

**I SERVIZI PUBBLICI AMBIENTALI (ACQUA E RIFIUTI) IN
ITALIA. NOVITÀ NORMATIVE.**

REPORT ANNUALE -2011- ITALIA

(Gennaio 2011)

Prof. Alessandro LOLLI – Jacopo BERCELLI

ÍNDICE

- 1. I SERVIZI PUBBLICI AMBIENTALI COME SERVIZI PUBBLICI LOCALI. L'EVOLUZIONE NORMATIVA.**
- 2. LA LEGGE N. 36 DEL 1994 PER IL SERVIZIO IDRICO E IL D.LGS. N. 22 DEL 1997 PER IL SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI: AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E AUTORITÀ DI AMBITO.**
- 3. IL D.LGS. N. 152 DEL 2006, C.D. CODICE DELL'AMBIENTE: LE AUTORITÀ DI AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE COME ENTI PUBBLICI.**
- 4. LA LEGGE N. 191 DEL 2009 SOPPRIME LE AUTORITÀ DI AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE.**
- 5. LA NUOVA DISCIPLINA DELLE MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA. L'ART. 23-BIS DEL D.L. 112 DEL 2008 ED IL D.P.R. N. 168 DEL 2010.**

1. I SERVIZI PUBBLICI AMBIENTALI COME SERVIZI PUBBLICI LOCALI. L'EVOLUZIONE NORMATIVA.

Il servizio idrico e il servizio rifiuti urbani sono sempre stati considerati nell'ordinamento giuridico italiano come servizi pubblici locali.

In particolare, si deve ricordare che già nella legge n. 103 del 1903 (c.d. legge Giolitti) il servizio idrico era espressamente previsto tra i servizi oggetto di possibile municipalizzazione.

Dal 1903 ad oggi (art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e relativo regolamento di attuazione adottata con d.P.R. n. 168 del 2010) la disciplina della gestione del servizio idrico e del servizio rifiuti ha seguito l'evoluzione della disciplina generale dei servizi pubblici locali.

Un momento fondamentale nell'evoluzione di tale disciplina è stato l'approvazione della legge n. 142 del 1990 che, nel dettare il nuovo ordinamento generale delle autonomie locali (Comuni e Province), ha disciplinato in modo coerente con il principio dell'autonomia locale anche la gestione dei servizi pubblici locali, e dunque anche la gestione del servizio idrico e del servizio rifiuti.

La legge n.142 del 1990 ha previsto una pluralità di forme di gestione dei servizi pubblici locali e ha affidato all'autonomia di ciascun Comune e Provincia la scelta della modalità organizzativa da adottare per la gestione dei servizi pubblici locali nel proprio territorio. In particolare per il servizio idrico e quello della gestione rifiuti, trattandosi di servizi aventi rilevanza economica, le forme di gestione utilizzabili erano le seguenti: azienda speciale; società di capitali a prevalente capitale pubblico; concessione a terzi.

Negli anni successivi e sulla base della sopra indicata disciplina generale delle forme di gestione dei servizi pubblici locali contenuta nella legge n. 142 del 1990, sono state adottate

due leggi di settore rispettivamente per il servizio idrico (legge n. 36 del 1994) e per il servizio rifiuti urbani (d.lgs. n. 22 del 1997).

Quanto alle forme di gestione di questi servizi, la legge di settore si limitava a rinviare alla disciplina generale contenuta nell'art. 22 della legge n. 142 del 1990. La grande novità delle due leggi di settore era invece rappresentata dall'obbligo imposto ai Comuni di organizzare detti servizi non più isolatamente l'uno dall'altro, ma mediante forme di cooperazione di area vasta, di dimensione sovracomunale.

L'area vasta sovracomunale viene denominata «ambito territoriale ottimale», e la forma di cooperazione che i Comuni devono obbligatoriamente costituire viene indicata come «Autorità di ambito territoriale ottimale».

La riorganizzazione dei servizi in oggetto per ambiti sovracomunali e la costituzione delle Autorità di ambito quali forme di cooperazione obbligatoria tra i Comuni era la grande novità di tale disciplina e doveva rappresentare, nelle intenzioni del legislatore, il mezzo per realizzare una gestione efficiente ed economica dei servizi stessi.

Le due leggi di settore (legge n. 36 del 1994 e d.lgs. n. 22 del 1997) si preoccupavano della tutela dell'ambiente, e la scelta dell'area vasta sovracomunale per la riorganizzazione dei servizi era connessa al legame esistente tra la gestione di questi servizi e le esigenze di tutela ambientale.

