



Consiglio regionale della Calabria

DOSSIER

PL n. 101/10

di iniziativa della Giunta regionale recante:

"Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotone" (Deliberazione di Giunta n. 474 del 24/11/2015);

DATI DELL'ITER

NUMERO DEL REGISTRO DEI PROVVEDIMENTI	
DATA DI PRESENTAZIONE ALLA SEGRETERIA DELL'ASSEMBLEA	1/12/2015
DATA DI ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE	3/12/2015
COMUNICAZIONE IN CONSIGLIO	03/12/2015
SEDE	MERITO
PARERE PREVISTO	Il Comm.
NUMERO ARTICOLI	

Testo del Provvedimento

Proposta di legge n. 101/10^A di iniziativa della Giunta regionale recante: pag. 4
"Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotone"

L.R. 18 febbraio 2015, n. 8. pag. 13
Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla copertura della perdita d'esercizio 2013 della Sogas s.p.a.

Normativa comunitaria

COM/2003/0270 pag. 14
LIBRO VERDE SUI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE

Normativa nazionale

L. 23/12/2014, n. 190 (Art. 1, commi da 611 a 617) pag. 79
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4) pag. 82
Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

L. 24 dicembre 2007, n. 244. (Art. 3, commi 27-29) pag. 95
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

Normativa regionale

L.R. 19 ottobre 2004, n. 25. (Artt. 16; 34; 39; 54) pag. 98
Statuto della Regione Calabria.

L.R. 27 aprile 2015, n. 11. (Artt. 1, 2) pag. 103
Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015).

L.R. 27 aprile 2015, n. 12. (Art. 3.1) pag. 108
Legge di stabilità regionale.

L.R. 30 dicembre 2013, n. 56. (Titoli I e II) pag. 109
Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2014).

L.R. 15 febbraio 2013, n. 5. pag. 114
Sottoscrizione quota di capitale sociale della società Aeroporto S. Anna S.p.A..

L.R. 23 dicembre 2011, n. 47. (Art. 4) pag. 115
Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002.

L.R. 18 luglio 2011, n. 25. pag. 116
Modificazioni all'articolo 49 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 34.

L.R. 29 dicembre 2010, n. 34. (Art. 49) pag. 117
Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002.

L.R. 13 maggio 1996, n. 7. (Artt. 28; 30) pag. 118
Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale.

L.R. 19 novembre 1982, n. 15. pag. 121
Adesione della Regione Calabria alla società per la gestione all'aeroporto dello Stretto «SO.GA.S. s.p.a.».

Giurisprudenza Costituzionale

Sentenza Corte Cost. n. 325/2010. pag. 122

Giurisprudenza di legittimità

C. Conti Lombardia Sez. contr., Delib., n. 124/2011. pag. 201

C. Conti Veneto Sez. contr., Delib., n. 5/2009. pag. 220

Normativa comparata

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA - L.R. 15 maggio 1995, n. 21. pag. 230
Costituzione di una società per azioni per la gestione dell'aeroporto di Ronchi dei Legionari.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - L.R. 23 ottobre 1986, n. 35. pag. 233
Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla società S.A.B - Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.a.

PROPOSTA DI LEGGE

N.ro 101/10¹1^a COMM. CONSILIARE2^a COMM. CONSILIAREREGIONE CALABRIA
GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 476 della seduta del 24/11/2015 2015.

Oggetto: Disegno di legge "Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotone"

Presidente o Assessore/i Proponente/i: _____ (timbro e firma) A. P. P.

Relatore (se diverso dal proponente): _____ (timbro e firma) _____

Dirigente/i Generale/i: _____ (timbro e firma) IL DIRIGENTE GENERALE
Dott. Luigi Butolfa

Alla trattazione dell'argomento in oggetto partecipano:

		Giunta	Presente	Assente
1	Gerardo Mario OLIVERIO	Presidente	X	
2	Antonio Viscomi	Vice Presidente	X	
3	Carmela Barbalace	Componente	X	
4	Roberto Musmanno	Componente	X	
5	Antonella Rizzo	Componente		X
6	Federica Roccisano	Componente	X	
7	Franco Rossi	Componente	X	
8	Francesco Russo	Componente	X	

~~Assiste il Segretario Generale~~

La delibera si compone di n. 3 pagine compreso il frontespizio e di n. 3 allegati.

Il dirigente di settore
IL DIRIGENTE DI SETTORE
(Dott.ssa Fortunata Raschella)

LA GIUNTA REGIONALE

VISTI gli articoli 34, lettera g), e 39 dello Statuto della Regione Calabria, in materia di iniziativa legislativa della Giunta regionale;

RITENUTO opportuno, anche al fine di contribuire alla promozione dello sviluppo del territorio del crotonese, promuovere la partecipazione della Regione Calabria alla costituzione di una società per azioni tra la Regione medesima e gli enti locali del territorio predetto, avente lo scopo di espletare, quale servizio di interesse generale, la gestione dello scalo aeroportuale S. Anna di Crotone;

CONSIDERATO che:

- la costituzione della società in questione si rende necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione Calabria, con particolare riferimento al superamento degli ostacoli di ordine economico e sociale che determinano disuguaglianze derivanti da squilibri territoriali;
- la gestione dello scalo aeroportuale S. Anna di Crotone, rientrando nella categoria dei servizi di interesse generale, si caratterizza, dunque, per l'assunzione di connotati di specifica peculiarità correlati all'importanza strategica che essa assume ai fini del superamento degli ostacoli predetti e del suindicato sviluppo del territorio del crotonese;

RITENUTO, pertanto, opportuno presentare al Consiglio regionale il disegno di legge allegato *sub* "A" alla presente deliberazione, quale parte integrante della stessa, recante "Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotone";

VISTI gli allegati "A", "B" e "C", che costituiscono parte integrante della presente deliberazione;

PRESO ATTO

- che, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 23 dicembre 2011 n. 47, il Dirigente generale ed il Dirigente di settore del Dipartimento proponente attestano l'esistenza della copertura finanziaria sul capitolo U0700120101 UPB U.008.001.001.002 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015, appositamente incrementato con il disegno di legge di assestamento approvato contestualmente nella seduta odierna;
- che il Dirigente generale ed il Dirigente di settore del Dipartimento proponente attestano che l'istruttoria è completa e che sono stati acquisiti tutti gli atti e i documenti previsti dalle disposizioni di legge e di regolamento che disciplinano la materia;
- che il Dirigente generale ed il Dirigente di settore del Dipartimento proponente, sulla scorta dell'istruttoria effettuata, attestano la regolarità amministrativa, nonché la legittimità della deliberazione e la sua conformità alle disposizioni di legge e di regolamento comunitarie, nazionali e regionali, ai sensi dell'art. 28, comma 2, lett. a, e dell'art. 30, comma 1, lett. a, della legge regionale 13 maggio 1996 n. 7;

SU PROPOSTA del Presidente, On. Gerardo Mario OLIVERIO, a voti unanimi;

DELIBERA

per le motivazioni di cui in premessa, che qui si intendono riportate quale parte integrante e sostanziale:

1. di presentare al Consiglio regionale il disegno di legge recante "Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona", di cui all'allegato *sub* "A", unitamente alla relazione descrittiva di cui all'allegato *sub* "B" e alla relazione tecnico-finanziaria di cui all'allegato *sub* "C", allegati alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;
2. di trasmettere, avvalendosi della facoltà di iniziativa legislativa prevista dagli articoli 34, lettera g), e 39 dello Statuto della Regione Calabria, la presente deliberazione al Consiglio regionale, a cura della Segreteria di Giunta;
3. di provvedere alla pubblicazione del provvedimento sul BURC ai sensi della legge regionale 6 aprile 2011 n. 11 su richiesta del Dirigente Generale del Dipartimento proponente, che provvederà contestualmente a trasmetterlo al Responsabile della Trasparenza (trasparenza@regcal.it) per la pubblicazione sul sito istituzionale della Regione, ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

