

Tendenze Evolutive del Diritto Amministrativo

Corso di Alta Formazione

ALFIO RAGAGLIA

SERVIZI PUBBLICI LOCALI: GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI E DEL SERVIZIO IDRICO

Tesi finale

* * * * *

Anno accademico 2003/2004

European School of Economics

1. Premessa

La disciplina sui servizi pubblici locali presenta molteplici risvolti giuridici, contrattuali e di responsabilità che hanno dato luogo in passato a dubbi interpretativi, anche in giurisprudenza e a soluzioni controverse non sempre illuminanti per chiarezza. La normativa sui servizi pubblici locali ha subito nel tempo una lunga evoluzione a partire dalla legge 142/90, per passare attraverso la 205 del 2000, la legge 448/2001 e per arrivare al decreto legge n. 269/2003 convertito con legge n. 326/03. Peraltro il disegno normativo è stato interessato da un ennesimo intervento da parte della finanziaria 2004 (legge n. 350/03) che ha completato ed integrato la riforma dei servizi pubblici locali. Come si vede una normativa corposa che risente da introduzioni di norme più volte modificate che non hanno dato certezza di comportamenti giuridici lasciando, tra l'altro, agli enti locali grossi margini di discrezionalità, spesso non utilizzati nel modo giusto. Il profondo mutamento della concezione di tali servizi si sostanzia, ormai, nella diminuzione dell'intervento pubblico e in una maggiore presenza del privato. Ciò probabilmente è stato dovuto, da un canto, dalle difficoltà economiche degli enti concessionari e dall'altro, dalle direttive comunitarie che hanno in un certo senso privilegiato il carattere privatistico nella gestione dei servizi pubblici. La nozione stessa di servizio pubblico locale oggi assume una connotazione e un significato diverso rispetto al passato. Dalle diverse enunciazioni esistenti nella legge 142/90 e nelle successive norme, un servizio pubblico si può sintetizzare nella seguente definizione: *" è servizio pubblico ogni attività assunta in proprio dallo Stato, ovvero svolta in proprio dai privati che operano in regime di concorrenza, ove il fine pubblico e sociale dell'attività economica rimane preminente, in ossequio all'art. 41 comma 3 della Costituzione, anche in deroga ai modelli tipizzati nelle varie norme legislative"*.

Si perviene di fatto ad una specie di modello privatistico di servizio pubblico locale tant'è che il Consiglio di Stato, con diverse sentenze, ha considerato le società di gestione (S.p.a o S.r.l.) organismi di diritto pubblico, anche se a capitale pubblico minoritario, in quanto la privatizzazione di dette Società non ha trasformato la loro natura pubblicistica, rimanendo portatori di rilevanti interessi pubblici.

Già il T.U. sugli enti locali, Decreto leg.vo 267/2000, che poco innova rispetto alle norme precedenti, prevedeva all'art. 113 e all'art. 113 bis le modalità di gestione di detti servizi, restando ferme le disposizioni di settore esistenti e quelle di attuazione di specifiche norme comunitarie.

Le novità arrivano nel 2001 con la legge 448 (finanziaria 2002) che con l'art. 35 modifica alcuni principi fondamentali delle leggi precedenti, mettendosi in linea con l'ordinamento comunitario, eliminando il vulnus relativo al rispetto del principio di concorrenza.

In particolare le innovazioni riguardano la scissione di tali servizi in:

- **servizi pubblici locali a rilevanza industriale;**
- **servizi pubblici locali senza rilevanza industriale.**

Gli aspetti più importanti riguardano i servizi a rilevanza industriale laddove viene previsto che il servizio deve essere svolto in modo da non creare disavanzo di amministrazione (servizio produttivo); che il soggetto proprietario della rete o impianto deve essere pubblico; che la gestione del servizio vada affidata ad impresa

privata attraverso l'esperimento di gara con procedura ad evidenza pubblica (rispetto regole concorrenza); che l'azienda che gestisce il servizio si occupi, di norma, anche della manutenzione della rete.

Senza dubbio la separazione della proprietà e gestione delle reti dall'erogazione del servizio costituisce una soluzione che si conforma alle regole indicate dalla Corte di giustizia europea.