L'art. 1 della legge n. 36 del 1994 affermava che «Tutte le acque ... sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà», aggiungendo che «Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale».

L'art. 2 del d.lgs. n. 22 del 1997 prevedeva che «La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ed è disciplinata dal presente decreto al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi».

Una organizzazione del servizio idrico per area vasta sovracomunale era ritenuta più adeguata anche rispetto all'esigenza di salvaguardare la risorsa idrica come risorsa ambientale.

Allo stesso modo, la gestione sovracomunale dei rifiuti permetteva una più razionale gestione degli stessi con immediate ricadute in termini ambientali.

Nel 2009 il legislatore ha modificato la sopra descritta scelta relativa agli ambiti territoriali ottimali, adottando una norma che sopprime le Autorità di ambito territoriale ottimale. La responsabilità della organizzazione e gestione di questi servizi non sarà più in capo alle autorità di ambito quali organismi dedicati e specializzati, ma sarà affidata a Comuni, Province e Regioni.

In sintesi, rimane ferma la scelta già compiuta di superare la competenza puramente comunale per l'organizzazione di tali servizi, ma viene negata l'opportunità della costituzione e operatività di modalità organizzative specializzate e dedicate a questi servizi (le Autorità di ambito).

2. LA LEGGE N. 36 DEL 1994 PER IL SERVIZIO IDRICO E IL D.LGS. N. 22 DEL 1997 PER IL SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI: AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E AUTORITÀ DI AMBITO.

Come già detto, negli anni novanta si è affermata nell'ordinamento italiano la necessità di una organizzazione sovracomunale, di ambito territoriale ottimale, dei servizi pubblici locali ambientali, acqua e rifiuti.

La dimensione sovracomunale, o di area vasta, è stata ritenuta necessaria anche per lo sviluppo imprenditoriale e l'industrializzazione del settore.

Per il servizio idrico integrato la legge n. 36 del 1994 prevedeva che «I servizi idrici sono riorganizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali» (art. 8, comma 1°) e che «le regioni ... disciplinano le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale» (art. 9, comma 3°).

Per il servizio di gestione rifiuti, il d.lgs. n. 22 del 1997 conteneva disposizioni simili. Tale legge prevedeva «gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti» (art. 23, comma 1°) e «le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale» (art. 23, comma 5°).

La legislazione statale ha previsto il principio della cooperazione intercomunale. Le leggi regionali disciplinavano la concreta organizzazione delle Autorità di ambito.

Le previsioni di legge statale sopra indicate prevedevano e richiedevano una successiva legge regionale, per disciplinare la concreta organizzazione delle Autorità di ambito.

Quasi tutte le regioni hanno previsto che i Comuni ricompresi nell'ambito potessero scegliere tra due forme di cooperazione alternative: un nuovo ente pubblico o una convenzione di coordinamento, senza costituzione di un nuovo ente.

3. IL D.LGS. N. 152 DEL 2006, C.D. CODICE DELL'AMBIENTE: LE AUTORITÀ DI AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE COME ENTI PUBBLICI.

Gli ambiti territoriali ottimali e la cooperazione tra comuni sia per il servizio idrico sia per il servizio rifiuti sono stati recepiti nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente).

Con una importante novità. E' divenuta obbligata la scelta per i Comuni di costituire le autorità di ambito quali nuovi enti pubblici.

Con riferimento al servizio idrico, l'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevedeva che l'Autorità d'ambito è una «struttura dotata di personalità giuridica» costituita in ciascun ambito territoriale ottimale, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche.

Con riferimento al servizio gestione rifiuti, l'art. 201 prevedeva che l'Autorità d'ambito è una «struttura dotata di personalità giuridica» costituita in ciascun ambito territoriale ottimale, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Dunque, il Legislatore statale nel 2006 ha imposto che le autorità di ambito per l'acqua e i rifiuti fossero costituite obbligatoriamente quali nuovi enti pubblici.

Ciò ha significato che tali nuovi enti sono stati dotati di una propria sede, di proprio personale, mezzi e strumenti.

Ciò ha determinato in molte realtà nuovi costi e nuove spese per i Comuni.

In un momento di grave deficit della finanza pubblica, questi costi e queste spese sono successivamente apparsi uno spreco di danaro pubblico.

Sulla base di queste motivazioni di finanza pubblica, nel 2009 il legislatore ha ritenuto di eliminare semplicemente le autorità d'ambito territoriale ottimale.