IL SEGRETARIO GENERALE

IL DIRIGENTE
Avv. Francesca Palumbo

IL PRESIDENTE

[Firma]

Del che è redatto processo verbale che, letto e confermato, viene sottoscritto come segue:

Il Verbalizzante

Il Presidente

Si attesta che copia conforme della presente deliberazione è stata trasmessa in data 30 NOV. 2015 al Dipartimento interessato al Consiglio Regionale alla Corte dei Conti

L'impiegato addetto



REGIONE CALABRIA
Giunta Regionale

ALLEGATO "B" ALLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 474 DEL 24.11. 2015

Disegno di legge: *"Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona"*

RELAZIONE DESCRITTIVA
ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto regionale

La Provincia di Crotona è una zona contraddistinta da problemi strutturali di riconversione economica e sociale, con una popolazione e una superficie significativa nel contesto regionale. E' classificata in numerose statistiche e graduatorie come un'area del Mezzogiorno particolarmente svantaggiata. Questa posizione di svantaggio ha assunto, con il passare degli anni, una connotazione per molti aspetti "assoluti", poiché permangono limiti strutturali che collocano il territorio crotonese agli ultimi posti delle graduatorie degli indici socio-economici nazionali.

L'andamento produttivo del crotonese è praticamente simmetrico a quello del resto della Calabria, con un progressivo disavanzo della bilancia commerciale.

La provincia è interessata da fenomeni di arretratezza socio - economico - culturale anche se è caratterizzata da un ampio e intenso processo di mutamento sociale ed economico.

Il tasso medio di disoccupazione risulta superiore alla media nazionale e comunitaria, registrata negli ultimi tre anni; le zone rurali presentano una densità della popolazione inferiore ai 100 abitanti per kmq; esistono problemi legati all'invecchiamento della popolazione attiva del settore agricolo; ci sono zone rurali che hanno un elevato tasso di disoccupazione, anche se il settore agricolo rappresenta l'attività prevalente e più diffusa nel territorio, nonostante le nuove imprese siano di numero inferiore rispetto a quelle che ogni anno cessano l'attività; esistono zone costiere dipendenti dalla pesca che, per effetto di interventi di tutela ambientale e ristrutturazione del settore ittico, hanno subito un decremento dell'occupazione.

Nonostante queste criticità, la provincia di Crotona ha delle potenzialità che se valorizzate possono creare le condizioni di un reale sviluppo socio economico del territorio con la prospettiva di divenire "provincia ponte", snodo intermedio tra il sistema locale metropolitano reggino-gioiese-siciliano e il corridoio di sviluppo adriatico che si protende oltre Taranto fino all'area della sibaritide e del Pollino.

Ovviamente la sostenibilità di tale sviluppo deve essere governata da regole e da una seria programmazione di interventi atti a favorire questo processo di sviluppo.

In questo contesto, fondamentale importanza assumono i mezzi di comunicazione che vanno potenziati e sviluppati favorendo i flussi da e verso la provincia. Importanza assumono i collegamenti aerei, anche in considerazione che il sistema autostradale e ferroviario è storicamente carente e sicuramente necessita anch'esso di interventi.

Allo stato la gestione dell'aeroporto presenta una notevole criticità in quanto, con sentenza del 15/04/2015, il Tribunale di Crotona - Sezione Fallimentare ha disposto il fallimento della società "Aeroporto S. Anna Spa" e la contestuale nomina di tre curatori fallimentari, a seguito della dichiarazione di inammissibilità della richiesta di concordato preventivo. La medesima Sezione fallimentare ha da ultimo, autorizzato la curatela fallimentare della società a proseguire l'esercizio provvisorio fino al 31/01/2016.

Per tale motivo urge assumere ogni iniziativa utile non solo ad evitare la chiusura dell'aeroporto, che rappresenterebbe un danno enorme per l'economia del territorio, quanto a creare le condizioni per un suo potenziamento per favorire e far crescere i collegamenti da e verso la provincia di Crotona e non solo, in considerazione che lo scalo serve anche diversi comuni dell'alto ionio cosentino e anche diversi della provincia di Catanzaro.

Per tali motivi da parte del Comune di Crotona di diversi comuni del circondario è stata condivisa l'idea di costituire una società a partecipazione pubblica che assuma la gestione dell'aeroporto e, attraverso un'adeguata programmazione di interventi, crei le condizioni



affinché l'aeroporto diventi un volano per lo sviluppo dell'economia del territorio.

A questa iniziativa la Regione Calabria non può che dare la propria adesione e partecipazione rientrando tra i suoi compiti istituzionali previsti dallo Statuto: "la valorizzazione e la disciplina del sistema locale delle comunicazioni al fine garantire il pluralismo e la concorrenza"; "la valorizzazione delle risorse economiche e produttive di ciascuna area del territorio regionale, tesa al superamento delle diseguaglianze derivanti da squilibri territoriali e settoriali della Regione".

Si ritiene opportuno, pertanto, anche al fine di contribuire alla promozione dello sviluppo del territorio del crotonese, promuovere la partecipazione della Regione Calabria alla costituzione di tale società per azioni tra la Regione medesima e gli enti locali del territorio predetto, avente lo scopo di assumere la gestione dello scalo aeroportuale S. Anna di Crotona, e, a tal fine, presentare al Consiglio regionale il disegno di legge allegato *sub "A"* alla presente di deliberazione, quale parte integrante della stessa, recante "Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona".

La gestione dello scalo aeroportuale in questione, rientrante nella categoria dei servizi di interesse generale, assume importanza strategica ai fini del suindicato sviluppo del territorio del crotonese, e la costituzione della società in questione è, pertanto, necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione, con particolare riferimento al superamento degli ostacoli di ordine economico e sociale che determinano disuguaglianze derivanti da squilibri territoriali.

La legislazione e la giurisprudenza in materia di partecipazioni delle pubbliche amministrazioni in società di capitali sono state oggetto, nel corso degli anni, di continui e non sempre univoci cambiamenti che hanno modificato, a più riprese, il quadro di riferimento, senza che a tutt'oggi la materia abbia trovato un assetto definitivo.

Peraltro il legislatore è spesso intervenuto con provvedimenti d'urgenza, contenuti in manovre di finanza pubblica, privi di carattere.

Softo il profilo normativo, la partecipazione ad una società di capitali deve rispettare le condizioni previste dell'art. 3, commi 27-29, della L. 244/2007 che testualmente recita:

"27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

28. L'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla Sezione competente della Corte dei Conti."

Dunque, le società per le quali è consentito il mantenimento della partecipazione ai sensi della L. 244/2007 devono rientrare in una delle seguenti casistiche: a) società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente; b) società che producono servizi di interesse generale, nell'ambito del livello di competenza dell'Ente; c) società che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del D.Lgs. 163/2006, nell'ambito del livello di competenza dell'Ente.

Per individuare l'ambito delle società di cui al punto b) occorre partire dalla considerazione che il concetto di "servizio di interesse generale" è di derivazione comunitaria



e si riferisce a servizi, forniti dietro corrispettivo o meno, che sono considerati di interesse generale dall'autorità pubblica ed assoggettati a specifici obblighi di pubblico servizio.

Secondo il Libro verde sui servizi di interesse generale (Com/2003/0270) *"l'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel Trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" [SIEG] che invece è utilizzata nel Trattato. E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico (...)"*.

Dunque rientrano nella categoria dei "servizi di interesse generale" i servizi pubblici locali di rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica.

In proposito si è recentemente espressa la Corte dei Conti, Sez. di controllo per la Lombardia, che, con la Delibera n. 124 del 14.03.2011, è intervenuta sul tema delle partecipazioni societarie che possono essere detenute dagli enti locali.

La Corte ha affermato che *"secondo consolidato orientamento [Consiglio di Stato, sez. V, sent. 3767/2009] la categoria dei servizi di interesse generale coincide tout court con quella dei servizi pubblici locali"*.

