



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche europee*

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0001045 P-4.22.19
del 11/02/2013



7568747

Rappresentanza Permanente d'Italia
presso l'Unione Europea
aiutistato@esteri.rpue.it

Oggetto: Relazione triennale (2009-2011) ai sensi dell'articolo 8 della decisione 2005/842/CE della Commissione europea del 28 novembre 2005 (riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale).

Si trasmette, per il cortese inoltro alla Commissione Europea, la relazione in materia di servizi di interesse economico generale, di cui all'art. 8 in oggetto specificato.

Il Capo del Dipartimento
Prof. Roberto Adam





PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento politiche europee

RELAZIONE TRIENNALE (2009-2011)

AI SENSI DELL'ARTICOLO 8 DELLA DECISIONE 2005/842/CE

DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 28 NOVEMBRE 2005,

(riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale)

Febbraio 2013

SOMMARIO

INTRODUZIONE	3
1. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE SUI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI	5
1.1 L'IMPORTANZA DELLA DISCIPLINA DEI SPL NELL'AMBITO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA	5
1.2 LA NORMATIVA SUI SPL ANTECEDENTE AL REFERENDUM ABROGATIVO DEL 12 GIUGNO 2011	6
1.3 LA DISCIPLINA DEI SPL SUCCESSIVA AL REFERENDUM POPOLARE DEL 12 GIUGNO 2011.....	9
1.4 LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SPL	9
1.5 ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEI SPL A RETE E GLI INCENTIVI AL CRITERIO DELL'AFFIDAMENTO CON GARA.	12
2. EDILIZIA SOCIALE	14
2.1 IL SISTEMA DELL'INTERVENTO PUBBLICO.....	14
2.2 IL PIANO NAZIONALE DI EDILIZIA ABITATIVA	15
3. IL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE E GLI OSPEDALI	20
3.1 I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL SSN.	20
3.2 I SOGGETTI EROGATORI DELLE PRESTAZIONI	21
3.2.1 LE AUTORIZZAZIONI	231
3.2.2 L'ACCREDITAMENTO ISTITUZIONALE.....	22
3.2.3 GLI ACCORDI CONTRATTUALI.....	22
3.3 LA REMUNERAZIONE DELLE PRESTAZIONI EROGATE A CARICO DEL SSN.....	23
4. COLLEGAMENTI AEREI VERSO LE ISOLE	23
5. SETTORE IDRICO	24
5.1 EVOLUZIONE NORMATIVA.....	24
5.1.2 LE CONSEGUENZE DEL REFERENDUM DEL 12 GIUGNO 2011	265
5.2 I SOGGETTI ISTITUZIONALI E IL LORO RUOLO	256
5.2.1 LE AUTORITA' D'AMBITO	257
5.2.2 LE REGIONI	258
5.2.3 I SOGGETTI GESTORI	258
5.2.4 IL REGOLATORE NAZIONALE	259
6. SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI	30
6.1 EVOLUZIONE NORMATIVA.....	30
6.2 I PIANI REGIONALI.....	32
6.3 PROGRAMMA NAZIONALE DI PREVENZIONE DELLA PRODUZIONE DEI RIFIUTI E I PIANI DI GESTIONE RIFIUTI	34
6.4 SOPPRESSIONE DELLE AUTORITA' D'AMBITO E AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO RIFIUTI	35
6.5 LA TARIFFA	3725

INTRODUZIONE

La presente relazione è prevista all'articolo 8 della Decisione della Commissione europea del 28 novembre 2005 (2005/842/CE), riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE (adesso articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale.

La decisione 2005/842/CE (di qui in poi Decisione), è stata abrogata e sostituita dalla nuova decisione di esenzione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011, entrata in vigore il 31 gennaio 2012. Pertanto, a decorrere da tale data del 31 gennaio 2012, si applicano le nuove regole previste dalla nuova decisione di esenzione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011, ma permane l'obbligo della seconda relazione triennale.

La Commissione europea, con lettera COMP/A-3/JW-je(2012) 059566, del 7 giugno 2012, ha provveduto a rammentare la scadenza relativa alla seconda relazione triennale, relativa al periodo 2009-2011.

Il Dipartimento politiche europee (di qui in poi Dipartimento), ha curato la presente relazione, effettuando una previa ricognizione presso le Amministrazioni interessate.

Conseguentemente, il contenuto della presente relazione scaturisce dai contributi, dei quali è stata effettuata una sintesi, ed è stata aggiornata, per quanto concerne le ricostruzioni normative, ad agosto 2012.

Nella presente relazione si è inteso in primo luogo (capitolo 1) fornire un quadro di riferimento normativo nazionale con l'indicazione dell'evoluzione delle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, analizzando, più in dettaglio, la normativa sui SPL.

Si è scelto di effettuare solo un brevissimo richiamo a quanto esposto nella precedente relazione, soffermandosi più in particolare sugli interventi normativi più recenti, sebbene su di essi sia da ultimo intervenuta la sentenza 20 luglio 2012, n. 199, della Corte Costituzionale, che ha accolto il ricorso su tali norme.

Nelle parti successive (capitoli da 1 a 6), si sono invece illustrati i settori specifici richiamati dalla Decisione, sulla base dei contributi ricevuti.

Nel capitolo 2, si è dato conto degli interventi normativi nazionali di attuazione della normativa europea sull'edilizia sociale, specificando le diverse ipotesi di intervento pubblico: "edilizia sovvenzionata" (attuata da operatori pubblici con fondi pubblici) e "edilizia agevolata" (attuata per la gran parte da operatori privati con contributi pubblici).

In proposito si altresì illustrato il Piano nazionale di edilizia abitativa, approvato nel 2009, finalizzato all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, destinate prioritariamente a prima casa.

Il capitolo 3 richiama, in sintesi, quanto già esposto nella precedente relazione circa la organizzazione del sistema sanitario nazionale (SSN), precisando, comunque, le modalità di relazione fra soggetti erogatori pubblici, privati e privati senza scopo di lucro, sostanzialmente riassumibili nelle autorizzazioni, nell'accreditamento istituzionale e negli accordi contrattuali.

Nel capitolo 4 si illustrano i servizi di collegamento aereo e marittimo verso le isole - specificando, con apposita tabella, quali essi siano - ed il contesto di riferimento, costituito, fra l'altro, dalla pertinente normativa europea di settore. Quali di questi servizi costituiscano SIEG e rappresentino rotte onerate è stato stabilito con provvedimenti del Governo centrale.

Infine, nei capitoli 5 e 6 si sono descritti i meccanismi di funzionamento e organizzativi dei settori idrico e dei rifiuti.

Per il settore idrico, rinviandosi, per il passato, a quanto esposto nella precedente relazione, viene delineato il contesto normativo più recente, conseguente agli esiti del referendum del 13 giugno 2011, e dei conseguenti interventi normativi, fra cui la devoluzione delle funzioni di regolazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Per il settore dei rifiuti, si fa cenno al nuovo quadro normativo introdotto nel 2010, che ripartisce i compiti di pianificazione fra Stato e Regioni, che resta in vigore anche dopo la sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale, in quanto essa non abroga le norme sul servizio idrico.

1. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE SUI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.1 L'importanza della disciplina dei SPL nell'ambito dei servizi pubblici di rilevanza economica

Nel presente capitolo si fornisce il quadro di riferimento normativo nazionale, precisando quali sono le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici dalla normativa medesima disciplinate, in particolare con riferimento ai SPL di rilevanza economica, che rappresentano una parte significativa dei SIEG presenti sul territorio nazionale.

In proposito, si è scelto di svolgere in questa sede solo brevi richiami alle evoluzioni normative sul tema, rinviandosi, per il resto, a quanto esposto nella prima relazione triennale effettuata ai sensi dell'articolo 8 della decisione 2005/842/CE, della Commissione europea del 28 novembre 2005.

Come è noto, la gestione dei servizi pubblici, tradizionalmente erogati in regime di monopolio da imprese pubbliche o da concessionari, hanno notevolmente risentito dello stretto legame con la collettività i cui bisogni tendono a soddisfare: ciò è stata, fin dall'origine, la principale ragione della partecipazione pubblica nelle imprese. Oggi, invece, i servizi pubblici sono diventati, nella maggior parte dei casi, oggetto dell'iniziativa economica dei privati, sì che il legislatore ha adottato delle modifiche normative che tengono conto, in misura progressivamente maggiore, dell'evolversi dei mercati.

Sul processo di cambiamento dell'ordinamento giuridico ha inciso, fra l'altro, il mutamento degli assetti proprietari, che, unitamente alla necessità di far propri i principi europei di liberalizzazione, ha condotto il legislatore al superamento della idea di una gestione totalmente pubblicistica dei servizi pubblici e a promuovere con ogni mezzo, la concorrenza nel mercato.

Il processo di trasformazione è stato avviato con la privatizzazione degli enti pubblici (nei vari settori) ed è proseguito, segnatamente nei servizi pubblici locali (SPL) di rilevanza economica, con la riforma degli assetti normativi e di regolazione dei mercati dei SPL medesimi, specie per ciò che concerne le forme di gestione e di affidamento.

L'analisi della normativa sui servizi pubblici è dunque concentrata, come anche nella precedente relazione triennale, sui SPL.