4. LA LEGGE N. 191 DEL 2009 SOPPRIME LE AUTORITÀ DI AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE.

L'Art. 2, 186-bis della legge n. 191 del 2009 sopprime le Autorità di ambito.

La legge affida alle leggi regionali il compito di riallocare le funzioni affidate a tali Autorità presso gli enti pubblici territoriali tradizionali.

In concreto la legge regionale potrà decidere di attribuire le funzioni ai Comuni, alle Province o alla Regione stessa.

La legge statale prevede che la scelta debba essere guidata dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In generale, si può affermare che la sussidiarietà impone di partire dal basso ossia dai Comuni. Ma appare evidente come l'attribuzione delle funzioni ai Comuni sia però esclusa dal principio di adeguatezza.

Di conseguenza appare coerente con i criteri indicati che le funzioni di organizzazione del servizio idrico e del servizio rifiuti siano attribuite alle Province.

Ciò è coerente con la legge generale sulle autonomie locali, d.lgs. n. 267 del 2000. Essa infatti attribuisce alle Province le funzioni amministrative in materia di ambientale che riguardino il territorio di una pluralità di comuni (art. 19, comma 1°).

In conclusione, l'organizzazione del servizio idrico e del servizio rifiuti saranno attribuite da nuove leggi regionali, e con tutta probabilità le leggi regionali le attribuiranno alle Province.

Il principio di differenziazione permetterà alle leggi regionali di attribuire il compito ai Comuni più grandi, che già erano considerati autorità d'ambito territoriale ottimale (cfr. il Comune di Milano), ovvero alla regione nelle regioni molto piccole (es. Basilicata).

5. LA NUOVA DISCIPLINA DELLE MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA. L'ART. 23-BIS DEL D.L. 112 DEL 2008 ED IL D.P.R. N. 168 DEL 2010.

Gli enti locali individuati dalla legge regionale saranno responsabili della organizzazione e gestione del servizio.

L'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 contiene una nuova disciplina della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La nuova disciplina è stata dettata «in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale» (art. 23-bis, comma 1°).

Essa si applica sia al servizio idrico sia al servizio di gestione rifiuti.

Per l'attuazione di tale normativa è stato emanato il d.P.R. n. 168 del 2010.

6. LA DISCIPLINA SPECIALE PER IL SERVIZIO IDRICO E I REFERENDUM ABROGATIVI AMMESSI DALLA CORTE COSTITUZIONALE.

La nuova disciplina legislativa e regolamentare trova piena applicazione nel settore dei rifiuti.

Per i servizi idrici, invece, è stata dettata una norma speciale, che rende più agevole il ricorso alla società in house.

In generale, per utilizzare la società in house è necessario acquisire prima il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

L'AGCM dà il parere sulla inefficienza del mercato nel caso concreto, e dunque sulla opportunità di non ricorrere al mercato, affidando la gestione del servizio ad una società in house.

I pareri dell'AGCM sono quasi sempre stati negativi.

Il d.P.R. n. 168 del 2010 rende più facile avere un parere positivo dall'AGCM nel caso del servizio idrico rispetto agli altri servizi.

Per avere il parere positivo è infatti sufficiente dimostrare che la società in house chiude i bilanci in utile, reinveste l'80% degli utili nello sviluppo del servizio, applica una tariffa inferiore alla media del settore.

Ciò significa che per il servizio idrico la scelta della gestione in house sarà più facile e più frequente di quanto non sia per gli altri servizi pubblici locali.

Infine, si deve ricordare che in data 12 gennaio 2010 la Corte costituzionale ha ammesso tre referendum in tema di servizi pubblici locali, e di servizio idrico in particolare.

Con tali richieste di referendum si chiede l'abrogazione rispettivamente dell'art. 23-bis sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (n. 149 Reg. Ref.), dell'art. 150 del d. lgs. n. 152 del 2006 sulle modalità di affidamento del servizio idrico integrato (n. 150 Reg. Ref.) e dell'art. 154 del d. lgs. n. 152 del 2006 relativamente ai criteri di determinazione della tariffa, nella parte in cui inserisce tra tali criteri anche l'«adeguatezza della remunerazione del capitale investito».

L'obiettivo dei tre referendum abrogativi sopra indicati e ammessi dalla Corte costituzionale è quello di affermare che il servizio idrico va considerato come servizio sociale e non come servizio economico e industriale.