Infatti, secondo la Corte, *"Tale approccio trova conferme nella recente giurisprudenza costituzionale [Corte Costituzionale, sent. 325/2010]. Il Giudice delle Leggi ha, infatti, precisato che "la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno contenuto omologo (...). Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno infatti riferimento ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica; b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette cioè a realizzare fini sociali) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni"*.

Sull'argomento si era precedentemente espressa anche la Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per il Veneto, con la Delibera n. 5 del 15.01.2009, nella quale si afferma che, qualora la verifica dell'attività svolta da un società *"non risulti strettamente propedeutica alla realizzazione dell'attività dell'ente e della relativa mission, in via subordinata, potrà comunque ammettersi l'adesione alla società qualora questa produca servizi di interesse generale.*

A livello comunitario, con questa espressione si intendono sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

Rientrano in tale categoria i servizi offerti dalle grandi industrie di rete quali energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni, nonché la sanità, l'istruzione e i servizi sociali, nonché qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico.

Tali servizi devono rilevare nell'ambito dei livelli istituzionali di competenza dei soggetti partecipanti e partecipati, ed avere un impatto immediato sulla collettività locale."

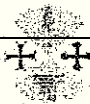
Il comma 27 dell'art. 3 della L. 244/2007 precisa infatti che il mantenimento di partecipazioni nelle società che producono servizi di interesse generale è ammesso per le pubbliche amministrazioni "nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza"; è dunque preclusa ad un ente locale la partecipazione in una società che, seppure abbia per oggetto attività astrattamente qualificabili come di interesse generale, non siano coincidenti con sue competenze istituzionali.

In proposito, la citata Delibera 5/2009 ha rilevato che la norma in commento *"richiede come presupposto la "funzionalizzazione" dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali giuridicamente organizzati in funzioni o servizi pubblici, attribuiti ad una pubblica amministrazione.*

La partecipazione della Regione alla costituenda società per la gestione dello scalo aeroportuale di Crotona risponde, pertanto, ad esigenze legate ai compiti istituzionali dell'ente e l'attività della società si caratterizza come servizio di interesse generale, così come delineato dalla giurisprudenza in materia.

Di seguito si illustrano in dettaglio gli articoli del disegno di legge.

Con l'articolo 1 si intende autorizzare la partecipazione della Regione Calabria alla costituzione di una società per azioni tra la Regione medesima e gli enti locali, avente lo



scopo di espletare, quale servizio di interesse generale, la gestione dello scalo aeroportuale S. Anna di Crotona, e a sottoscrivere, a tal fine, al momento della costituzione della società, azioni per l'importo massimo di euro 200.000,00.

L'articolo 2 del disegno di legge regionale prevede l'autorizzazione a compiere, con i poteri del socio, tutti gli atti esecutivi necessari a rendere operante la partecipazione della Regione alla società di cui all'articolo 1 e, in particolare, a:

a) stipulare l'atto costitutivo; b) sottoscrivere le azioni e gli eventuali accordi tra i soci relativi all'esercizio dei reciproci diritti e doveri definendo altresì le rispettive contribuzioni e partecipazioni alla società.

La proposta di legge regionale nel suo complesso comporta oneri finanziari per l'amministrazione per l'ammontare di euro 200.000,00, per come previsto nell'articolo 1 in relazione all'importo massimo per il quale la Regione è autorizzata a sottoscrivere azioni della costituenda società. A tal fine l'articolo 3 appronta le risorse necessarie a far fronte a detti oneri.

Infine, l'articolo 4 del disegno di legge regionale dispone l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Il Dirigente Generale del Dipartimento proponente

_____ timbro e firma _____

IL DIRIGENTE DI SETTORE
(Dott.ssa Fortunata Faschella)



REGIONE CALABRIA

Giunta RegionaleALLEGATO "C" ALLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 474 DEL 24.11. 2015

Disegno di legge: "Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona"

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA
ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto regionale
e dell'art. 7 della l.r. 4 febbraio 2002, n. 8

Tabella 1: oneri finanziari

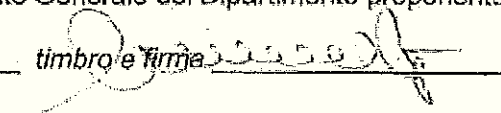
Il disegno di legge regionale in epigrafe, per il contenuto del quale si rinvia all'allegato "B", prevede, in particolare all'articolo 1, di autorizzare la partecipazione della Regione alla costituzione di una società per azioni tra la Regione medesima e gli enti locali del territorio predetto, avente lo scopo di assumere la gestione dello scalo aeroportuale S. Anna di Crotona.

Il suindicato articolo 1 prevede, in particolare, una spesa per sottoscrizione di azioni della costituenda società, avente natura di investimento, e carattere annuale per l'esercizio 2015, per l'importo massimo autorizzato di euro 200.000,00

Tabella 2: copertura finanziaria

La proposta di legge regionale nel suo complesso comporta oneri finanziari per l'amministrazione per l'ammontare di euro 200.000,00, per come previsto nell'articolo 1 in relazione all'importo massimo per il quale la Regione è autorizzata a sottoscrivere azioni della costituenda società. A tal fine l'articolo 3 individua le risorse necessarie per far fronte a detti oneri attingendo alle disponibilità esistenti nel Fondo speciale di parte in conto capitale - UPB U.008.001.001.002 (capitolo U0700120101) - recante "Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio recanti spese per investimenti, appositamente incrementato con la legge di assestamento approvata contestualmente nella stessa seduta di Giunta del 24 novembre 2015.

Il Dirigente Generale del Dipartimento proponente

timbro e firma 

Il Dirigente Generale del Dipartimento Bilancio

timbro e firma 

ALLEGATO "A" ALLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 474 DEL 24.11. 2015

Disegno di legge: "Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona"

Articolo 1

(Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona)

1. Al fine di contribuire alla promozione dello sviluppo del territorio del crotonese, la Regione Calabria partecipa alla costituzione di una società per azioni con gli enti locali, avente lo scopo di assumere la gestione dello scalo aeroportuale S. Anna di Crotona, trattandosi di servizio di interesse generale necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione.

2. Per le finalità di cui al comma 1 la Regione Calabria è autorizzata a sottoscrivere, al momento della costituzione della società, azioni per l'importo massimo di euro 200.000,00.

Articolo 2

(Procedure per la costituzione della società per azioni finalizzata all'esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona e per la definizione della partecipazione azionaria della Regione)

1. La Regione Calabria compie, con i poteri del socio e nel rispetto delle disposizioni di legge, tutti gli atti necessari a rendere operante la partecipazione alla società di cui all'articolo 1 e, in particolare:

- a) stipula l'atto costitutivo;
- b) sottoscrive le azioni nei limiti indicati nell'articolo 1 e gli eventuali accordi tra i soci relativi all'esercizio dei reciproci diritti e doveri, definendo altresì le rispettive contribuzioni e partecipazioni alla società.

Articolo 3

(Norma finanziaria)

1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con le risorse allocate nel Fondo speciale di parte in conto capitale - UPB U.008.001.001.002 (capitolo U0700120101) - recante "Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio recanti spese per investimenti" che presenta la necessaria disponibilità.

2. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le necessarie modifiche ed integrazioni al documento tecnico di cui all'articolo 10 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

Articolo 4

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria.

L.R. 18 febbraio 2015, n. 8.

Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla copertura della perdita d'esercizio 2013 della Sogas s.p.a.

Publicata nel B.U. Calabria 18 febbraio 2015, n. 11.