Nella precedente relazione triennale, si sono illustrate le evoluzioni normative sui SPL fino alla entrata in vigore dell'articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Nella presente relazione, invece, ci si sofferma sugli effetti del citato articolo 23-bis del decreto-legge 112/2008, esponendo la successiva evoluzione normativa, caratterizzata, dapprima, dagli

effetti abrogativi del referendum popolare del 12 giugno 2011, e poi da nuovi interventi del legislatore su cui è da ultimo intervenuta, con effetto (parzialmente) abrogativo, la sentenza 199/2012, della Corte Costituzionale.

1.2 La normativa sui SPL antecedente al referendum abrogativo del 12 giugno 2011

L'articolo 23-bis mirava a garantire l'applicazione della normativa comunitaria e a favorire il rispetto dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nel rispetto di principi di universalità e accessibilità dei SPL.

La norma ribadiva fortemente il principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento dei SPL di rilevanza economica, limitando al contempo le ipotesi di affidamento diretto a fattispecie ben circoscritte e residuali, riconducibili al modello "*in house*", subordinato a ulteriori condizioni, che dovevano renderlo una ipotesi eccezionale, salvaguardando così la finalità di liberalizzazione e promozione della concorrenza della nuova normativa.

In particolare, era previsto che il modello dell'"*in house*" potesse configurarsi solo in presenza di situazioni tali da non permettere un efficace ed utile ricorso al mercato. Inoltre, l'affidamento doveva avvenire solo in favore di società totalmente partecipate dall'ente pubblico concedente, limitatamente ai casi in cui l'attività societaria fosse svolta a beneficio dello stesso ente pubblico, e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società affidataria.

Ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 23-bis del decreto-legge 112/2008, la possibilità di affidamento diretto era tuttavia sottoposta all'ulteriore vincolo, per l'ente affidante, di dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola e verificandola. In caso di affidamenti di valore superiore a determinate soglie, l'ente affidante era altresì tenuto a trasmettere una relazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la quale era tenuta ad esprimere un parere preventivo sulla conformità dell'affidamento diretto alle prescrizioni della normativa nazionale. Ciò aveva indotto, peraltro, la stessa AGCM a diramare un'apposita comunicazione per indirizzare gli enti locali nell'affidamento "*in house*" dei SPL di rilevanza economica.

Il comma 5 dell'articolo 23-bis prevedeva altresì che la gestione delle reti potesse essere affidata a soggetti privati, ferma restando la proprietà pubblica delle stesse.

Al comma 6, la norma consentiva anche l'affidamento simultaneo di una pluralità di SPL, ma a condizione che venisse esperita una gara e che potesse essere dimostrato il vantaggio economico correlato a tale scelta.

Il comma 7 della disposizione in commento prevedeva, poi, che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, d'intesa con la Conferenza unificata, potessero definire i bacini di gara per i diversi servizi, a condizione del rispetto di una serie di parametri di natura funzionale.

Il regime dell'articolo 23-bis citato era accompagnato da un articolato sistema transitorio (cfr. commi 8 e 9) inteso, in particolare, a porre in capo ai titolari della gestione di SPL affidati senza gara una serie di divieti, con la finalità di impedire loro di acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero di operare in ambiti territoriali diversi da quelli originari, nonché di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati.

Il comma 10 dell'articolo 23-bis, infine, autorizzava la delegificazione di una serie di disposizioni inerenti le attività di gestione di SPL.

La reale portata liberalizzatrice della disciplina in esame, però, è stata compiutamente espressa solo con l'adozione del regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis, che, dopo un lungo iter procedimentale, si è concretizzato nel D.P.R. n. 168, del 7 settembre 2010, recante "*Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 239, del 12.10.2010.

Il regolamento – lungamente atteso – ribadiva anzitutto l'obbligo di ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei SPL, chiarendo però una serie di aspetti del procedimento di gara che erano rimasti al di fuori delle previsioni del comma 2 dell'articolo 23 bis (cfr. articolo 3 del regolamento)¹.

In particolare, l'articolo 6 prescriveva altresì che le società "*in house*" e le società miste (a partecipazione pubblico-privata) affidatarie di SPL, dovessero ricorrere, per l'acquisto di beni e servizi, alle procedure concorrenziali di cui al Codice dei Contratti. Inoltre, le stesse società ("*in house*" e miste) affidatarie della gestione di SPL (ad eccezione delle società quotate), in base all'articolo 7, dovevano rispettare criteri per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi rispettosi dei principi dell'articolo 35, comma 3, del Decreto legislativo n. 165, del 30 marzo 2001.

Il provvedimento di attuazione dava specificazione anche al punto, presente nella normativa primaria, del principio della divisione tra proprietà delle reti e loro gestione, anche per la delicatezza che il tema aveva assunto con riferimento alle risorse idriche e alla c.d. privatizzazione dell'acqua, come sostenevano i promotori del referendum del 12-13 giugno 2011.

¹ Con riferimento all'iter di adozione del regolamento di attuazione dell'articolo 23 bis, alcuni atti di particolare interesse possono segnalarsi. La Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato si era espressa con parere n. 2692/2010 del 14.06.2010, adottato all'esito dell'Adunanza del 24.5.2010. Il Consiglio dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, in data 14.6.2010, aveva trasmesso una segnalazione al Governo e al Parlamento, al fine di avanzare alcune osservazioni in merito alla riforma della materia. Analoga segnalazione era stata inoltrata dalla stessa Autorità anche in sede di prima applicazione dell'articolo 23 bis.

Al riguardo il regolamento (articolo 1, comma 2) ribadiva la proprietà pubblica delle risorse, prevedendo infatti che *"con riguardo alla gestione del servizio idrico integrato restano ferme l'autonomia gestionale del soggetto gestore, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché la spettanza esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse"*.

Per quanto afferiva alla liberalizzazione dei SPL, il regolamento (articolo 2) prevedeva un meccanismo periodico di verifica della gestione concorrenziale dei servizi medesimi (i quali potevano essere sottratti al mercato ove, *"in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio"*).

Il regolamento poi (articolo 4) limitava agli affidamenti di SPL di valore superiore a 200.000 euro annui l'obbligo del parere preventivo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulla conformità dell'affidamento diretto alle prescrizioni della normativa nazionale. Inoltre, con il regolamento di attuazione i soggetti affidatari di SPL tramite il modello *"in house"* venivano assoggettati al patto di stabilità interno, con obbligo dell'ente affidante di vigilare sull'osservanza dei relativi vincoli (articolo 5).

Al fine di rendere più chiare e trasparenti le gare e i rapporti tra ente affidante e soggetto gestore, il regolamento introduceva anche nuove cause di incompatibilità ai fini dell'assunzione di incarichi inerenti la gestione dei SPL (cfr. articolo 8), mentre, nell'interesse dei cittadini destinatari dell'erogazione dei SPL, veniva prevista la possibilità di ricorrere a procedure conciliative di risoluzione delle controversie (cfr. articolo 11).

Infine, in attuazione del comma 10, lettera m), dell'articolo 23-bis del decreto-legge 112/2008, il regolamento individuava espressamente le norme abrogate ai sensi del medesimo articolo 23-bis².

L'intero impianto normativo delineato dall'articolo 23-bis e dalla relativa normativa di attuazione ha sicuramente rappresentato un punto fondamentale nel processo di riforma del quadro giuridico relativo all'organizzazione e alla gestione dei SPL.

Tuttavia, sull'assetto così definito della disciplina della materia, è sopravvenuto il referendum popolare abrogativo del 12 giugno 2011, che, abrogando le predette norme, ha di fatto rappresentato un ritorno alla situazione antecedente la riforma fondata sull'articolo 23-bis del decreto-legge 112/2008. L'effetto abrogativo si è realizzato con decorrenza dal 21 luglio 2011, a seguito della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113.

² In particolare, per quanto afferiva all'articolo 113 del T.U.E.L., veniva finalmente chiarito che *"a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento sono o restano abrogate le seguenti disposizioni: a) articolo 113, commi 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni"*.

1.3 La disciplina dei SPL successiva al referendum popolare del 12 giugno 2011

La prima conseguenza dell'abrogazione referendaria dell'articolo 23-bis e, di conseguenza, della normativa attuativa rappresentata dal D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, è stata quella che il vuoto creatosi per la sopravvenuta assenza di norme specifiche di tutela della concorrenza nei SPL è stato colmato immediatamente dalla più generale normativa europea preesistente, in un rapporto di integrazione con le norme dell'ordinamento italiano.

La disciplina europea che ha trovato applicazione è stata, sostanzialmente, quella derivante dalle regole di tutela della concorrenza in relazione alla necessità della gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Tuttavia, la necessità, comunque, di una adeguata disciplina nazionale di dettaglio delle modalità di gestione dei SPL di rilevanza economica ha condotto a un immediato intervento del legislatore, che ha introdotto nuove regole con il decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, in seguito a varie riprese modificato da successivi provvedimenti.

Fra tali interventi normativi modificativi del decreto-legge 138/2011 vanno indicati, la legge 12 novembre 2011, n. 183; il "*pacchetto liberalizzazioni*" varato con il DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, e l'articolo 53 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. Decreto sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134.

Il conseguente quadro normativo, risultante dal succedersi dei citati interventi normativi, ha condotto a un **sistema liberalizzato** dei SPL di rilevanza economica attraverso la piena concorrenza nel mercato, compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio.