Con l'arrivo del decreto-legge 269/03 il quadro normativo generale inerente tali servizi subisce un ulteriore profondo mutamento. Vengono apportate modifiche che, ancora una volta, incidono sui modelli gestionali con risvolti importanti e innovativi rispetto al passato. Difatti viene meno la precedente distinzione in servizi industriali e non industriali e viene introdotta la seguente fattispecie:

- **servizi aventi rilevanza economica;**
- **servizi privi di rilevanza economica.**

Le nuove norme sono inderogabili, integrative delle esistenti normative di settore e dirette alla tutela della concorrenza.

2. Servizi a rilevanza economica

La normativa sopra citata introduce tre possibili forme di gestione dei servizi pubblici locali e precisamente:

- 1) Società di capitali individuate attraverso procedure ad evidenza pubblica;
- 2) Società a capitale misto pubblico e privato, nelle quali il socio privato sia stato scelto con gara;
- 3) Società per azioni a capitale interamente pubblico.

La facoltà di costituire Società a capitale interamente pubblico probabilmente è dovuta al rispetto del diritto comunitario. Da precisare che tale modello societario diventa l'unico utilizzabile dagli enti locali per la gestione di servizi privi di rilevanza economica, non potendo più, in questo settore, operare attraverso società miste.

Si può dunque affermare che uno dei profili di maggiore interesse della riforma dei servizi pubblici locali prodotta dall'art. 14 del decreto-legge n. 269 del 2003 è senza dubbio la previsione relativa alle società a capitale interamente pubblico individuata come modello di gestione utilizzabile sia per la gestione delle reti che per la gestione di tali servizi. Tale modello consente agli enti locali l'affidamento dei servizi pubblici "in house". Questa espressione nata dalla giurisprudenza della U.E., rappresenta per l'appunto, una delle tre forme di affidamento di pubblici servizi locali. Si tratta di "affidamento diretto" (cioè senza gara) alternativo alle forme normali.

C'è da osservare che l'UE considera l'affidamento diretto come forma di gestione eccezionale in quanto la regola è la "gara". La preoccupazione della U.E. è la tutela della concorrenza e il cosiddetto "in house" non va verso questa direzione. A sostegno di questa tesi cito un'ordinanza (n. 2316/2004) del Consiglio di Stato che rimette alla Corte di giustizia europea questione pregiudiziale riguardo la compatibilità dell'affidamento diretto col diritto comunitario. Vi è comunque da dire che in Parlamento sta per essere approvata un progetto di legge che prevede che i gestori dei servizi in parola non potranno più realizzare lavori "in house"

poiché gli appalti dovranno essere eseguiti solo per mezzo di gare. Inoltre fissa al 31 dicembre 2006 il termine ultimo per smettere di affidare lavori secondo tipologie diverse da quelle previste dalla legge.

Elementi peculiari di tale modello sono: la partecipazione interamente riservata a soggetti pubblici con il capitale sociale detenuto da enti locali o da altre pubbliche amministrazioni; il controllo sostanziale della società analogo a quello esercitato sui propri servizi (tale forma di controllo può essere delineata attraverso norme statutarie con riconoscimento a ciascun ente di specifici poteri da esercitarsi nelle dinamiche istituzionali delle società); che la Società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Il modello della società a capitale interamente pubblico evidenzia una netta preferenza da parte del legislatore per le strutture societarie, tanto che questa soluzione organizzata viene ad essere ricondotta negli innovati articoli 113 e 113 bis del decreto legislativo n. 267/2000 a tre possibili utilizzi:

- 1) la gestione delle reti, per affidamento o per conferimento in proprietà delle stesse reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali è conferibile solo a società a capitale interamente pubblico e tale proprietà è inalienabile.
- 2) la gestione dell'erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica e anche privi di tale rilevanza.
- 3) la previsione che le concessioni affidate senza procedure ad evidenza pubblica scadono il

31.12.2006, salvo i casi previsti dalla legge.

E' da precisare che la competenza per eventuali liti relativi ai servizi è del giudice amministrativo, mentre le controversie tra il soggetto pubblico e la Società che gestisce il servizio sono di competenza del giudice ordinario.

Infine sembra evidente come il modello presenti una sua sostanziale utilità per le strategie di privatizzazione delle amministrazioni locali con riferimento ai servizi pubblici con rilevanza economica.