Art. 1 *Riconoscimento del debito nei confronti della Sogas SpA.*

1. Ai sensi dell'*articolo 73, comma 1, lett. b)*, del *decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118* e successive modifiche ed integrazioni, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Calabria nel confronti della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S) S.p.A., derivante dalla decisione assunta dalla Regione medesima nella assemblea dei soci del 23 luglio 2014, di dare copertura in misura proporzionale alla partecipazione al capitale sociale (13,02 per cento) alla perdita di esercizio relativa all'anno 2013.

2. Per le finalità di cui al comma precedente è autorizzata per l'esercizio finanziario 2015 la spesa di euro (373.972,55 con allocazione all'UPB 2.3.01.06 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015.

3. Alla copertura del relativo onere si provvede mediante contestuale riduzione di pari Importo dello stanziamento allocato al capitolo 1204091101 (UPB 1.2.04.09) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015, recante "Fondo in conto capitale per il pagamento dei debiti pregressi accertati e riconosciuti nel confronti di enti, persone fisiche e giuridiche, istituzioni ed organismi vari derivanti da attività dell'amministrazione regionale (*articolo 35, commi 1 e 2, della legge regionale 11 maggio 2007, n. 9*).

4. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le necessarie modifiche ed integrazioni al bilancio 2015 autorizzato con la *legge regionale n. 2/2015*, suddiviso in unità previsionali di base ripartite in capitoli e riclassificato ai sensi del *D.Lgs. 118/2011*, nonché a compiere tutti gli atti necessari all'attuazione di quanto previsto dai precedenti commi.

Art. 2 *Entrata in vigore.*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria.



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 21.5.2003
COM(2003) 270 definitivo

LIBRO VERDE

SUI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE

(Presentato dalla Commissione)

INDICE

Introduzione	3
1. Contesto	6
1.1. Definizioni e terminologia	6
1.2. Un ruolo cruciale per le autorità pubbliche.....	7
2. Il campo di applicazione dell'azione comunitaria	9
2.1. Quale modello di sussidiarietà?	9
2.2. Normativa specifica per il settore e quadro giuridico generale.....	13
2.3. Servizi economici e non economici	14
3. Verso un concetto comunitario di “servizi di interesse generale”?.....	16
3.1. Una serie comune di obblighi	16
3.1.1. Servizio universale	16
3.1.2. Continuità.....	17
3.1.3. Qualità del servizio	17
3.1.4. Accessibilità delle tariffe.....	18
3.1.5. Tutela degli utenti e dei consumatori	18
3.2. Ulteriori obblighi specifici	19
4. Una corretta <i>governance</i> : organizzazione, finanziamento e valutazione.....	23
4.1. Definizione degli obblighi e scelta del modello organizzativo.....	23
4.2. Finanziamento dei servizi di interesse generale.....	26
4.3. Valutazione dei servizi di interesse generale	28
5. I servizi di interesse generale e le sfide della globalizzazione.....	30
5.1. Politica commerciale.....	30
5.2. Politica dello sviluppo e della cooperazione.....	31
6. Conclusione operativa.....	31
Riepilogo di tutti i quesiti proposti per la discussione	33

ALLEGATO

Obblighi di servizio pubblico e strumenti di politica comunitaria nel settore dei servizi di interesse economico generale.....	36
--	----

INTRODUZIONE

1. L'Unione europea è ad un punto di svolta nella propria storia: si prepara ad un allargamento senza precedenti e, contemporaneamente, nell'ambito della Convenzione, a ridefinire in un nuovo trattato costituzionale i propri compiti e il funzionamento delle proprie istituzioni. L'Unione europea ha altresì avviato una strategia di sviluppo basata sulle sinergie fra le riforme economiche e sociali, integrate dalle dimensioni della sostenibilità e dell'ambiente.
2. In tale contesto, i *servizi di interesse generale* svolgono un ruolo sempre più rilevante: sono parte dei valori condivisi da tutte le società europee e costituiscono un tratto essenziale del modello europeo di società. Il loro ruolo è fondamentale per migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini e per superare l'emarginazione e l'isolamento sociali. Considerandone l'incidenza sull'economia e l'importanza per la produzione di altri beni e servizi, l'efficienza e la qualità di questi servizi stimolano la competitività e una maggiore coesione, in particolare favorendo gli investimenti nelle regione più sfavorite. La fornitura efficiente e non discriminatoria di servizi di interesse generale è altresì un prerequisito per il buon funzionamento del Mercato unico e per l'ulteriore integrazione economica nell'Unione europea. Inoltre, i servizi di interesse generale sono un elemento portante della cittadinanza europea e rappresentano una parte dei diritti goduti dai cittadini europei ed un'opportunità di dialogo con le autorità pubbliche nel contesto di una corretta *governance*.
3. Nella prospettiva dell'adesione di nuovi Stati membri, la garanzia di servizi di interesse generale efficienti e di alta qualità e in particolare lo sviluppo delle industrie di rete e della relativa interconnessione sono essenziali per favorire l'integrazione, aumentare il benessere dei cittadini e aiutare i singoli a godere pienamente dei propri diritti fondamentali. Inoltre, nell'ultimo decennio, molti nuovi Stati membri si sono aperti ad un'economia di mercato e i loro cittadini devono essere certi della notevole importanza che l'Unione attribuisce all'accesso di ciascuno ai servizi di interesse generale.
4. I servizi di interesse generale sono al centro del dibattito politico. In realtà, si discute la questione centrale del ruolo delle autorità pubbliche in un'economia di mercato, garantendo, da un lato, il buon funzionamento del mercato e il rispetto delle regole del gioco da parte di tutti e, dall'altro, salvaguardando l'interesse generale, in particolare la soddisfazione dei bisogni essenziali dei cittadini e la tutela dei beni pubblici in caso di crollo del mercato.
5. Nei primi anni di vita delle Comunità, l'obiettivo di integrazione economica ha portato a concentrare l'impegno sulla rimozione delle barriere al commercio fra gli Stati membri. In particolare, fin dalla seconda metà degli anni '80, alcuni settori che in misura più o meno significativa, forniscono servizi di interesse economico generale si sono progressivamente aperti alla concorrenza: le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti e l'energia. La liberalizzazione ha dato impulso alla modernizzazione, all'interconnessione e all'integrazione di questi settori. Ha aumentato il numero dei concorrenti e generato riduzioni di prezzo, specialmente in quei settori e paesi già liberalizzati. Per quanto sia ancora impossibile valutare l'impatto a lungo termine dell'apertura alla concorrenza dei servizi di interesse generale, sulla base dei dati disponibili, non vi sono elementi a supporto della tesi secondo cui la liberalizzazione ha avuto un impatto negativo sulla prestazione

complessiva, almeno per quanto riguarda l'accessibilità dei prezzi e la fornitura di servizi universali. La Comunità ha sempre promosso una liberalizzazione "controllata", vale a dire un'apertura graduale del mercato, accompagnata da misure di tutela dell'interesse generale, in particolare per garantire, con il concetto di servizio universale, l'accesso di ciascuno, indipendentemente dalla situazione economica, sociale o geografica, ad un servizio di qualità specificata ad un prezzo abbordabile. In questo contesto, si è cercato di garantire idonei parametri per i servizi transfrontalieri che non possono essere adeguatamente regolamentati soltanto a livello nazionale.