Mentre l'articolo 23-bis del decreto-legge 112/2008, era soprattutto incentrato sulle privatizzazioni, l'articolo 4 del decreto-legge 138/2011, ha operato una decisa scelta verso le liberalizzazioni, alla quale vanno aggiunte - in seguito alla introduzione, da parte del decreto-legge 1/2012, dell'articolo 3-bis del decreto-legge 138/2011 – misure sulla organizzazione dei servizi a rete, attraverso l'attribuzione alle Regioni e alle province autonome del compito di individuare ambiti o bacini territoriali che consentano di sfruttare economie di scala e di differenziazione.

1.4 Le modalità di affidamento dei SPL

L'articolo 4 del decreto-legge 138/2011, di recente abrogato per effetto della sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, prevedeva che gli enti locali, prima di procedere al conferimento della gestione dei servizi, avessero l'obbligo di individuare in via preliminare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale e le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo. Esso prevedeva inoltre la verifica

della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei SPL, limitando i diritti di esclusiva alle sole ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risultasse idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

L'attribuzione di diritti di esclusiva permaneva in via residuale, qualora la liberalizzazione non riuscisse a soddisfare i bisogni della comunità.

La principale novità del sistema era pertanto costituita dalla introduzione del principio della liberalizzazione di tutte le attività economiche oggetto dei SPL di rilevanza economica: la procedura di evidenza pubblica per la scelta del gestore costituiva, quindi, una eccezione alla regola della liberalizzazione.

Ulteriore eccezione all'affidamento con gara era l'affidamento *"in house"* del servizio a società interamente pubblica con i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo, limitata alla ipotesi in cui il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento era pari o inferiore a 200.000 euro annui.

La norma prevedeva anche l'impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe.

Il medesimo articolo 4, poi, imponeva alle società *"in house"* il rispetto del patto di stabilità interno, e l'applicazione delle disposizioni già vigenti per l'acquisto di beni e servizi, per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi.

La norma introduceva, inoltre, una serie di divieti ed incompatibilità molto estese e rigorose, applicabili alle nomine, agli incarichi e alla partecipazione a commissioni di gara.

Quanto al campo di applicazione, le norme di liberalizzazione contenute nell'articolo 4 erano applicabili a tutti i SPL di rilevanza economica, con prevalenza sulle relative discipline di settore incompatibili. A seguito delle modifiche introdotte dal D.L. 1/2012, anche il servizio di trasporto ferroviario regionale, originariamente escluso, era stato attratto nell'ambito di applicazione della disciplina generale di cui all'articolo 4.

Restavano fatti salvi una serie di servizi, disciplinati da specifiche disposizioni:

- a) il servizio idrico integrato;
- b) il servizio di distribuzione di gas naturale;
- c) il servizio di distribuzione di energia elettrica;
- d) la gestione delle farmacie comunali.

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani è disciplinato da norme diverse. L'articolo 25 del decreto-legge 1/2012, tuttora in vigore, interviene specificamente sulle norme che regolano l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani modificando l'articolo 202 del Decreto legislativo 152/2006. Il contenuto obbligatorio del servizio è costituito da: (a) raccolta, (b) raccolta differenziata, (c) commercializzazione e (d) avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti, mentre la realizzazione degli impianti – prima contenuto obbligatorio dell'affidamento – diventa adesso solo eventuale.

Nel caso in cui l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani riguardi anche l'attività di realizzazione degli impianti, allora dovrà comprendere lo smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ambito territoriale ottimale, che deve avere dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Infine, nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel Piano d'ambito.

Sull'impianto normativo sopra delineato e che sembrava aver portato a stabilizzazione il lungo percorso di riforma relativo ai SPL di rilevanza economica, è intervenuta la **sentenza n. 199/2012, della Corte costituzionale** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 138/2011, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni.

La Corte osserva che *“a distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'articolo 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'impugnato articolo 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato articolo 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo articolo 23-bis contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 168 del 2010”*. La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'articolo 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

L'abrogazione dell'articolo 4 del decreto-legge 138/2011, ad opera della Corte Costituzionale, ha reso non più operanti tutte le disposizioni in esso contenute, concernenti, essenzialmente, le modalità di affidamento dei SPL, mentre ha lasciato intatte le altre norme in materia di SPL, fra cui, in primo luogo, l'articolo 3-bis del decreto-legge 138/2011, che riguarda la organizzazione territoriale dei SPL a rete e gli incentivi per gli enti che utilizzano procedure competitive di affidamento.

Per quanto concerne le modalità di affidamento, dunque, va segnalato che:

- A) continuano ad applicarsi le discipline speciali di settore, per le quali, ad esempio per rifiuti e trasporto pubblico locale, il criterio di affidamento resta quello della procedura di evidenza pubblica

- B) Per i settori non regolati da discipline speciali, l'affidamento *in house* dei SPL è tornato – al momento - ad essere sottoposto solo ai principi comunitari, per cui:
- a. la società affidataria deve avere capitale interamente pubblico;
 - b. la “destinazione prevalente dell’attività” del prestatore *in house* deve essere in favore dell’amministrazione aggiudicatrice;
 - c. il “controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi” deve essere necessariamente esercitato dall’amministrazione aggiudicatrice nei confronti del prestatore *in house*.
- C) Per tutti settori, restano in vigore tutti i vincoli per le società *in house*: sulle assunzioni del personale, sugli acquisti di beni e servizi, sulla estensione del patto di stabilità interno alle aziende con affidamento diretto.

1.5 L’organizzazione territoriale dei SPL a rete e gli incentivi al criterio dell’affidamento con gara

Per quanto concerne l’organizzazione territoriale dei SPL a rete, occorre illustrare l’articolo 3-bis del decreto-legge 138/2011, tuttora in vigore.

L’articolo 3-bis del decreto-legge 138/2011, è finalizzato a rendere più efficiente la gestione dei SPL, la cui disciplina è esplicitamente dettata “a tutela della concorrenza e dell’ambiente” e prevede norme sui SPL a rete. In particolare, la norma disciplina la organizzazione territoriale di detti SPL (a rete) stabilendo che essa debba essere effettuata per ambiti. La norma attribuisce alle Regioni il compito di organizzare lo svolgimento dei SPL a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi.

Gli ambiti territoriali dei servizi a rete devono essere ottimali, omogenei e di dimensione normalmente non inferiore a quella del territorio provinciale.

La norma fa salva la possibilità delle Regioni di derogare alla dimensione provinciale, purché tale scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in considerazione delle specifiche caratteristiche del servizio. La proposta di deroga può essere presentata anche dai Comuni, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o previa delibera di un organismo già costituito sulla base di convenzioni tra enti locali per lo svolgimento in comune di servizi e funzioni determinate (stipulate ai sensi dell’articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali - di qui in poi TUEL).

È, in ogni caso, fatta salva l’organizzazione per ambiti di singoli servizi già prevista da normative di settore e da disposizioni regionali e già avviata mediante costituzione di bacini di dimensioni non inferiori a quella prevista dall’articolo in esame, anche sulla base di direttive europee. Tale clausola di salvaguardia è determinata dalla necessità di coordinare le disposizioni generali sugli ambiti territoriali ottimali con le normative di settore che prevedono l’organizzazione di singoli SPL secondo ambiti territoriali ottimali.

Sono sottratti alla disciplina sopra illustrata gli ambiti territoriali ottimali dei servizi idrici e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, i quali - ai sensi, rispettivamente, dell' articolo 147 e dell'articolo 200 del Codice ambientale (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) - sono definiti dalle regioni in attuazione della legge Galli (legge 5 gennaio 1994, n. 36).

La organizzazione dei SPL a rete di rilevanza economica riguarda sia la definizione del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali, sia la istituzione o designazione degli enti di governo degli ambiti stessi.

L'articolo 3-bis del decreto-legge 138/2011 che si sta illustrando prevede anche misure incentivanti all'utilizzo di procedure competitive per l'affidamento dei servizi.

La prima misura incentivante è rappresentata dalla regola secondo cui, a decorrere dal 2013, l'applicazione di procedure di affidamento a evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce un elemento di valutazione della virtuosità degli enti stessi ai fini di un trattamento più favorevole del Patto di stabilità interno.

Per consentire l'operatività della disposizione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha il compito di comunicare, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco degli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure citate. In caso di mancata comunicazione entro il termine, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

La seconda misura incentivante contenuta nell'articolo 3-bis stabilisce la priorità nella distribuzione dei finanziamenti, a qualsiasi titolo concessi, che riguardino risorse pubbliche statali, in favore degli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero dei gestori del servizio. In questa seconda ipotesi, però, la priorità è subordinata al fatto che si tratti di gestori selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio. La norma esclude dal criterio della priorità i finanziamenti ai progetti relativi ai SPL di rilevanza economica, cofinanziati con fondi europei.

2. EDILIZIA SOCIALE

2.1 Il sistema dell'intervento pubblico

Il decreto ministeriale 22 aprile 2008, emanato in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 febbraio 2007, n° 9, recante *"Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie deboli"*, ha definito le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali anche ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea (adesso 107 e 108 del TFUE).

Sono Alloggi Sociali le unità immobiliari adibite ad uso residenziale in locazione permanente finalizzate, per l'interesse generale e la salvaguardia della coesione sociale, a ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, i quali non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'Alloggio Sociale si configura come *"elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie"*.

Il citato decreto ministeriale conferma sostanzialmente il sistema di edilizia residenziale esistente introdotto a partire dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, nel quale risultano comprese due diverse modalità di intervento che ricadono nella edilizia residenziale pubblica.

La prima modalità - "edilizia sovvenzionata" - è attuata sostanzialmente da operatori pubblici in quanto realizzata per intero con fondi pubblici (statali, regionali, comunali).