Il modello di gestione associata pubblico-privato è dato dalle società miste. La fattispecie può sussistere anche qualora il comune non sia socio maggioritario così come previsto dagli artt. 115 e segg. del T.U.E.L. e così come già disciplinato dall'art. 22 della 142 passando per la 498/92 e dall'art. 17, comma 58, della legge 127/97. Con tale strumento l'ente concessionario diventa parte integrante della Società diventando finanziatore interno della società. E', quello societario, probabilmente lo strumento che meglio coniuga l'efficienza gestionale privatistica con il perseguimento di finalità di interesse pubblico. In tal caso il socio privato viene scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica.

3. Servizi privi di rilevanza economica

La gestione di tali servizi può avvenire in Economia, a mezzo di Istituzione, a mezzo di Azienda Speciale, anche Consortile, mediante affidamento a società a capitale interamente pubblico, oppure a mezzo di Associazione o Fondazione.

Il modello in economia va utilizzato quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno procedere diversamente. Si tratta di attività svolta in maniera diretta reperendo al proprio interno le risorse necessarie. E' il modello tradizionale di gestione del servizio che è consigliabile quando non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda. Da rilevare una maggiore semplicità nei sistemi di controllo della qualità del servizio erogato, e una migliore risposta ai nuovi bisogni e a nuove esigenze organizzative. L'aspetto negativo potrebbe nascere in caso di commistione tra la funzione di programmazione e di controllo e la funzione gestionale.

La concessione a soggetti terzi è la forma prediletta per la gestione dei servizi socio-assistenziali. Tale scelta dovrebbe comportare una diminuzione del costo del servizio, una maggiore flessibilità organizzativa e gestionale. Di contro da notare qualche difficoltà sulla qualità della scelta del fornitore e un difficile controllo sulla gestione.

L'Istituzione viene considerata come organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotata di autonomia gestionale ma priva di autonoma personalità giuridica. Questo modello si occupa, pertanto, di servizi che non comportano alcuna necessità di predisporre " un complesso di beni organizzati" in cui il soggetto erogatore agisce come " agente-intermediario" tra gli enti locali e gli utenti limitando la sua attività al solo "fatto" dell'erogazione. Il funzionamento e l'ordinamento della Istituzione sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti degli enti locali. Questi ultimi conferiscono il capitale, determinano le finalità e gli indirizzi, approvano gli atti fondamentali, esercitano la vigilanza, verificano i risultati della gestione. Ha l'obbligo del pareggio di bilancio. Il Collegio dei revisori dei Comuni svolge la sua funzione anche nei confronti della Istituzione.

L'Azienda speciale è anch'essa un organismo strumentale degli enti locali, tuttavia dotata di autonomia imprenditoriale e di personalità giuridica (la legge 127/97 aveva previsto la trasformazione in S.p.a. delle Aziende esistenti rendendole imprese a pieno titolo). Voluta dal legislatore per l'esercizio, di attività prive di rilevanza economica ed imprenditoriale, quasi in contrapposizione con l'Istituzione. C'è da dire che molti comuni nella pratica utilizzano questa fattispecie anche per attività avente rilevanza economica ed imprenditoriale. L'ordinamento e il funzionamento dell'Azienda Speciale sono disciplinati da un proprio Statuto e da propri regolamenti. Gli enti locali hanno competenze specifiche quali l'approvazione del Bilancio di previsione, del Conto Consuntivo, del contratto di servizio che disciplina i rapporti tra Azienda e Comune.

Il limite di questo strumento può riguardare l'estensione territoriale dell'attività che deve essere svolta all'interno della circoscrizione dell'ente locale, salvo convenzione con altri enti locali fruitori del servizio.

Per quanto attiene alla qualità del servizio l'Azienda Speciale in virtù di una certa flessibilità della struttura ha un'ampia possibilità di prevedere forme autonome di controllo e di verifica della gestione.

Organi dell'azienda sono il Consiglio di Amministrazione, Il Presidente e il Direttore-Manager al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabiliti dallo Statuto.

Il modello gestionale della Fondazione, può essere in forma costituita o partecipata dall'ente locale medesimo limitatamente ai servizi culturali e del tempo libero. Tale strumento segue la normativa del diritto

privato e quindi è regolato dal codice civile. Consente di utilizzare una gestione snella e flessibile, consente il coinvolgimento del volontariato e del privato sociale, può agire con la qualifica di ONLUS e quindi usufruire delle agevolazioni fiscali. E' possibile prevedere la partecipazione di culture organizzative diverse, un Consiglio di Amministrazione rappresentativo dei diversi soggetti presenti.