6. Gli iniziali timori che l'apertura del mercato avrebbe avuto un impatto negativo sui livelli di occupazione o sulla fornitura di servizi di interesse economico generale si sono fino ad oggi dimostrati infondati. L'apertura del mercato ha reso i servizi in genere più accessibili. Per i consumatori a basso reddito, ad esempio, la percentuale di entrate personali necessarie per acquistare un numero medio di chiamate telefoniche o un volume standard di consumo elettrico è diminuito nella maggior parte degli Stati membri fra il 1996 e il 2002. L'impatto dell'apertura del mercato è stato ampiamente positivo anche sui tassi di occupazione netta. Con la crescita del mercato, la perdita di posti di lavoro, in particolare nei settori che operavano in regime di monopolio, è stata più che compensata dalla creazione di nuovi posti. Nel complesso si stima che la liberalizzazione delle industrie di rete abbia portato alla creazione di quasi un milione di posti di lavoro in tutta l'Unione europea¹.
7. A dispetto dei risultati, dopo le prime fasi di liberalizzazione sono state date alcune interpretazioni scorrette. La Commissione ha ripetutamente cercato di rendere più chiare le politiche comunitarie del settore. In una prima comunicazione orizzontale del 1996² ha spiegato il vantaggio dei cittadini derivante dall'interazione fra le azioni comunitarie nei settori della concorrenza e della libera circolazione e i mandati di servizio pubblico. La comunicazione proponeva inoltre di aggiungere agli obiettivi del trattato la promozione dei servizi di interesse generale. Essa è stata aggiornata nel 2000³ nell'intento di accrescere la certezza giuridica per gli operatori in ordine all'applicazione alle rispettive attività delle regole del mercato interno e della concorrenza. Nel 2001, queste due comunicazioni sono state integrate da una Relazione al Consiglio europeo di Laeken⁴. Questa relazione risponde alle preoccupazioni in merito alla redditività economica di operatori incaricati di compiti di servizio pubblico. La relazione richiama le garanzie offerte dall'articolo 86, paragrafo 2 del trattato⁵, l'azione della Comunità e la responsabilità degli Stati membri, in particolare rispetto alla definizione degli obblighi di servizio pubblico. Inoltre, la Commissione si è impegnata a valutare meglio le prestazioni delle industrie che forniscono servizi di interesse generale, effettuando valutazioni settoriali e orizzontali.

¹ Il mercato interno – Dieci anni senza frontiere, SEC(2002) 1417 del 7.1.2003

² "I servizi di interesse generale in Europa", GU C 281 del 26.9.1996, pag. 3

³ "I servizi di interesse generale in Europa", GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4

⁴ COM(2001) 598 def del 17.10.2001

⁵ L'articolo 86, paragrafo 2 del trattato così recita: «*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale ... sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità*»

8. Nel contempo, il dibattito ha subito un'evoluzione e la sua rilevanza è mutata. Il trattato di Amsterdam riconosce la collocazione dei servizi di interesse economico generale fra i valori condivisi dell'Unione⁶, assegnano altresì alla Comunità e agli Stati membri, "ciascuno nell'ambito dei rispettivi poteri", una responsabilità per il corretto funzionamento di questi servizi. Nel "Protocollo sul sistema della radiodiffusione pubblica" si sottolinea che la radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente connessa alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società e alla necessità di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa. Inoltre, l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei cittadini sancito nella Carta dei diritti fondamentali⁷ di accedere a servizi di interesse economico generale. Queste nuove disposizioni sono importanti per il processo di integrazione europea: dall'ambito economico a temi di maggior respiro relativi al modello europeo di società, al concetto di cittadinanza europea e ai rapporti fra ciascun individuo nell'Unione e le autorità pubbliche. Pongono inoltre la questione dei mezzi per la loro effettiva attuazione. La Commissione ritiene che tali questioni meritino un dibattito più ampio e più strutturato. Naturalmente, tale dibattito terrà conto e sarà ispirato dalle attività in corso - ad esempio, in merito ai valori e agli obiettivi dell'Unione, alla questione delle competenze o ai principi di sussidiarietà e proporzionalità - nell'ambito della Convenzione europea e della prossima conferenza intergovernativa.
9. Persistono da parte dei cittadini incertezze e timori che richiedono una risposta. Il Parlamento europeo ha suggerito che la Commissione presenti una proposta di direttiva quadro sui servizi di interesse generale e anche il Consiglio ha chiesto alla Commissione di approfondire la questione⁸.
10. La realtà dei servizi di interesse generale che comprendono servizi sia di interesse economico che non economico è complessa e in costante evoluzione. Riguarda un'ampia gamma di attività diverse: le attività delle grandi industrie di rete (energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni) la sanità, l'istruzione e i servizi sociali; attività che hanno dimensioni diverse, dal livello europeo o persino mondiale a quello puramente locale; attività che hanno una natura diversa, dalle attività di mercato a quelle non di mercato. L'organizzazione di questi servizi varia in base alle tradizioni culturali, alla storia e alla conformazione geografica di ciascuno Stato membro, alle caratteristiche delle attività svolte, in particolare allo sviluppo tecnologico.
11. L'Unione europea rispetta questa diversità e il ruolo delle autorità nazionali, regionali e locali nel garantire il benessere dei loro cittadini e le scelte democratiche relative fra l'altro al livello della qualità dei servizi. Questa diversità spiega i diversi

⁶ Il nuovo articolo 16 del trattato così recita: «*Fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti*»

⁷ L'articolo 36 della Carta stabilisce: «*Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea*»

⁸ Cfr. anche le conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002, paragrafo 42 e del Consiglio europeo di Bruxelles del 20-21 marzo 2003, paragrafo 26

livelli di intervento della Comunità e l'uso di strumenti differenti. L'Unione ha anche un ruolo da svolgere nel quadro delle sue competenze esclusive. Inoltre, in tutta l'Unione europea, i servizi di interesse generale sollevano questioni e problemi comuni per i diversi servizi e le diverse autorità competenti.

12. Il dibattito che il presente Libro verde intende avviare riguarda:

- l'ambito di un'eventuale azione comunitaria che attui il trattato nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà;
- i principi che potrebbero essere inclusi in un'eventuale direttiva quadro o in un altro atto normativo in materia di servizi di interesse generale e il valore aggiunto di tale strumento;
- la definizione della corretta *governance* nel settore dell'organizzazione, della regolamentazione, del finanziamento e della valutazione dei servizi di interesse generale, per assicurare una maggiore competitività dell'economia e un accesso efficiente ed equo di tutte le persone a servizi di alta qualità in grado di rispondere alle loro esigenze;
- qualsiasi misura che possa contribuire ad aumentare la certezza giuridica e a garantire un collegamento coerente e armonioso fra l'obiettivo di mantenere alta la qualità dei servizi di interesse generale e la rigorosa applicazione delle regole della concorrenza e del mercato interno.

13. Il Libro verde è suddiviso in cinque parti principali precedute da un'introduzione e seguite da una conclusione operativa. La prima parte illustra il contesto, la seconda è dedicata all'ambito di applicazione dell'intervento della Comunità nel settore dei servizi di interesse generale, la terza fornisce una serie di elementi utili ad elaborare un comune concetto di servizi di interesse economico generale sulla base della normativa specifica in vigore, la quarta si concentra sui temi dell'organizzazione, del finanziamento e della valutazione dei servizi di interesse generale, mentre la quinta parte tratta la dimensione internazionale dei servizi di interesse generale. Il Libro verde è corredato da un allegato che illustra in maggior dettaglio una serie di obblighi di servizio pubblico derivati dalla vigente normativa del settore e gli strumenti politici disponibili per assolvere a tali obblighi.

14. Il Libro verde pone alcuni quesiti a cui la Commissione auspica di ricevere una risposta dalle parti interessate. Una tabella riepilogativa di tutti i quesiti è allegata al presente documento.

1. CONTESTO

1.1. Definizioni e terminologia

15. Nella discussione a livello europeo, le differenze terminologiche, le confusioni sul piano semantico e le diverse tradizioni degli Stati membri hanno determinato interpretazioni errate. Negli Stati membri, per i servizi di interesse generale, si utilizzano termini e definizioni diverse, frutto quindi di un'evoluzione diversa sul piano storico, economico, culturale e politico. La terminologia comunitaria cerca di tener conto di queste differenze.