La seconda modalità di intervento - "edilizia agevolata" - è attuata per la gran parte da operatori privati (imprese di costruzione, cooperative, consorzi di imprese o cooperative) e fruisce di un contributo pubblico a parziale copertura del costo di costruzione ovvero di un contributo finalizzato alla riduzione del costo del mutuo da sostenere da parte del beneficiario acquirente finale. Tale contributo risulta, pertanto, orientato a favorire l'acquisto dell'abitazione da parte di categorie di cittadini che non hanno i requisiti per l'accesso all'edilizia sovvenzionata ma sono in possesso di ulteriori requisiti fissati dalle Regioni.

La novità introdotta dal decreto ministeriale 22 aprile 2008 è stata quella di ampliare - stante le mutate condizioni sociali ed economiche registrate nel Paese unitamente alla riscontrata presenza di forme più articolate e specializzate di disagio abitativo - esclusivamente la seconda modalità che si attua attraverso l'intervento di operatori privati.

Entrambe le modalità di intervento trovano ora maggiore sistematizzazione nella definizione di edilizia residenziale sociale resa dal decreto ministeriale in argomento.

Viene infatti definito *"alloggio sociale"* l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, i quali non

sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie (articolo 1, comma 2).

Il decreto ministeriale, inoltre, in coerenza con il sistema di edilizia pubblica sopra evidenziato, ricomprende nella definizione di alloggio sociale anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o di immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà (articolo 1, comma 3).

E' una definizione che tiene conto delle mutate condizioni economico-sociali e delle nuove forme di disagio abitativo che si manifestano nel nostro Paese, interessando ormai categorie sociali più ampie di quelle che hanno i requisiti per l'accesso alla tradizionale edilizia sovvenzionata, che rimane confermata comunque anche nella nuova definizione di "alloggio sociale".

In relazione al più articolato sistema di interventi reso possibile dal decreto ministeriale in oggetto e per quanto concerne, in particolare, la determinazione dei canoni dell'alloggio sociale realizzato da operatori pubblici e privati destinati alla locazione per almeno otto anni ovvero alla proprietà, è opportuno rilevare che la compensazione spettante al soggetto erogatore del servizio, viene riferita al canone di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, che risulta determinato sulla base dei valori "calmierati" definiti negli accordi sottoscritti in sede locale tra le organizzazioni sindacali della proprietà edilizia e delle organizzazioni sindacali dei conduttori.

Per quanto concerne le caratteristiche e i requisiti dell'alloggio sociale, il decreto ministeriale ne definisce i livelli essenziali, con riferimento a parametri tecnico-dimensionali da far valere su tutto il territorio nazionale, senza che ciò costituisca determinazione dei livelli essenziali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione che, peraltro, non possono essere individuati con un atto normativo di secondo livello, ma con atto normativo primario.

Le caratteristiche tecniche individuate dall'articolo 2, comma 7, del decreto ministeriale in argomento e la normativa nello stesso richiamata, forniscono parametri dimensionali e volumetrici che vanno obbligatoriamente adottati (e non facoltativamente come nel caso del più ampio sistema di edilizia residenziale). Tali parametri nel limitare, come è noto, l'ampia gamma delle soluzioni formali e tipologiche che risultano teoricamente possibili in campo residenziale, comportano una chiara ed evidente differenziazione dell' "alloggio sociale" rispetto alla generalità degli alloggi altrimenti reperibili sul mercato.

2.2 Il Piano nazionale di edilizia abitativa

I contenuti fondamentali del Piano nazionale di edilizia abitativa sono disciplinati dall'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante: "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

Il comma 7 del citato articolo 11, reca la definizione di *“alloggio sociale”*, inteso *“come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie”*.

Il citato decreto legge, all'articolo 11, comma 1, dispone che³ sia approvato un Piano nazionale di edilizia abitativa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana.

Ai sensi del comma 2 del citato articolo, il Piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, destinate prioritariamente a prima casa per:

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all' articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 ;
- g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione (60).

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2009 è stato approvato il *“Piano nazionale di edilizia abitativa”* in attuazione di quanto previsto dal decreto-legge 112/2008. L'articolo 1 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri prevede che il Piano nazionale sia articolato in sei linee di intervento:

- 1) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;
- 2) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici;
- 3) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture);
- 4) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonché termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
- 5) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale *“anche”* sociale;

³ Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE e d'intesa con la Conferenza Unificata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

- 6) interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007), regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta.

Il citato decreto dispone anche in merito alla articolazione delle risorse (destinate al finanziamento delle linee di intervento di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b), c) e d) ed e), ai parametri di finanziamento, alle procedure, ai contenuti e alle modalità di approvazione degli Accordi di programma con le Regioni e alla disciplina delle procedure attuative e delle linee di indirizzo per la selezione dei programmi coordinati di intervento.

Sulla base degli Accordi di programma sottoscritti tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le singole regioni, sono trasferite a queste ultime le risorse relative al Piano nazionale. In tali accordi gli interventi e i soggetti attuatori sono individuati dalle Regioni medesime mediante procedure ad evidenza pubblica.

Con successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'8 marzo 2010, è stato effettuato il riparto, tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano delle risorse di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c) del Piano nazionale di edilizia abitativa allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2009, destinate al finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b), c), d) ed e) del medesimo Piano nazionale di edilizia abitativa, pari complessivamente ad euro 377.885.270,00.

L'articolo 11 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2009 declina anche la linea di intervento riguardante il sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari (SIF) e prevede, ai fini della costituzione del sistema integrato di fondi immobiliari, la partecipazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) a uno o più fondi immobiliari chiusi, le cui quote siano riservate esclusivamente a investitori istituzionali di lungo periodo.

In particolare, assume rilievo il comma 2 dell'articolo 11, che recita: *"i fondi immobiliari [...] dovranno essere dedicati allo sviluppo di una rete di fondi o altri strumenti finanziari che contribuiscano ad incrementare la dotazione di alloggi sociali"* come definiti dal decreto ministeriale 22 aprile 2008.

Tale modalità di investimento circoscrive l'ambito del Sistema Integrato di Fondi o, più propriamente, di quella che può definirsi come Edilizia Privata Sociale (anche definita "Eps"), intesa come un ambito innovativo di sviluppo di progetti di interesse generale diretti a categorie socialmente sensibili mediante una metodologia di attuazione propria del mercato immobiliare privato.

Tali fondi immobiliari potranno essere costituiti mediante la partecipazione di soggetti pubblici e privati e potranno articolarsi in un "Sistema Integrato di Fondi" (SIF), costituito da un "fondo nazionale" e da una serie di "fondi locali". In altri termini, gli interventi di edilizia privata sociale

potranno essere implementati e realizzati sul territorio mediante lo sviluppo di fondi locali, a loro volta partecipati dal fondo nazionale.

Ai sensi della citata previsione di cui all'articolo 11, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - ha bandito una gara a procedura aperta (G.U.C.E. cod. 2010/S106-161418 del 3 giugno 2010; G.U. 5^a serie n. 65 del 9 giugno 2010), al cui esito ha selezionato la CDP Investimenti SGR S.p.A. - costituita nel 2009 da Cassa depositi e prestiti S.p.A., dall'Associazione delle Fondazioni bancarie (ACRI) e dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) - che è risultata aggiudicataria, prima in via provvisoria (8 settembre 2010) e poi in via definitiva (8 giugno 2011), in qualità di società di gestione del Fondo investimenti per l'abitare (FIA), quale Fondo nazionale. Il 2 novembre 2011 è stato stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e CDP Investimenti SGR S.p.A. il contratto per la sottoscrizione di n. 280 quote di classe "B" del FIA per un valore nominale di 140 milioni di euro.

L'articolo 11 del citato decreto definisce il quadro normativo ed operativo dei Fondi Nazionali nell'ambito del Sistema Integrato di Fondi Immobiliari prevedendo, tra l'altro:

- a. Dimensione obiettivo della raccolta a livello nazionale pari a 3 miliardi di euro (minimo 1 miliardo) e durata minima di 25 anni,
- b. Destinazione degli investimenti all'incremento dell'offerta di Alloggi Sociali,
- c. Rendimento obiettivo e sostenibilità economica dei progetti,
- d. Criteri di partecipazione dei fondi Nazionali agli investimenti locali mediante acquisizione di partecipazioni di minoranza fino ad un massimo del 40%,
- e. Integrazione con le politiche pubbliche locali.

Come sopra evidenziato, il Sistema Integrato di Fondi è attualmente costituito da un fondo nazionale, il Fondo Investimenti per l'Abitare, che investe in fondi immobiliari locali per realizzare case a costi accessibili, destinate alle famiglie non in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative, ma con redditi superiori a quelli che danno diritto alle assegnazioni dell'edilizia residenziale pubblica.

Considerato il carattere innovativo dell'iniziativa, il Ministero per le Infrastrutture - direzione generale per le politiche e abitative - e il Ministero dell'Economia - dipartimento Tesoro, hanno realizzato delle Linee guida per il Piano nazionale di edilizia abitativa - sistema integrato di Fondi immobiliari (SIF), in cui si affronta il tema connesso a possibili aiuti di Stato sotto forma di compensazioni.

In particolare le Linee guida si rivolgono agli Enti territoriali che intendano attivare delle iniziative in sede locale nell'ambito della linea di intervento di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16/7/2009, relativa al tema dell'incremento dell'offerta abitativa a prezzi accessibili (Affordable Housing), attraverso la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale, ovvero mediante la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la

valorizzazione e l'incremento dell'offerta alloggiativa. Tale linea di intervento è rivolta alle persone che non hanno i requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma il cui reddito non consente di accedere agli affitti a libero mercato.