La forma Consortile. Anche il consorzio tra comuni è organo strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale. Ai consorzi che esercitano "funzioni" si applicano le norme dettate per gli enti locali, a quelli che gestiscono "servizi sociali", se previsto nello statuto, le norme applicate alle aziende speciali. Invece ai servizi con rilevanza economica tutte le norme di legge e di regolamento che disciplinano le aziende speciali degli enti locali. Per quanto riguarda la natura giuridica si può concludere che i consorzi che esercitano funzioni o servizi sociali si possono considerare enti pubblici non economici (come gli enti locali), mentre se agiscono come le aziende speciali rivestono natura di enti economici pubblici. Ciò limitatamente alla finanza, alla contabilità ed al regime fiscale.

E' possibile a questo punto fare alcune osservazione che riguardano i Comuni. Sembra che ad ottenere i maggiori vantaggi, dalle nuove norme, siano i grandi Comuni che sono dotati di risorse e in grado di organizzare società di capitali che possano competere sui mercati dei servizi e sui mercati finanziari. In tal senso vanno le società "*multiutility*"; in espansione proprio nei grossi Comuni, che sono in grado di offrire servizi competitivi ed efficienti diventando un mezzo di promozione dello sviluppo economico nel territorio. Invece i Comuni situati in aree disagiate o privi di adeguate capacità organizzative potranno usufruire sì di queste società a capitale interamente pubblico ma resta l'incognita della qualità dei servizi, dei livelli delle tariffe, e cosa ben più grave, queste società sicuramente non saranno volano per lo sviluppo dell'occupazione. Ciò dipende anche dalla precaria situazione finanziaria in cui versano le municipalità locali che non riescono a sfruttare a pieno le potenzialità della gestione di questi nuovi servizi. Un aspetto positivo riguarda la salvaguardia della funzione sociale di detti servizi, spesso, a discapito della tutela della concorrenza, in quanto gli stessi, laddove è possibile, vengono affidati in forma diretta creando un grosso deficit nel rispetto delle regole della concorrenza. Ciò determina risultati negativi sui costi, sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini e non garantisce il contesto necessario allo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Per quanto concerne l'aspetto qualitativo del servizio da non sottovalutare i fatidici principi di efficienza, efficacia ed economicità. Il rispetto di tali principi è previsto anche dall'art. 35 della legge 448/2001 che, nella parte che disciplina lo strumento della gara per l'affidamento dei servizi, impone anche una serie di parametri qualitativi, ambientali e di sicurezza che devono essere rispettati dal soggetto vincitore. In definitiva le società che gestiscono i servizi devono essere capaci di dare risposte non solo dal punto di vista economico-finanziario ma anche di soddisfacimento dei bisogni degli utenti. In questa ottica è possibile rivolgersi a soggetti pubblici o privati per accordi di collaborazioni diretti a fornire consulenze e servizi aggiuntivi (lex 86/2001).

Continuando desidero soffermarmi su alcuni servizi che godono di una legislazione speciale; mi riferisco in particolare al Decr.Leg.vo 22/97 che riguarda la gestione integrata dei rifiuti meglio conosciuta come legge

"Ronchi" e alla legge 36/94, comunemente nota come legge "Galli" e che riguarda la gestione integrata del servizio idrico.

4. Gestione integrata dei rifiuti urbani

Il Decreto "Ronchi" introduce un nuovo modo di gestione dei rifiuti sia dal punto di vista istituzionale che tariffario e prevede che i Comuni trasferiscano l'esercizio della titolarità del servizio alle società d'ambito costituite ai sensi della legge sopra citata. Gli obiettivi da raggiungere sono: produzione di meno rifiuti, raccolta differenziata in alta percentuale e quindi riciclarne quanta più è possibile per allinearci alle restanti nazione europee. Non più smaltimento dei rifiuti, quindi, ma gestione dell'immondizia.

Tale decreto prevede all'art. 23 che i Comuni provvedano alla gestione dei rifiuti urbani mediante forme organizzative previste dalla legge 142/90 e successive modificazioni. Tale articolo stabilisce infatti che vanno costituiti in ogni provincia degli ambiti territoriali ottimali chiamati comunemente A.T.O. per la gestione dei rifiuti urbani. L'art. 2 inoltre prevede la possibilità che le Province possano autorizzare gestioni a livello sub-provinciale, purchè sia superata la frammentazione della gestione. Queste forme societarie hanno il compito di garantire ai cittadini sul territorio di competenza la gestione integrata dei rifiuti sulla base di un piano d'ambito. Le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale sono disciplinati dalle Province. Secondo l'art. 24 i Comuni appartenenti allo stesso ATO hanno l'obbligo di conferire il materiale raccolto in modo differenziato secondo le quantità crescenti previsti nel Decreto "Ronchi" agli impianti di ambito. Il mancato raggiungimento di tali obiettivi non è però soggetto a sanzioni bensì a penalizzazioni tra le quali quelle previste al comma 2 della legge in questione.