16. L'espressione "*servizi di interesse generale*" non è presente nel trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.
 17. L'espressione "*servizi di interesse economico generale*" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del trattato. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico.
 18. Il Libro verde è dedicato principalmente, ma non esclusivamente, ai temi relativi ai "servizi di interesse economico generale", così come il trattato tratta principalmente attività economiche. L'espressione "servizi di interesse generale" è utilizzata nel Libro verde soltanto nei casi in cui il testo si riferisca anche a servizi non economici o quando non sia necessario specificare la natura economica o non economica dei servizi in oggetto.
 19. Le espressioni "servizio di interesse generale" e "servizio di interesse economico generale" non devono essere confuse con il termine "*servizio pubblico*". Quest'ultimo ha contorni meno netti: può avere significati diversi, ingenerando quindi confusione. In alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell'interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell'ente che presta il servizio⁹. Pertanto, questo termine non è utilizzato nel Libro verde.
 20. L'espressione "*obblighi di servizio pubblico*" ricorre nel presente Libro verde. Si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale.
 21. Anche l'espressione "*impresa pubblica*" è normalmente utilizzata per definire la proprietà di chi presta il servizio. Il trattato impone una rigorosa neutralità: è irrilevante ai sensi del diritto comunitario se i fornitori di servizi di interesse generale siano soggetti pubblici o privati; essi sono soggetti agli stessi diritti e obblighi.
- 1.2. Un ruolo cruciale e in evoluzione per le autorità pubbliche**
22. Il mercato di norma assicura un'allocazione ottimale delle risorse a vantaggio di ampie fasce della società. Tuttavia alcuni servizi di interesse generale non sono

⁹ Si fa spesso confusione fra il termine "servizio pubblico" e il termine "settore pubblico". Il termine "settore pubblico" si riferisce a tutte le amministrazioni e a tutte le imprese controllate da autorità pubbliche

garantiti dai mercati in quanto il loro prezzo è troppo elevato per i consumatori che hanno un basso potere d'acquisto o perché il costo di fornitura non può essere coperto soltanto dal prezzo di mercato. La risposta a tali esigenze di base a livello collettivo e qualitativo nonché la difesa dei servizi di interesse generale hanno sempre rappresentato una responsabilità primaria delle autorità pubbliche indipendentemente dal contributo eventualmente offerto dalle forze di mercato. Fino ad oggi, l'importanza cruciale di tale responsabilità rimane immutata.

23. Ciò che invece è cambiato è la modalità con cui le autorità pubbliche assolvono i loro obblighi nei confronti dei cittadini. In realtà, il ruolo delle autorità pubbliche nell'ambito dei servizi di interesse generale si adegua continuamente agli sviluppi economici, tecnologici e sociali. In Europa, alcuni servizi di interesse generale sono tradizionalmente forniti dalle stesse autorità pubbliche. Attualmente, le autorità pubbliche affidano sempre più la prestazione di tali servizi ad imprese pubbliche o private o a partenariati pubblico-privati (PPP)¹⁰, limitandosi alla definizione degli obiettivi pubblici, al monitoraggio, alla regolamentazione e, se del caso, al finanziamento di quei servizi.
24. Questa diversa prospettiva non si dovrebbe tradurre in una rinuncia da parte delle autorità pubbliche al ruolo di garante del conseguimento degli obiettivi di interesse generale: con gli opportuni strumenti di regolamentazione, le autorità pubbliche dovrebbero poter elaborare politiche nazionali, regionali o locali nel settore dei servizi di interesse generale e garantirne l'attuazione. Questa evoluzione dalla prestazione in proprio alla prestazione tramite soggetti distinti ha tuttavia reso più trasparenti le modalità con cui questi servizi sono organizzati e finanziati: questo si traduce in un dibattito più ampio e in un maggior controllo democratico dei modi in cui i servizi di interesse generale sono prestati e finanziati. Questa maggiore trasparenza riduce anche la possibilità di utilizzare meccanismi di finanziamento per limitare la concorrenza su questi mercati.
25. Nell'Unione europea, la creazione del mercato interno ha accelerato questo processo. Contemporaneamente, l'evoluzione del ruolo delle autorità pubbliche rispetto alla fornitura di servizi di interesse generale ha anche influito sullo sviluppo delle politiche comunitarie.
26. Il processo di integrazione europea non ha mai messo in discussione la responsabilità primaria o la capacità delle autorità pubbliche di compiere le necessarie scelte politiche in merito alla regolamentazione delle attività di mercato. La Commissione intende riaffermare tale responsabilità promuovendo un dibattito a livello europeo sulle scelte politiche da compiere in tema di servizi di interesse generale. I risultati di questo dibattito saranno la base per le future politiche comunitarie.

¹⁰ La Commissione intende pubblicare un Libro verde sugli appalti pubblici e sui partenariati pubblico-privati nel secondo semestre del 2003. Nella comunicazione "Sviluppare la rete transeuropea di trasporto: finanziamenti innovativi, interoperabilità del telepedaggio", COM(2003) 132 def. del 23.4.2003, la Commissione ha esaminato i PPP in considerazione della necessità di reperire finanziamenti per lo sviluppo della rete di trasporto

2. IL CAMPO DI APPLICAZIONE DELL'AZIONE COMUNITARIA

27. Per quanto riguarda il campo di applicazione dell'azione comunitaria, in questa parte del documento si cerca di rispondere a tre importanti quesiti:

- Alla luce del principio di sussidiarietà, come dovrebbero essere condivise le responsabilità nel settore dei servizi di interesse generale fra la Comunità e gli Stati membri, comprese le amministrazioni regionali e locali?
- L'azione comunitaria dovrebbe basarsi su un approccio essenzialmente specifico per settore o si dovrebbe elaborare un quadro generale?
- In che modo il campo di applicazione dell'azione comunitaria è interessato dalla distinzione fra servizi economici e non economici?

2.1. Quale modello di sussidiarietà?

28. Nel settore dei servizi di interesse generale, la ripartizione dei compiti e dei poteri fra la Comunità e gli Stati membri è complessa e talvolta è fonte di cattive interpretazioni e di frustrazione per i consumatori, gli utenti e gli operatori.

29. Il trattato non colloca il funzionamento dei servizi di interesse generale fra gli obiettivi comunitari e non assegna alla Comunità poteri positivi specifici in questo settore. Fino ad oggi, ad eccezione di un riferimento specifico nel titolo sui trasporti¹¹, a questi servizi si è fatto riferimento in due articoli del trattato:

- L'articolo 16 conferisce alla Comunità e agli Stati membri la responsabilità di assicurare, in base alle rispettive competenze e attraverso le politiche messe in atto, che i servizi di interesse economico generale adempiano alla propria missione. Richiama un principio del trattato, ma non assegna alla Comunità strumenti di azione specifici.
- L'articolo 86, paragrafo 2 riconosce implicitamente il diritto degli Stati membri di assegnare agli operatori economici specifici obblighi di servizio pubblico. Stabilisce un principio fondamentale che garantisce che i servizi di interesse economico generale possano continuare ad essere prestati e sviluppati nel mercato comune. I prestatori di servizi di interesse generale sono esentati dal rispetto delle norme del trattato nella misura in cui è strettamente necessario per l'assolvimento della loro missione di interesse generale. Pertanto, in caso di controversia, l'assolvimento di una missione di servizio pubblico può effettivamente prevalere sull'applicazione delle norme comunitarie, comprese quelle in materia di mercato interno e concorrenza, fatte salve le condizioni previste dall'articolo 86, paragrafo 2¹². Pertanto, il trattato tutela l'effettiva prestazione di un compito di interesse generale ma non necessariamente il fornitore.