Le Linee guida intendono fornire indicazioni affinché gli Enti territoriali valutino attentamente le iniziative intraprese in termini di compatibilità con la normativa nazionale e comunitaria con riferimento ai seguenti tre profili:

1. trattamento contabile dell'operazione, al fine di evitare riclassificazioni;
2. rilevanza in materia di aiuti di Stato,
3. impatto sul bilancio dell'Ente territoriale, per il rispetto dei vincoli dettati dal patto di stabilità interno.

3. IL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE E GLI OSPEDALI

3.1 Principi fondamentali del SSN.

In Italia la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività (articolo 32 della Costituzione) è garantita, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana, attraverso il Servizio sanitario nazionale (SSN), istituito dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Il SSN italiano ha carattere universalistico e solidaristico, fornisce cioè l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini senza distinzioni di genere, residenza, età, reddito e lavoro. In sintesi, i principi fondamentali su cui si basa il SSN sono:

- a. responsabilità pubblica della tutela della salute;
- b. universalità ed equità di accesso ai servizi sanitari;
- c. globalità di copertura in base alle necessità assistenziali di ciascuno, secondo quanto previsto dai Livelli essenziali di assistenza;
- d. finanziamento pubblico attraverso la fiscalità generale;
- e. "portabilità" dei diritti in tutto il territorio nazionale e reciprocità di assistenza con le altre regioni.

Il SSN assicura quindi un accesso ai servizi nel rispetto dei principi della dignità della persona, dei bisogni di salute, di equità, qualità, appropriatezza delle cure e economicità nell'impiego delle risorse. I cittadini effettuano la libera scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito delle strutture pubbliche e private accreditate ed esercitano il proprio "diritto alla salute" per ottenere prestazioni sanitarie, inclusive della prevenzione, della cura e della riabilitazione.

Il governo del sistema sanitario è esercitato da Stato e Regioni, secondo la distribuzione di competenze stabilita dalla recente revisione della Carta costituzionale e dalla legislazione in materia.

Le previsioni costituzionali recano una complessa distribuzione di competenze in tema di salute. Da un lato, alla legislazione statale spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in forza della lettera m) dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, d'altro canto, la tutela della salute rientra nella competenza concorrente affidata alle Regioni.

Dunque, le Regioni possono legiferare in materia nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale nonché dei livelli essenziali di assistenza come individuati da quest'ultima. In proposito va ricordato come l'espressione "livelli essenziali" sia mutuata dalla legislazione in materia sanitaria, e che l'articolo 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, così come sostituito dall'articolo 1 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, vi aggiunga l'aggettivo "uniformi", a testimonianza della volontà di eliminare diseguglianze nella fruizione dell'assistenza

sanitaria nelle varie aree del Paese. La definizione di livelli essenziali di assistenza è affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

3.2 I soggetti erogatori e le prestazioni

Il Servizio sanitario nazionale, sin dalla propria istituzione, è organizzato in modo da favorire l'integrazione tra soggetti erogatori pubblici, privati e privati senza scopo di lucro. La normativa prevede una articolata relazione tra soggetti erogatori privati e SSN, che individua i propri elementi costitutivi nelle autorizzazioni, nell'accreditamento istituzionale e negli accordi contrattuali.

3.2.1 Le autorizzazioni

Le autorizzazioni costituiscono il requisito di base per l'apertura e l'esercizio delle attività sanitarie e sottendono la presenza di standard minimi di sicurezza e qualità delle prestazioni. Oggetto di autorizzazione sono sia la realizzazione di strutture, sia l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie.

Tali autorizzazioni si applicano alla costruzione di nuove strutture, all'adattamento di strutture già esistenti, alla loro diversa utilizzazione, all'ampliamento o alla trasformazione, nonché al trasferimento in altra sede di strutture già autorizzate, con riferimento alle seguenti tipologie:

- a) strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo o diurno per acuti;
- b) strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, ivi comprese quelle riabilitative, di diagnostica strumentale e di laboratorio;
- c) strutture sanitarie e sociosanitarie che erogano prestazioni in regime residenziale, a ciclo continuativo o diurno;
- d) quanto all'esercizio di attività, l'autorizzazione riguarda anche gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie - ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale - nonché procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche, svolte anche a favore di soggetti terzi. L'esercizio della attività relativa a quest'ultima categoria, pertanto, richiede non solo l'abilitazione soggettiva all'esercizio della professione, ma anche l'autorizzazione oggettiva relativa alla struttura in cui vengono erogate le prestazioni.

Con riferimento all'autorizzazione per l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie da parte di strutture pubbliche e private, è richiesto il previo possesso dei requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi che, alla luce del rinnovato assetto costituzionale delle competenze, spetta a ciascuna Regione predeterminare.

3.2.2 L'accreditamento istituzionale

L'accreditamento istituzionale costituisce il presupposto per l'esercizio di attività sanitarie per conto del SSN, ma l'avvenuto accreditamento, di per sé, non conferisce alcun diritto in relazione alla remunerazione delle prestazioni erogate, che sarà possibile esclusivamente a seguito degli accordi contrattuali.

L'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla Regione alle strutture autorizzate, pubbliche ed equiparate, alle strutture private lucrative e non lucrative e ai professionisti che ne facciano richiesta, in presenza degli ulteriori requisiti di qualificazione, funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

In particolare, la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, è compiuta dalla Regione previa definizione del fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale, per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa.

Nel caso di richiesta di accreditamento da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, l'accreditamento può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati, ma l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accreditamento.

Spetta a ciascuna Regione la determinazione dei requisiti ulteriori necessari per l'ottenimento dell'accreditamento istituzionale, così come la fissazione del procedimento ed i termini per il relativo rilascio.

3.2.3 Gli accordi contrattuali

Gli accordi contrattuali consentono alle strutture che risultino previamente autorizzate ed oggetto di accreditamento istituzionale, l'esercizio di attività sanitarie a carico del SSN.

La stipula di tali accordi attribuisce ai soggetti autorizzati e accreditati la qualifica di erogatori (*recte*: concessionari) dei servizi del SSN.

La Regione, con propria legge:

- a) determina il riparto delle responsabilità tra la Regione e l'azienda USL competente per territorio per la definizione e la verifica del rispetto degli accordi contrattuali;
- b) emana indirizzi per la formulazione dei programmi di attività delle strutture interessate, con l'indicazione delle funzioni e delle attività da potenziare e da depotenziare, secondo le linee della programmazione regionale e nel rispetto delle priorità indicate dal PSN;
- c) determina il piano delle attività relative alle alte specialità e alla rete dei servizi di emergenza;
- d) indica i criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture, ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività svolto dalle strutture medesime e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura.

Le Regioni e le Unità Sanitarie Locali (USL), attraverso gli accordi contrattuali, sono tenute a porre a carico del SSN un volume di attività comunque non superiore a quello previsto dagli

indirizzi della programmazione nazionale, anche nel caso in cui vi sia una capacità produttiva superiore al fabbisogno predeterminato in sede di programmazione.

In caso di superamento di tale limite, la Regione revoca l'accreditamento della capacità produttiva in eccesso, in misura proporzionale all'incidenza di ciascuna struttura sull'eccesso globale di prestazioni.

La Regione e/o le USL, inoltre, anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi, definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati, anche mediante intese con le loro organizzazioni rappresentative a livello regionale. Sono contenuti essenziali di tali accordi/contratti:

- a) gli obiettivi di salute e i programmi di integrazione dei servizi;
- b) il volume massimo di prestazioni che le strutture si impegnano ad assicurare;
- c) i requisiti del servizio da rendere, con particolare riguardo ad accessibilità, appropriatezza clinica e organizzativa, tempi di attesa e continuità assistenziale;
- d) il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo, da verificare a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte;
- e) il debito informativo delle strutture erogatrici per il monitoraggio degli accordi pattuiti e le procedure che dovranno essere seguite per il controllo esterno della appropriatezza e della qualità della assistenza prestata e delle prestazioni rese.

3.3 Remunerazione delle prestazioni erogate a carico del Servizio Sanitario Nazionale

Superando il criterio unitario della remunerazione a tariffa, il decreto legislativo n. 229 del 1999 ha introdotto due diverse modalità di finanziamento delle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale: i trattamenti ospedalieri, sia in regime di ricovero sia in regime di day hospital, sono remunerati in base a tariffe predefinite (Diagnosis Related Groups: DRG), mentre le funzioni assistenziali globali sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza.

In entrambi i casi si tratta di un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento. Il Ministro della salute, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, con apposito decreto individua i sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da remunerare e determina le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate.

4. COLLEGAMENTI AEREI VERSO LE ISOLE

I servizi di collegamento aereo verso le isole sono stati concessi in esclusiva, mediante una procedura di gara d'appalto pubblica prevista dalla vigente normativa comunitaria (articolo 16, paragrafo 10, e articolo 17, paragrafi da 2 a 10, del Regolamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008).

In proposito, si allega una tabella relativa ai servizi aerei di linea effettuati sui collegamenti aerei da e per le isole della Sicilia e Sardegna, concessi in regime di oneri di servizio pubblico, in conformità alle disposizioni del Regolamento (CEE) n° 2408/92 del Consiglio del 23 luglio 1992, ora abrogato e sostituito dal Regolamento (CE) n° 1008/2008 sopra citato.