A tal fine sono costituiti delle Società d'ambito che raccolgono tutte le funzioni amministrative e fiscali, ivi compresa l'attività di vigilanza, accertativi e la riscossione della relativa tariffa, nonché al trasferimento dei beni, del personale e delle risorse necessarie alla società di gestione nel momento in cui il servizio effettuato dai Comuni singolarmente cessa. La normativa prevede che tale società possono assumere la forma di S.p.a. a partecipazione pubblica con capitale interamente pubblico o misto (ex art. 22 legge 142/90) per la gestione integrata dei rifiuti.

Per la parte pubblica i Comuni possono assumere partecipazione nelle società così come le Province Regionali di riferimento. Lo Statuto delle Società potrà prevedere di aprire il capitale all'ingresso di uno o più soci privati per una parte non superiore al 49% del capitale stesso. Il Consiglio di Amministrazione di dette Società delibera il cosiddetto piano d'impresa, con previsione di un organico che proverrà dal personale in forza ai Comuni o province o in caso di gestione esterna dalle società interessate. Il capitale sociale sarà costituito dalla partecipazione di ciascun Comune, che saranno titolari di pacchetti azionari, cioè di titoli di credito, oltre alla quota di pertinenza delle Province Regionali. I soci privati potranno essere scelti a mezzo bando pubblico per una quota di partecipazione non superiore al 49%. Le assemblee rappresentano l'universalità dei soci e procedono alla nomina dei Consigli di Amministrazione che possono essere costituiti

da cinque o da sette membri, prevedendo alcune condizioni come, ad esempio, la nomina di almeno un rappresentante della Provincia, o di Comuni con una certa popolazione, secondo l'art. 2458 del codice civile in forza del quale l'atto costitutivo delle società con capitale pubblico può riservare uno o più amministratori al di fuori di ogni delibera assembleare.

Il Decreto Ronchi ha previsto la soppressione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti e l'applicazione di una tariffa con la quale i Comuni devono provvedere all'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Ai sensi del D.P.R. n. 158/99 (Regolamento per l'applicazione della tariffa) la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani viene definita attraverso il metodo normalizzato che prevede, fra l'altro, l'approvazione di un piano finanziario degli interventi relativi al servizio.

La tariffa è composta da una parte fissa, riferita in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, e da una parte variabile rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione. Da evidenziare che tali società potranno usufruire di risorse della comunità europea. Sicuramente una maggiore raccolta differenziata porterà premialità nelle loro casse.

Oltre questa legge nazionale ogni Regione ne ha una propria differenziata da situazione a situazione. Inoltre il Decreto prevede che ogni Provincia deve pensare alla propria spazzatura così da evitare proteste dei cittadini per la semplice questione di trasportare tonnellate di spazzatura nelle altre province. Purtroppo i recenti fatti avvenuti nel napoletano ci inducono a pensare che ancora oggi in presenza di una legislazione specifica il problema nelle varie realtà locali non è assolutamente risolto e viene vissuto, a tutt'oggi, in modo drammatico. Da sottolineare che tale fenomeno spesso viene usato dalle ecomafie, presenti nei vari territori d'Italia, per arricchimento personale provocando enormi danni economici e ambientali.

5. Rifiuti speciali

I rifiuti speciali sono individuati dall'art. 7 del Decreto Leg.vo 22/97 e successive modifiche e integrazioni.

Detti rifiuti sono distinti in rifiuti non pericolosi e rifiuti pericolosi. I rifiuti classificati come pericolosi presentano caratteristiche tossiche e cancerogene, e comunque nocive all'uomo e all'ambiente (Allegato E – D.M. 145/98 – elenco caratteristiche di pericolo riferite ai rifiuti pericolosi indicati nel C.E.R. "Catalogo europeo dei rifiuti"). La loro corretta gestione richiede la messa in atto di procedure operative specifiche. Sono previste sanzioni per il mancato rispetto delle norme sulla gestione, smaltimento e recupero dei rifiuti. Possono essere solidi o liquidi. Essi hanno origine dai cicli produttivi e attività di servizio.