¹¹ Cfr. articolo 73 del trattato

¹² Nella sua Comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa (2000), la Commissione ha spiegato i tre principi che regolano l'applicazione di queste disposizioni, vale a dire i principi di neutralità, libertà di definizione e proporzionalità

30. Inoltre, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, l'Unione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione¹³
31. Spetta primariamente alle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale definire, organizzare, finanziare e monitorare i servizi di interesse generale. Da parte sua, la Comunità mantiene la competenza in settori importanti anche per i servizi di interesse generale: il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato, la libera circolazione, la politica sociale, i trasporti, l'ambiente, la sanità, la politica dei consumatori, le reti transeuropee, l'industria, la coesione economica e sociale, la ricerca, gli scambi e la cooperazione allo sviluppo, la fiscalità. Le competenze e le responsabilità conferite dal trattato offrono alla Comunità un ampio ventaglio di mezzi atti a garantire che ogni cittadino nell'Unione europea possa avere accesso a servizi di interesse generale di elevata qualità. I servizi di interesse generale collegati alla funzione di protezione del welfare e alla tutela sociale rientrano chiaramente fra le responsabilità nazionali, regionali e locali. Cionondimeno, è riconosciuto il ruolo della Comunità nel promuovere la cooperazione e il coordinamento in questi settori. La Commissione è particolarmente attenta a promuovere la cooperazione fra gli Stati membri su temi collegati alla modernizzazione dei sistemi di tutela sociale.
32. Rispetto all'esigenza e alla portata dell'azione comunitaria nonché riguardo al ruolo degli Stati membri si possono distinguere tre categorie di servizi di interesse generale:

(1) Servizi di interesse economico generale forniti dalle grandi industrie di rete

Fin dagli anni '80 la Comunità ha puntato alla graduale apertura dei mercati per le grandi industrie di rete delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'elettricità, dei gas e dei trasporti in cui possono essere forniti servizi di interesse economico generale. Contemporaneamente, la Comunità ha elaborato un quadro regolamentare complessivo per questi servizi che specifica gli obblighi di servizio pubblico a livello europeo e include aspetti quali il servizio universale, i diritti dei consumatori e degli utenti, la sanità e la sicurezza. Queste industrie hanno una chiara dimensione comunitaria e le caratteristiche per sviluppare un concetto di interesse generale europeo. Questo è anche riconosciuto nel titolo XV del trattato che assegna alla Comunità una specifica responsabilità per le reti transeuropee nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, con il duplice obiettivo di migliorare il buon funzionamento del mercato interno e rafforzare la coesione sociale ed economica.

(2) Altri servizi di interesse economico generale

Altri servizi di interesse economico generale, quali la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico o il servizio pubblico di radiodiffusione, non sono soggetti ad un regime regolamentare complessivo a livello Comunitario. In generale, la prestazione e l'organizzazione di questi servizi sono soggette alle norme che disciplinano il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato a condizione che interessino gli scambi commerciali fra gli Stati membri. Inoltre, per taluni aspetti

¹³ Cfr. l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali

della prestazione di questi servizi possono valere norme comunitarie specifiche, quali quelle sull'ambiente.

Ad esempio, per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti (ad esempio, l'interramento), gli atti normativi pertinenti stabiliscono il "principio di prossimità"¹⁴. In base a tale principio, i rifiuti devono essere smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui sono stati prodotti.

Per quanto riguarda le trasmissioni televisive, il regime disciplinare è coordinato a livello comunitario dalla "direttiva televisione senza frontiere"¹⁵, in particolare per quanto riguarda eventi rilevanti per la società, la promozione di opere europee e la produzione indipendente, la pubblicità e la protezione dei minori. Considerata l'importanza del servizio pubblico di radiodiffusione per le esigenze democratiche, sociali e culturali di ciascuna società, al trattato di Amsterdam è stato allegato un protocollo specifico sui sistemi del servizio pubblico di radiodiffusione negli Stati membri. Nella sua comunicazione sui "Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale"¹⁶, la Commissione stabilisce i principi regolamentari relativi al servizio pubblico di radiodiffusione. La Commissione ha inoltre chiarito la propria strategia in una comunicazione del 17 ottobre 2001 relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione¹⁷. Essa considera in particolare il fatto che il panorama audiovisivo nella Comunità europea è caratterizzato da un doppio sistema di operatori pubblici e privati.

(3) *Servizi non economici e servizi che non incidono sugli scambi*

I servizi di interesse generale di natura non economica e i servizi che non incidono sugli scambi intracomunitari non sono soggetti a norme comunitarie specifiche né alle norme del trattato sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato. Sono tuttavia oggetto delle norme comunitarie che si applicano anche alle attività non economiche e a quelle che non incidono sugli scambi intracomunitari, come il principio fondamentale di non discriminazione.

33. La Comunità ha pertanto elaborato una politica sui servizi di interesse generale basata su livelli diversi di intervento e sull'uso di strumenti diversi. In ogni caso, da un lato la creazione di un quadro specifico per settore a livello comunitario non garantisce di per sé l'accesso di ogni cittadino a servizi efficienti e di alta qualità in tutta l'Unione europea: spetta alle autorità competenti degli Stati membri specificare

¹⁴ Cfr. in particolare la direttiva 75/442/CE del Consiglio sui rifiuti, GU L 194 del 25.7.1975, pag. 47 e il regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio sulle spedizioni di rifiuti, GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1

¹⁵ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 9 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23

¹⁶ COM(1999) 657 del 14.12.1999

¹⁷ GU C 320 del 15.11.2001, pag. 5. In questa comunicazione, la Commissione riconosce il particolare ruolo del servizio pubblico di radiodiffusione nella promozione delle istanze democratiche, sociali e culturali di ogni società, così come riconosciuto dal protocollo al trattato di Amsterdam. Gli Stati membri sono competenti per la definizione e la scelta delle modalità di finanziamento del servizio pubblico e sono liberi di definire come missione di servizio pubblico un ampio spettro di programmi fra cui programmi di intrattenimento e eventi sportivi. La Commissione mantiene il controllo sulle prassi abusive e dell'assenza di compensazioni eccessive in base a specifici criteri contenuti nella comunicazione

e integrare le norme comunitarie relative agli obblighi di servizio pubblico e monitorarne l'attuazione. Dall'altro lato, la Commissione può adottare misure specifiche dirette per porre in vigore norme comunitarie nei settori della concorrenza e degli aiuti di stato. Ciò potrebbe dare l'impressione di uno squilibrio nell'azione comunitaria che potrebbe da ultimo comprometterne la credibilità.

34. La normativa comunitaria sulle industrie di rete ha tenuto conto dell'importanza delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri nell'attuazione della normativa nel settore dei servizi di interesse generale, prescrivendo la creazione di autorità di regolamentazione indipendenti. La normativa comunitaria lascia alla discrezione degli Stati membri lo sviluppo di disposizioni istituzionali particolari relative alle autorità di regolamentazione. Può quindi trattarsi di un organismo esistente o del Ministro competente per il settore: questa è una soluzione già adottata da alcuni Stati membri. Questa soluzione è risultata problematica sul piano dell'autonomia dell'autorità nazionale di regolamentazione in taluni casi in cui gli Stati membri mantengano anche la proprietà o il controllo su aziende attive nel settore. L'importanza e la natura complessa, attuale e potenziale dei mandati di regolamentazione spesso richiede la competenza e l'indipendenza di un organismo di regolamentazione specifico del settore¹⁸. Tale regolatore è importante per integrare l'azione delle autorità della concorrenza in termini di obiettivi, competenza settoriale, durata e continuità dell'intervento. In particolare, gli organismi di regolamentazione specifici hanno l'importante compito di garantire la fornitura di servizi di interesse generale, mettere in atto le condizioni per una concorrenza corretta, prevenire l'interruzione del servizio o della fornitura e garantire un livello adeguato di protezione dei consumatori. Quasi tutti gli Stati membri hanno creato un organismo di questo tipo per i diversi settori, tuttavia, anche quando esiste un'autorità di regolamentazione specifica, il governo – vale a dire il Ministro competente – spesso mantiene la responsabilità di alcune decisioni di regolamentazione.
35. Inoltre, la normativa e la prassi comunitarie promuovono la cooperazione e lo scambio delle migliori prassi fra le autorità di regolamentazione degli Stati membri e fra le stesse autorità e la Commissione. Se l'istituzione di un'autorità di regolamentazione nazionali è una realtà consolidata, la creazione di regolatori europei per i servizi di interesse generale o lo sviluppo della cooperazione fra i regolatori di ciascuno Stato membro (ad esempio, le reti strutturate) non sono stati ancora ampiamente discussi e potrebbero porre qualche problema. Fra gli obiettivi vi sono quello di raggiungere un certo grado di coerenza fra gli approcci nazionali alla regolamentazione al fine di evitare distorsioni derivanti da strategie diverse che potrebbero incidere sul buon funzionamento del mercato interno e l'esigenza di migliorare il funzionamento di questi servizi.
36. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