Tali servizi sono stati concessi in esclusiva e dietro compensazione finanziaria a completo carico dello Stato o a parziale carico degli Enti locali, mediante una procedura di gara d'appalto pubblica prevista dall'articolo 16, paragrafo 10 e dall'articolo 17, paragrafi da 2 a 10 del Regolamento sopra citato.

Appare però opportuno segnalare, ai fini di una più completa informazione, che lo Stato italiano, conformemente all'articolo 16, paragrafi 1 e 9 del Regolamento n° 1008/2008, ha imposto oneri di servizio pubblico su singole rotte o su gruppi di rotte, concedendo poi il servizio a quei vettori che hanno accettato di operare conformemente all'onere imposto sulla rotta e senza compensazione finanziaria, e ciò si è verificato su alcuni collegamenti onerati da e per la regione Sardegna.

L'individuazione dei SIEG è stata effettuata con appositi decreti ministeriali, ciascuno dei quali rappresenta un singolo SIEG.

5. SETTORE IDRICO

5.1 Evoluzione normativa

L'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. "Salva Italia"), ha trasferito all'Autorità per l'energia elettrica e il gas tutte le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici precedentemente attribuite all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua che contestualmente è stata soppressa.

Con DPCM 20 luglio 2012 GU n. 231 del 3-10-2012 è stata regolata la ripartizione di funzioni tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Si ricorda poi che il Codice dell'ambiente ha riordinato la normativa sui servizi idrici – assorbendo anche le disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n. 36, (legge Galli) – e ha esplicitato per la prima volta che l'organo cui è trasferito l'esercizio delle competenze spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche, all'interno di ciascun Ambito Territoriale ottimale (ATO), è l'Autorità di Ambito (AATO), responsabile per le funzioni di pianificazione, affidamento e controllo della gestione del servizio.

Sul piano dell'assetto istituzionale, la legge 25 marzo 2010, n. 42, di conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, ha introdotto una disposizione volta ad abrogare le AATO, con decorrenza dal 31 dicembre 2011 (scadenza da ultimo prorogata al 31 dicembre 2012). La medesima norma ha contestualmente demandato alle Regioni il compito di attribuire a nuovi soggetti le funzioni già esercitate dalle AATO, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

5.1.2 Le conseguenze del referendum del 12 giugno 2011

Come è noto, in esito al referendum popolare svoltosi in data 12-13 giugno 2011, con il decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 116 è stato parzialmente abrogato l'articolo 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152/06, eliminando il riferimento alla "adeguatezza della remunerazione del capitale investito".

In dettaglio, dunque, il testo della disposizione suddetta, quale risultante dall'abrogazione parziale referendaria, è il seguente: "La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo".

Anche a seguito dell'abrogazione referendaria, dunque, permane il riferimento alla garanzia della copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

Al riguardo, la stessa Corte Costituzionale, nel motivare circa l'ammissibilità del referendum (sentenza n. 26, del 26 gennaio 2011), si è espressa affermando che [a seguito dell'eventuale abrogazione] "la normativa residua, immediatamente applicabile, data proprio dall'articolo 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, non presenta elementi di contraddittorietà, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare la "copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio chi inquina paga".

Sul punto assume inoltre rilievo il diritto dell'Unione europea: la Comunicazione COM(2000)477 della Commissione europea sancisce, esplicitando il significato dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro acque), che tra i costi che la tariffa per il servizio idrico deve integralmente coprire vi sono: a) i costi finanziari dei servizi idrici, che comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi comprendono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale (quota capitale e quota interessi, nonché l'eventuale rendimento del capitale netto); b) i costi ambientali, ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi); c) i costi delle risorse, ovvero i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle

risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

In coerenza con l'esito referendario e con i principi affermati dalla Corte costituzionale, nonché in stretta aderenza al richiamato dettato del diritto dell'Unione europea, il legislatore, con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha previsto una nuova disciplina in materia di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in cui non figura più il riferimento all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, ma viene ribadito il principio della copertura dei costi. In particolare, ai sensi della disposizione da ultimo citata: "L'Agenzia ... [ora l'Autorità] predispone il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio «chi inquina paga»".

Per completezza, occorre infine segnalare che, con riferimento alla disciplina generale in materia di tariffe dei servizi pubblici, il TUEL prevede che: "gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione."

Stante quanto illustrato ai punti precedenti, un nuovo metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato dovrà conformarsi al decreto del Presidente della Repubblica n. 116/11, al diritto dell'Unione europea e al decreto-legge n. 70/11; in particolare, tale metodo dovrà assicurare la copertura integrale di tutti i costi di esercizio e di investimento, compresi i costi finanziari.

5.2 I soggetti istituzionali e il loro ruolo

Al pari del quadro normativo, anche l'assetto istituzionale del settore dei servizi idrici si presenta particolarmente articolato, dal momento che in esso interagiscono diversi soggetti, con compiti e competenze non sempre chiaramente delimitati.

In sintesi, i responsabili della fornitura dei servizi idrici restano, come in passato, gli enti locali, ma questi hanno l'obbligo di associarsi all'interno degli ATO, al fine di dar vita a un'organizzazione unitaria che condivida le risorse idriche ed i relativi costi sulla base di criteri di equità. L'individuazione degli ATO è stata demandata alle Regioni, che avrebbero dovuto ispirarsi a criteri di dimensione adeguata, al fine di raggiungere un livello accettabile di economie di scala, di coerenza con i bacini idrografici e di continuità con la struttura amministrativa esistente. Ad ogni ATO è stato poi demandato di costituire le AATO, il soggetto regolatore che li rappresentasse.

Nello stesso tempo, la legge Galli (legge 36/1994) ha istituito anche un livello di regolazione nazionale, al fine di garantire l'osservanza dei principi che dovevano reggere la disciplina della gestione del servizio idrico integrato sull'intero territorio nazionale, con particolare riferimento

“all’efficienza, all’efficacia ed all’economicità del servizio [...] al regolare adeguamento delle tariffe [...] nonché alla tutela dell’interesse degli utenti”.

Conseguentemente i soggetti operanti nell’ambito del contesto istituzionale sono:

- a. le autorità di ambito territoriale ottimale (AATO) e gli enti locali rappresentati;
- b. gli enti di regolamentazione di livello nazionale (tra i quali l’ultimo ad essere stato operativo, prima del trasferimento di funzioni all’Autorità per l’energia elettrica e il gas, è la CoNViRI);
- c. le Regioni;
- d. i soggetti gestori.

5.2.1 Le Autorità d’ambito

Come più volte ricordato, la legge Galli ha previsto l’organizzazione dei servizi idrici sulla base degli ATO e gli enti locali ricompresi nel territorio di un ATO sono stati chiamati ad istituire un soggetto regolatore che li rappresentasse: l’AATO. Ogni AATO avrebbe dovuto organizzare la gestione del servizio idrico secondo un modello integrato, con un’unica tariffa e un’unica gestione.

Le principali funzioni delle AATO includono:

- a. ricognizione di opere e impianti;
- b. pianificazione del programma di investimenti;
- c. approvazione del piano finanziario;
- d. scelta del modello organizzativo;
- e. scelta del gestore tramite convenzione (secondo lo schema di convenzione-tipo, inizialmente previsto come elaborato dalla Regione);
- f. revisione periodica e straordinaria del Piano d’ambito e della tariffa.

Le AATO, dunque, definiscono e sottoscrivono i principali documenti che caratterizzano il servizio:

- a. il Piano d’Ambito, che definisce fabbisogni e risorse e costituisce la base di riferimento per la definizione della tariffa;
- b. la Convenzione, che costituisce l’elemento di natura contrattuale che impegna il gestore prescelto.

In conseguenza della soppressione delle AATO, nonché della contestuale attribuzione alle Regioni del compito di assegnare le funzioni già esercitate dalle AATO, con propria legge, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si riscontra in Italia un panorama articolato e piuttosto differenziato con un terzo delle regioni che, ad oggi, non ha ancora provveduto alla riattribuzione delle funzioni.

5.2.2 Le Regioni

Con riferimento al ruolo delle Regioni, occorre rilevare che, nella vigenza dell'attuale assetto normativo, esso si sostanzia prevalentemente in una funzione di pianificazione ambientale e coordinamento degli investimenti (e, talvolta, di controllo sul rispetto dell'esecuzione dei medesimi all'interno dei vari ambiti territoriali), soprattutto al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale di cui la regione è responsabile.

D'altro lato, ad esse è precluso l'esercizio di potestà di carattere tariffario. Tale principio è stato affermato e ribadito dalla Corte costituzionale (v. per es. sent. nn. 307/09 e 29/10), che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le leggi regionali volte ad introdurre disposizioni in materia tariffaria, per violazione delle competenze dello Stato in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente.

5.2.3 I soggetti gestori

Gli obblighi del gestore sono individuati nelle convenzioni di gestione. In particolare, il gestore: è tenuto ad erogare il servizio idrico integrato secondo criteri di qualità, efficienza ed efficacia e in condizioni di sicurezza, uguaglianza, equità e solidarietà; deve rispettare le vigenti disposizioni normative in materia di utilizzo e tutela delle acque; è responsabile del buon funzionamento dei servizi secondo le disposizioni del contratto di servizio. Secondo quanto indicato nelle singole convenzioni di gestione, il gestore si impegna a rispettare gli obblighi contenuti nel Piano d'Ambito in materia di investimenti, di livello di servizio e di tariffe, nonché di raggiungimento degli obiettivi strutturali e dei livelli di qualità dei servizi ivi previsti.