Ogni impresa che produce rifiuti ha l'obbligo di smaltire gli stessi mediante modalità previste da norme ben definite. Essi sono tenuti alla presentazione di una comunicazione annuale delle quantità e delle caratteristiche dei rifiuti mediante il c.d. modello unico di dichiarazione (M.U.D.) da trasmettere alle camere di commercio. Sono esonerati dall'obbligo di comunicazione le imprese agricole (art. 2135 codice civile) e le imprese artigiane che producono rifiuti non pericolosi aventi non più di tre dipendenti(art. 2083 codice civile).

Ai sensi dell'art 4 del Decreto in questione i rifiuti devono essere smaltiti o recuperati presso centri autorizzati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possono recare pregiudizio all'ambiente. Inoltre le imprese devono tenere un registro di carico e scarico dei rifiuti per annotare le caratteristiche qualitative dei rifiuti. Quelle che si occupano di smaltimento e recupero devono annotare anche l'origine e la destinazione dei rifiuti, la data del carico e scarico ed il metodo di trattamento (D.M. 141/98 e successive modifiche ed integrazioni).

E' consentito il deposito temporaneo dei rifiuti speciali a determinate condizioni e solo se non contengono le sostanze indicate nell'art. 6 comma 1, lett. m), punto 1 del Decreto Ronchi. In caso l'impresa ecceda i limiti previsti dalla normativa in discussione la stessa deve richiedere (alla provincia) l'autorizzazione allo stoccaggio.

E' consentito altresì il trasporto di tali rifiuti dal produttore all'impianto di smaltimento previa dotazione di un formulario di identificazione dei rifiuti.

Le competenze per lo smaltimento dei rifiuti sono del Ministero dell'ambiente, sentito il ministero della Marina, per l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti in acque marine; della Regione, per autorizzazioni a spedizioni oltre le frontiere nazionali; della Provincia per le autorizzazioni alla costruzione di nuovi impianti di smaltimento o recupero rifiuti.

Per i riferimenti normativi oltre al Decreto Ronchi, che ha recepito alcune direttive comunitarie, ricordiamo il Decreto Leg.vo 389/97 di modifica dello stesso, il D.M. Ambiente del 5/2/98 per l'individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti a procedure semplificate di recupero, la legge n.426/98, il D.M. 471/99 e il D.M. 468/01 che riguardano nuovi interventi in campo ambientale, il ruolo dei comuni, delle province, dei soggetti privati e le forme di finanziamento. I rifiuti sanitari, invero, sono regolati dal D.M. n. 219/2000.

Da evidenziare che gli stabilimenti che effettuano operazioni di smaltimento o recupero così come i produttori di rifiuti pericolosi sono soggetti a controlli periodici.

L'Unione europea è intervenuta più volte in questo settore per la tutela della salute pubblica e la salvaguardia dell'ambiente. La Commissione europea, infatti, oltre alle direttive recepite dal Decreto Ronchi, ha emanato ulteriori direttive e decisioni invitando fra l'altro le autorità competenti a pubblicare il piano di gestione dei rifiuti pericolosi. A sostegno di quanto sopra sono da riferire la decisione della Commissione europea 2000/532/CE (in G.U.C.E., L. 226 del 2000) e la decisione 2001/573/CE (in G.U.C.E., L. 203 del 2001) che modifica l'elenco dei rifiuti contenuti nella decisione di cui sopra.

E' da rilevare che a tutt'oggi molti stati membri non hanno recepito le direttive sui rifiuti pericolosi.

In definitiva per come affermato dalla Speciale Commissione Parlamentare, la situazione dei rifiuti nelle varie regioni d'Italia è drammatica con un *gap* importante tra le regioni del nord e quelle del centro-sud. Si attendono nuove proposte operative per eliminare le grosse difficoltà in atto esistenti.

6. Gestione integrata del servizio idrico

Il servizio idrico integrato è stato considerato meritevole di una speciale attenzione dal momento che l'art. 35, comma 5, è stato dedicato esclusivamente agli affidamenti compiuti dai soggetti competenti a norma dell'art. 9 della legge 36/94 (c.d. legge Galli) ossia dalle Autorità d'ambito per il servizio idrico integrato.

