporto e nella trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione a media e bassa tensione per la consegna ai clienti finali, cioè alle persone fisiche o giuridiche che acquistano energia elettrica esclusivamente per uso proprio (come dice l'art. 2, c. 14, D.Lgs. n. 79/1999). L'attività di distribuzione dell'energia elettrica è svolta in regime di concessione rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico. Per ogni **ambito comunale** può essere rilasciata una sola concessione di distribuzione (in base all'art. 1, c. 1 e art. 9, c. 3, D.Lgs. n. 79/1999). La gara per l'affidamento del servizio va bandita entro e non oltre il 31 dicembre 2025. Alle imprese distributrici operanti al 1 aprile 1999 è stato, infatti, attribuito il diritto di continuare a svolgere il servizio di distribuzione sulla base di concessioni rilasciate dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (attuale Ministero dello sviluppo economico) e "aventi scadenza il 31 dicembre 2030".

Mentre l'attività di distribuzione del **gas naturale** è un servizio pubblico svolto in regime di monopolio naturale, da affidare esclusivamente mediante gara. Le gare devono essere effettuate per ambiti territoriali minimi (gli ATM), definiti dal Ministero dello sviluppo economico e comprendenti, di solito, una pluralità di Comuni. I rapporti tra gli Enti Locali affidanti e il gestore del servizio di distribuzione di gas naturale sono regolati da appositi contratti di servizio, che devono conformarsi al contratto tipo predisposto dall'ARERA ed approvato dal Ministero dello sviluppo economico (secondo l'art. 14, c. 1, D.Lgs. n. 164/2000).

## I servizi di connessione ad internet

Per quanto riguarda invece i servizi di connessione a internet, i Comuni sono coinvolti indirettamente nella realizzazione delle infrastrutture di rete per la **banda ultralarga** attraverso procedure di semplificazione delle procedure, ad esempio per la concessione delle autorizzazioni, fornendo dati sulle infrastrutture di rete idonee a ospitare la fibra ottica, attraverso il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (**SINFI**), una sorta di catasto delle infrastrutture che può essere utile anche per le funzioni di governo del territorio da parte delle Amministrazioni locali. Gli uffici tecnici possono intervenire con prescrizioni sulle modalità di scavo, coordinando i cantieri.

I Comuni possono intervenire collaborando con gli operatori per locazioni per le stazioni radio base per la **telefonia mobile** e il relativo rilascio delle autorizzazioni. Molte Amministrazioni locali aderiscono a **WiFi.Italia.It**, il progetto che mira a connettere le reti WiFi pubbliche realizzate da molti Comuni italiani nella rete federata nazionale, soprattutto ai fini della promozione turistica.

Infine le Amministrazioni locali possono fare interventi per **stimolare la domanda di servizi** di connessione ultraveloce da parte del territorio.

## Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Vi ricordo che abbiamo introdotto il tema dei servizi pubblici locali. In particolare, abbiamo approfondito:

- l'ambito dei servizi pubblici locali
- i trasporti pubblici locali
- i servizi e le opere cimiteriali
- le farmacie comunali
- i servizi energetici



- e, infine i servizi di connessione

Grazie per l'attenzione!