Dai dati disponibili, emerge come il Servizio Idrico Integrato sia spesso servito da gestori diversi per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione; risulta anche che l'incidenza delle gestioni in economia è massima per il servizio di fognatura, mentre è minima per il servizio di depurazione.

5.2.4 Il regolatore nazionale

L'ultimo regolatore nazionale ad essere operativo è stato la CoNViRI, le cui finalità principali possono essere riassunte nella tutela degli utenti e nella garanzia del corretto adeguamento delle tariffe idriche.

Il compito principale del regolatore nazionale è stato quello di vigilare sull'attuazione del modello tariffario, studiando e proponendo modalità di applicazione. A tale riguardo rileva la sentenza della Corte Costituzionale (sent. n. 246/2009) che ha sancito che la determinazione tariffaria non configura violazione delle competenze regionali, perché la disciplina è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con il decreto legge n. 70/11, è stata poi istituita l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua con una serie di nuove funzioni di regolazione e di controllo sui servizi

idrici e trasferendo alla stessa, ampliando, le funzioni già attribuite alla CoNVIRI (che è stata contestualmente soppressa). Le principali funzioni attribuite all'Agenzia - che non è mai divenuta operativa - sono state trasferite all'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas (l'Autorità) che è divenuta, pertanto, il regolatore nazionale del settore dei servizi idrici. Esse sono:

- a. definizione dei livelli minimi di qualità del servizio con potere sanzionatorio;
- b. predisposizione delle convenzioni tipo;
- c. definizione delle componenti di costo a base delle tariffe per i servizi idrici;
- d. predisposizione del metodo tariffario per il servizio idrico integrato, con potere sostitutivo;
- e. approvazione delle tariffe predisposte dalle autorità competenti;
- f. verifica della corretta redazione dei piani d'ambito;
- g. emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità.

Tutti i provvedimenti dell'Autorità in materia tariffaria sono preceduti - come da molti anni positivamente sperimentato nei settori dell'energia elettrica e del gas - da processi di consultazione pubblica, trasparenti e aperti a tutti gli *stakeholders*, in modo da ridurre le asimmetrie informative tra regolatore e soggetti regolati e favorire favoriscono la partecipazione alle scelte regolatorie anche di tutti quei soggetti "deboli" le cui ragioni altrimenti rischierebbero di restare inascoltate (quali, per es., i consumatori finali) ed infine rafforzano, in sede di eventuale vaglio giurisdizionale, la legittimità dei provvedimenti di regolazione.

Con la deliberazione 1° marzo 2012, 74/2012/R/idr l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici.

Tale procedimento è finalizzato a definire una regolazione del settore che tenga conto dei principi indicati dalla normativa europea e nazionale, garantendo adeguati livelli di qualità del servizio.

La predisposizione della metodologia per la determinazione delle tariffe dei servizi idrici deve inoltre coniugare l'inderogabile esigenza di adeguamento delle infrastrutture nel settore idrico con il quadro normativo risultante dagli esiti del referendum di giugno 2011, come sanciti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 116/11.

L'Autorità ha quindi pubblicato in data 22 maggio 2012 il documento di consultazione 204/2012/R/idr (di seguito : DCO n. 204/12), con il quale ha presentato le prime proposte in tema di adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici. Nel documento è stato prospettato un modello tariffario a regime, ma è stato anche prefigurato, in attesa di sistematizzare la raccolta dati e l'espletamento delle analisi necessarie, di adeguare transitoriamente i metodi tariffari attualmente applicati, anche al fine di tenere conto del decreto del Presidente della Repubblica n. 116/11.

Nel citato documento di consultazione, è stato chiaramente evidenziato come la regolazione, a regime, dovrà basarsi su tre "pilastri" regolatori: la separazione contabile, la qualità del servizio e la regolazione tariffaria. Ciascuna di queste "voci" ha necessità di una raccolta

generalizzata e piuttosto consistente di dati e di una loro analisi, con tempi che non sono compatibili con la immediata revisione del metodo tariffario attualmente in vigore.

Conseguentemente, al fine di tener conto degli esiti referendari e alla luce delle forti incertezze presenti tra gli operatori, lo stesso documento di consultazione 204/12 prospettava un primo intervento tariffario transitorio, in relazione al quale preannunciava la pubblicazione di uno specifico documento di consultazione.

Con il successivo documento di consultazione 290/2012/R/idr del 12 luglio 2012, l'Autorità ha inteso sottoporre a consultazione una più dettagliata proposta di metodologia tariffaria transitoria, facendo precedere tale descrizione da alcune considerazioni giuridiche in relazione alla portata e all'applicabilità della nuova metodologia.

Con Delibera 585/2012/R/idr, del 28 dicembre 2012, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ha approvato il metodo tariffario transitorio per la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato negli anni 2012 – 2013 e, nella stessa data, con Delibera 586/2012/R/idr, ha altresì approvato una Direttiva sulla trasparenza dei documenti di fatturazione ed ha avviato un'istruttoria conoscitiva per verificare alcuni comportamenti dei gestori, potenzialmente lesivi dei diritti degli utenti e non conformi alla normativa vigente.

6. SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI

6.1 Evoluzione normativa

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010 è stato pubblicato il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 "Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive".

Tale decreto ha introdotto significative novità alla parte quarta del d. lgs. n. 152/2006 che viene, in alcune parti, totalmente riscritto.

Un cenno va fatto alle competenze dello Stato, sul tema rifiuti, disciplinate dall'articolo 195. Gli ambiti delle funzioni statali, sono individuati al comma 1, che attribuisce allo Stato: funzioni di indirizzo e coordinamento, di definizione di criteri, metodologie e linee guide, il cui esercizio, salvo che sia diversamente disposto, avviene ai sensi della L. n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, della salute e dell'interno, sentite la Conferenza unificata, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Nel comma 2 dell'articolo 195 vengono,

invece, elencate le categorie di norme regolamentari e tecniche che devono essere elaborate dallo Stato.

L'articolo 196 disciplina le competenze delle regioni individuando le funzioni (lettere dalla "a" alla "p") di loro spettanza. Fra di esse, si evidenziano, in primo luogo, le competenze a predisporre (sentite le province, i comuni e le Autorità d'ambito) i piani regionali di gestione dei rifiuti (comma 1, lett. a), il cui contenuto necessario è regolato dall'articolo 199 del d. lgs. n. 152/2006.

I compiti di pianificazione così come delineati nel quadro normativo descritto, a livello nazionale e regionale, dovrebbero integrarsi in modo che la gestione dei rifiuti sia oggetto di una strategia di pianificazione integrata e coordinata fra il livello statale e regionale.

A tal riguardo un ruolo importante potrebbe essere rivestito dal Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Infatti, ai sensi dell'articolo 195, comma 1, lett. f) del d. lgs. n. 152/2006, allo Stato spetta la funzione di individuare, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, "gli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione o lo sviluppo del paese"; l'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata (...), "a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e inserito nel Documento di programmazione economico finanziaria".

Nel DPEF dovrebbe essere inserito anche un piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale (articolo 195 comma 1, lett. g).

6.2 I piani regionali

Come accennato, i piani regionali sono disciplinati dall'articolo 199, novellato dal decreto legislativo n. 205/2010, che, in recepimento dei principi enunciati nella direttiva sui rifiuti, introduce nel testo della norma nuovi contenuti del piano regionale di gestione dei rifiuti.

La procedura per l'approvazione dei piani di gestione, tuttavia, non è mutata: le regioni sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito, predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti.

L'articolo 199 stabilisce che per l'approvazione dei piani si applica la procedura della Valutazione Ambientale Strategica di cui alla parte II del d. lgs. n. 152/2006. Tutte le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione devono essere rese disponibili presso gli uffici regionali. La struttura della VAS, in sintesi, si basa sulle seguenti fasi:

- a. verifica del fatto che un piano o programma ricada nell'ambito giuridico per il quale è prevista la VAS;
- b. scoping, definizione dell'ambito delle indagini necessarie per la valutazione;
- c. documentazione dello stato dell'ambiente, raccolta della base di conoscenze necessaria alla valutazione;
- d. definizione dei probabili impatti ambientali significativi; Informazione e consultazione del pubblico;
- e. interazione con il processo decisionale sulla base della valutazione;
- f. monitoraggio degli effetti del piano o programma dopo l'adozione.

In conformità a quanto previsto dalla direttiva, il piano approvato deve essere pubblicato anche attraverso l'inserimento sul sito Web della Regione. Inoltre, l'adozione o revisione dei piani di gestione dei rifiuti e dei programmi di prevenzione deve essere comunicata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al fine del successivo invio alla Commissione europea.

Sempre in linea con il disposto comunitario, l'articolo 199, al comma 10, stabilisce che le regioni, sentite le province, provvedano a valutare la necessità di un aggiornamento dei piani adottati almeno ogni sei anni, nonché a programmare interventi attuativi.

I piani regionali adottati restano in vigore fino al 12 dicembre 2013. Entro tale data le regioni dovranno provvedere all'adeguamento dei piani adottati ovvero all'adozione dei nuovi piani. Tale previsione è importante in quanto l'approvazione del piano regionale o il suo adeguamento rappresenta un requisito necessario per l'accesso ai finanziamenti nazionali.