Con tale legge è stata delineata una nuova disciplina per la tutela e l'uso delle risorse idriche comprese nel territorio, nella considerazione che tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche. In particolare è stato introdotto per la prima volta il concetto di "servizio idrico integrato", costituito dall'insieme dei servizi pubblici di "captazione, adduzione e distribuzione d'acqua ad usi civici, di fognatura e di depurazione delle acque reflue". Tale legge prevede la riorganizzazione del servizio citato sulla base di una nuova organizzazione territoriale denominata "Ambito Territoriale Ottimale" alla cui individuazione e delimitazione provvedono le regioni con apposite leggi sulla base dei criteri fissati dalla legge Galli.

L'art. 9 della legge stabilisce che per ogni ATO delimitato, i comuni e le province ricadenti al suo interno organizzano il S.I.I., provvedendo alla sua gestione mediante le forme previste dalla 142/90, come integrata dalla 498/92 e leggi successive. La legge stabilisce che i rapporti fra gli enti locali ed il gestore siano regolati da apposite convenzioni e dal relativo disciplinare redatti sulla scorta di una convenzione tipo adottata da ogni regione.

Fino all'organizzazione del servizio de quo le aziende speciali, gli enti ed i consorzi pubblici, esercenti i servizi idrici, confluiranno nel soggetto gestore secondo le modalità e le forme stabilite nella convenzione. Il nuovo gestore pertanto subentrerà agli enti preesistenti sempre nei termini e con le modalità definite nella convenzione e nel relativo disciplinare di incarico; di contro le società e le imprese consortili concessionarie dei servizi, alla data di entrata in vigore della legge, manterranno la gestione fino alla scadenza della relativa concessione.

Le Autorità d'Ambito si devono occupare della programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio, comprese la scelta della forma di gestione del servizio e dell'affidamento del servizio stesso, escludendo ogni attività attinente alla gestione del servizio.

Gli statuti di tali organismi dovranno prevedere per l'appunto la forma di gestione del servizio che possono essere società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, le modalità della scelta del socio privato di minoranza che deve avvenire mediante gara ad evidenza pubblica.

Ancora vi è da precisare che l'adeguamento delle tariffe deve avvenire secondo il cosiddetto "metodo normalizzato" così come previsto dall'art. 13, comma 3 della legge Galli. Tale metodo definito con D.M. dell'1.8.96 contiene un'articolata e complessa procedura per la determinazione della tariffa. In tal senso bisogna tenere conto del modello di gestione, della quantità delle risorse idriche, della qualità del servizio erogato. Fondamentale all'uopo è la predisposizione di un piano finanziario che deve tenere conto delle gestioni preesistenti, degli investimenti degli enti locali, di criteri omogenei finalizzati al raggiungimento degli obiettivi del servizio idrico integrato. La finalità è garantire nel tempo un miglioramento dei livelli di efficacia, efficienza ed economicità del servizio per l'utente a costi accettabili. Bisogna comunque affermare che questo metodo per la definizione della tariffa risulta in massima parte non applicato.

Da sottolineare che con l'affidamento di tale servizio al gestore si concede l'affidamento in concessione degli impianti degli enti, ed i comuni perdono la disponibilità giuridica dei beni ceduti.

7. Conclusioni

Il quadro sopra delineato ha cercato di fotografare l'evoluzione dei servizi pubblici locali con riferimento alle prospettive di miglioramento degli stessi e ai nuovi modelli giuridici previsti nelle normative esplicitate, con particolare attenzione alle S.p.a. che hanno determinato la nascita di soggetti nuovi per la gestione di tali servizi. In tale prospettiva sono stati affidati agli enti locali nuove responsabilità circa l'individuazione dei bisogni delle comunità e il miglioramento della qualità dei servizi con obblighi precisi per quel che concerne l'attività di vigilanza e il controllo degli stessi.

Importante è la funzione di controllo per stimolare le imprese a raggiungere gli obiettivi prefissati e per eventuali correttivi in corso d'opera.

Il processo di liberalizzazione è stato graduale ma alla fine si può affermare che le nuove figure giuridiche stanno contribuendo a dare garanzie effettive all'utente sull'erogazione del servizio e sulla qualità degli stessi.

A migliorare la normativa senza dubbio hanno contribuito le azioni promosse dalla Commissione europea e dalla Corte di giustizia favorendo l'apertura alla concorrenza dei mercati, alla qualità del servizio e al rispetto delle norme di sicurezza e dell'ambiente (direttiva 2001/42/CE).