In merito ai contenuti, i piani devono comprendere l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni di cui alla parte IV del d. lgs. n. 152/2006.

Il terzo comma dell'articolo 199 individua i contenuti che il piano deve necessariamente prevedere:

- a. informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- b. politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
- c. la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m);
- d. il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno

di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;

- e. la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, attraverso strumenti quali una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le Regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
- f. la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- g. i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p);
- h. le iniziative volte a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino;
- i. le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- j. la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per specifiche tipologie di rifiuto.

Inoltre, alla lettera p), la norma prevede prescrizioni in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio; l'articolo 225 del d. lgs. n. 152/2006 stabilisce che specifiche disposizioni, definite sulla base del programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi vadano ad integrare i piani regionali di gestione dei rifiuti.

Secondo quanto stabilito dalla direttiva 2008/98/CE, l'articolo 199, alla lettera r), prevede che i piani di gestione dei rifiuti siano integrati con il Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti elaborato sulla base del Programma nazionale di prevenzione, previsto dall'articolo 180.

6.3 Programma nazionale di prevenzione della produzione dei rifiuti e i piani di gestione dei rifiuti.

Detto articolo, al secondo comma, stabilisce che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare predisponga un Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti ed elabori indicazioni affinché tale programma sia integrato nei piani di gestione dei rifiuti che, in tal caso, dovranno identificare specifiche misure di prevenzione.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti fissa gli obiettivi di prevenzione, descrive le misure di prevenzione esistenti e valuta l'utilità degli esempi di misure di prevenzione indicate nell'allegato L alla parte IV del decreto legislativo n. 152/2006 o di altre misure adeguate.

Il decreto prevede, anche, che, al fine di prevenire il determinarsi di situazioni di emergenza sul territorio nazionale, connesse all'insufficienza dei sistemi e dei criteri di gestione del ciclo dei rifiuti, il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, presenti annualmente alle Camere, entro il 31 dicembre, una relazione contenente i dati relativi alla gestione dei rifiuti, alla connessa dotazione impiantistica nelle varie aree della nazione e ai risultati raggiunti, nonché l'individuazione delle eventuali situazioni di criticità e delle misure atte a fronteggiarle (articolo 1, comma 3-ter).

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare assicura la disponibilità di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti e, se del caso, elabora linee guida per assistere le Regioni nella preparazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti integrati nei piani di gestione.

L'articolo 199 prevede, inoltre, dei contenuti "facoltativi" del piano, in quanto al comma 4, stabilisce che il piano di gestione, tenuto conto del livello e della copertura geografica dell'area oggetto di pianificazione, può contenere i seguenti elementi:

- a. aspetti organizzativi connessi alla gestione dei rifiuti;
- b. valutazione dell'utilità e dell'idoneità del ricorso a strumenti economici e di altro tipo per la soluzione di problematiche riguardanti i rifiuti, tenuto conto della necessità di continuare ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno;
- c. campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori.

Come già previsto nel previgente articolo 199, il piano regionale di gestione dei rifiuti deve essere coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente.

I piani per la bonifica delle aree inquinate sono parte integrante del piano regionale e devono prevedere l'ordine di priorità degli interventi, l'individuazione dei siti da bonificare e delle caratteristiche generali degli inquinamenti presenti, le modalità degli interventi di bonifica e risanamento ambientale, la stima degli oneri finanziari, le modalità di smaltimento dei materiali da asportare.

In sintesi, ed in coerenza con quanto previsto dalla normativa comunitaria, il Piano di gestione dei rifiuti urbani deve definire gli obiettivi di raccolta differenziata, il fabbisogno impiantistico in ragione della produzione dei rifiuti urbani, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali, ed anche dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale.

Il Piano di gestione dei rifiuti speciali deve contenere il fabbisogno impiantistico in ragione della produzione e i criteri di localizzazione e di gestione degli impianti di stoccaggio, recupero, trattamento e smaltimento, al fine di assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione e favorire la riduzione della movimentazione dei rifiuti.

Le Regioni disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'Ambito alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

L'Autorità d'Ambito adotta uno specifico Piano d'Ambito finalizzato all'organizzazione e gestione del servizio, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle Regioni.

Il piano d'ambito comprende un programma degli interventi necessari ed è accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato.

6.4 Soppressione delle Autorità d'ambito e affidamento del servizio rifiuti

La legge 26 marzo 2010, n. 42, "recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", di conversione del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, che all'articolo 1, comma 1 quinquies, inserendo il comma 186 bis all'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prevede la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, decorso un anno dall'entrata in vigore della legge 42/2010 (ovvero al termine del 27 marzo 2011).

Alla stessa data ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale sarà da considerarsi nullo e le Regioni attribuiranno, con legge, le funzioni già esercitate dalle Autorità, "nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". L'articolo 201 del d. lgs. n. 152/2006 e l'articolo 148, nel caso del servizio idrico integrato con riferimento ai bacini idrografici, restano efficaci in ciascuna Regione fino all'entrata in vigore delle legge regionale che attribuisce ad un diverso soggetto le competenze delle Autorità d'Ambito. In ogni caso i citati articoli sono abrogati decorso un anno dall'entrata in vigore della legge 42/2010.

Il DPCM 25 marzo 2011, pubblicato sulla G.U. del 31 marzo 2011 ha fissato al 31 dicembre 2011 la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale. Dal 1° gennaio 2012, le Autorità avrebbero dovuto essere soppresse ed ogni atto da loro compiuto essere nullo. Con il D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge 24 febbraio 2012, n. 14 (cosiddetto "milleproroghe") la cessazione degli ATO è stata rinviata al 31 dicembre 2012.

Infine, per completare il quadro normativo, si rileva la nuova disciplina sugli affidamenti dei servizi locali di rilevanza economica, con riferimento, in particolare, all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti. Nel rinviare, in proposito, a quanto illustrato nella sezione dedicata alla evoluzione normativa dei SPL in generale, si precisa che il D.L. 24/01/2012, n. 1, all'articolo 25, comma 4, stabilisce, altresì, che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei

rifiuti urbani sono affidate, ai sensi dell'articolo 202 del d. lgs. n.152/2006, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

- a. la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
- b. la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'Ato.

Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.

Il comma in argomento riconfigura quindi il ciclo integrato dei rifiuti e lascia la possibilità di riportare o meno nello stesso le attività di smaltimento. In tale disposizione viene specificato che nell'affidamento del servizio la realizzazione degli impianti, prima contenuto obbligatorio dell'affidamento, ora diviene solo eventuale.

Il contenuto obbligatorio del servizio da affidare concerne la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento dei rifiuti.

Nel caso l'affidamento sia comprensivo anche dell'attività di realizzazione e/o gestione degli impianti, allora dovrà comprendere lo smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ambito territoriale ottimale che deve avere dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Nel caso, infine, in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare l'esigenza di conferimento indicate nel Piano d'ambito.

E' da precisare che la citata sentenza della Corte Costituzionale 199, del 20 luglio 2012, non pregiudica il soprariportato articolo 25, comma 4, della legge 27/2012 (conversione del Decreto-legge 1/2012) sull'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti (la gestione del servizio può ma non necessariamente deve comprendere la gestione degli impianti), che rimane in vigore.

6.5 La tariffa

Il legislatore italiano, nel recepire i dettami comunitari in materia di tutela dell'ambiente, inserisce nel 2006 una nuova normativa in materia ambientale di vasto respiro e programma la quale tocca, ovviamente, anche le tematiche legate al servizio di igiene degli Enti Locali.

La riforma che prende forma nel D.Lgs 152/2006 recante "Norme in materia ambientale" e poi nominato "Codice dell'ambiente" prevede all'art. 238 comma 1 l'istituzione di una nuova tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA 2).

La TIA 2 costituisce "il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani", la relativa disciplina normativa deve essere completata mediante la potestà regolamentare del Comune.

Sino alla emanazione dei regolamenti comunali e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti.

La tariffa, ha come obiettivo di far pagare agli utenti esattamente per quanto usufruiscono del servizio (nel modo più preciso possibile).

La tariffa ambientale è divisa in due parti: la quota fissa serve a coprire i costi d'esercizio, come i costi di spazzamento strade, e gli investimenti in opere; la quota variabile dipende invece dai rifiuti prodotti dall'utente. Essa offre il vantaggio di permettere ai comuni il pareggio automatico dei bilanci in quattro anni e di conseguenza di non sottrarre risorse ad altre voci di bilancio.

Per completezza si fa presente che con il D.L. 201/2011 il sistema municipale che insiste sui rifiuti è stato riordinato con la soppressione dal 1° gennaio 2013 dei prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza e la contestuale istituzione a decorrere dal 1° gennaio 2013 del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES).

Tale tributo è volto a coprire i costi relativi al servizio di gestione - svolto in regime di privativa dai Comuni - dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento e i costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni.

La disciplina per l'applicazione del tributo è demandata ai regolamenti adottati dai Consigli Comunali, sebbene numerose indicazioni (criteri di determinazione della tariffa, su specifiche ipotesi di riduzioni tariffarie, sugli aspetti procedurali concernenti la presentazione della dichiarazione, accertamento e sanzioni) siano contenute nel decreto stesso.

Il gestore è il Comune nel cui territorio insiste, interamente o prevalentemente, la superficie degli immobili assoggettati al tributo soggetto passivo del tributo è chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

La tariffa è commisurata all'anno solare in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio

di gestione dei rifiuti e una quota rapportata alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.