¹⁸ Una definizione di autorità di regolamentazione specifica per settore è contenuta nella decisione n. 2002/627 della Commissione, del 29 luglio 2002, che istituisce il gruppo dei "Regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica", GU L 200 del 30.7.2002, pag. 38: «*Ai fini della presente decisione, per "autorità di regolamentazione nazionale pertinente" s'intende l'autorità pubblica istituita in ciascuno Stato membro per controllare l'interpretazione e l'applicazione correnti delle disposizioni delle direttive in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, come definita nella direttiva quadro*»

- (1) Lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità dovrebbe essere incluso fra gli obiettivi comunitari? Sarebbe necessario attribuire alla Comunità ulteriori poteri giuridici nel settore dei servizi di interesse generale economici e non economici?
- (2) È necessario chiarire in che modo sono ripartite le responsabilità fra la Comunità e le amministrazioni degli Stati membri? Si avverte l'esigenza di chiarire il concetto di servizi che non incidono sugli scambi fra gli Stati membri? In caso affermativo, come si dovrebbe procedere?
- (3) Esistono servizi (diversi da quelli forniti dalle grandi industrie di rete di cui al punto 32) per i quali si dovrebbe creare un quadro regolamentare a livello comunitario?
- (4) Il quadro istituzionale dovrebbe essere migliorato? In che modo? Quali dovrebbero essere i rispettivi ruoli delle autorità della concorrenza e della regolamentazione? Sussistono i presupposti per la creazione di un regolatore europeo per ogni industria regolamentata o di reti strutturate a livello europeo di regolatori nazionali?

2.2. Normativa specifica per settore e quadro giuridico generale

37. Fino ad oggi, la Comunità ha elaborato normative settoriali sui servizi di interesse generale: è stato quindi elaborato un corpus normativo specifico per settore per le differenti industrie di rete quali quelle delle comunicazioni elettroniche, dei servizi postali, del gas e dell'elettricità e dei trasporti, che forniscono servizi di interesse economico generale. Alla luce dell'esperienza acquisita, si è posta la questione se si debba sviluppare un quadro comune europeo per assicurare l'applicazione coerente dei principi alla base dell'articolo 16 del trattato a livello comunitario. In questo contesto, al Consiglio europeo di Laeken, la Commissione si è impegnata ad individuare lo strumento più adatto per garantire lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità nell'Unione europea, in stretta coerenza con tutte le politiche comunitarie.
38. Si potrebbe creare uno strumento generale, chiarire e consolidare gli obiettivi e i principi comuni a tutti o a molti tipi di servizi di interesse generale nei settori di competenza comunitaria. Tale strumento potrebbe costituire la base per un'ulteriore normativa settoriale che consenta di raggiungere gli obiettivi fissati nello strumento quadro, semplificando quindi e consolidando il mercato interno in questo settore.
39. Il consolidamento dell'"*acquis*" comunitario potrebbe basarsi su elementi comuni della normativa specifica vigente e dovrebbe contribuire a garantire la coerenza complessiva degli approcci nei diversi ambiti dei servizi di interesse generale. Il consolidamento potrebbe avere anche un importante valore simbolico in quanto dimostrerebbe chiaramente l'approccio comunitario e l'esistenza di un concetto comunitario di servizi di interesse generale. Inoltre, il consolidamento agevolerebbe i nuovi Stati membri nello sviluppo delle loro iniziative di regolamentazione in questo settore.
40. Un approccio di questo tipo avrebbe anche dei limiti: uno strumento quadro che fissi obiettivi e principi comuni sarebbe generico, in quanto si baserebbe sul comune

denominatore di servizi diversi con caratteristiche molto differenti. Se si dovessero mantenere gli attuali livelli di tutela, esso dovrebbe essere integrato da una normativa specifica che fissi disposizioni più precise in base alle caratteristiche specifiche dei differenti servizi di interesse generale. Inoltre, l'articolo 16 non costituisce il fondamento giuridico per l'adozione di uno strumento specifico. Altre disposizioni del trattato potrebbero fornire una base giuridica, in funzione del contenuto dello strumento. Ad esempio, si potrebbe ricorrere all'articolo 95, ma uno strumento quadro basato su questa norma dovrebbe limitarsi a servizi di interesse *economico* generale aventi un effetto sugli scambi intracomunitari. Ciò implicherebbe l'esclusione dal campo di applicazione dello strumento di molti importanti settori a causa della loro natura non economica o del loro limitato effetto sugli scambi. Se è auspicabile una normativa comunitaria per tali settori, una modifica del trattato potrebbe rappresentare il modo migliore per fornire un idoneo fondamento giuridico.

41. Per quanto riguarda la forma giuridica, un consolidamento di obiettivi e principi comuni potrebbe trovare spazio in un atto normativo (direttiva o regolamento) o non normativo (raccomandazione, comunicazione, linee guida, accordo interistituzionale). A prescindere dai diversi effetti giuridici, questi strumenti differiscono anche per il grado di coinvolgimento delle diverse istituzioni comunitarie nella procedura di adozione¹⁹.
42. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (5) È auspicabile un quadro comunitario generale per i servizi di interesse generale? Quale sarebbe il valore aggiunto rispetto all'attuale normativa settoriale? Quali settori e quali temi e diritti dovrebbero essere trattati? Quale strumento si dovrebbe utilizzare (direttiva, regolamento, raccomandazione, comunicazione, linee guida, accordo interistituzionale)?
- (6) Quale è stato fino ad oggi l'impatto della regolamentazione specifica per settore? Ha determinato incoerenze?

2.3. SERVIZI ECONOMICI E NON-ECONOMICI

43. La distinzione fra servizi di natura economica e servizi di natura non economica è importante in quanto questi servizi non sono soggetti alle stesse norme del trattato. Ad esempio, le disposizioni quali il principio di non discriminazione e il principio della libera circolazione delle persone valgono per l'accesso a tutti i tipi di servizi. Le norme sugli appalti pubblici si applicano ai beni, ai servizi o alle opere acquisite da enti pubblici nella prospettiva di fornire servizi sia di natura economica che non economica. Tuttavia, la libertà di fornire servizi, il diritto di stabilimento, le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di stato si applicano soltanto alle attività economiche. Anche l'articolo 16 del trattato e l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali fanno riferimento soltanto ai servizi di interesse *economico* generale.
44. Per quanto riguarda la distinzione fra servizi di natura economica e servizi di natura non economica, ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato

¹⁹ In tale contesto giova notare che gli strumenti giuridici dell'Unione sono oggetto di discussione nell'ambito della Convenzione europea. In realtà, gli articoli 24-28 del progetto preliminare del trattato costituzionale delineano il quadro degli strumenti giuridici proposti

è un'attività economica²⁰. Pertanto, i servizi economici e non economici possono coesistere all'interno dello stesso settore e talora possono essere forniti dallo stesso organismo. Inoltre, se da un lato può non esserci mercato per la fornitura alla popolazione di particolari servizi, dall'altro potrebbe esserci un mercato a monte in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi. Per questi mercati a monte valgono le regole del mercato interno, della concorrenza e degli aiuti di stato.

45. La gamma dei servizi che possono essere offerti su un dato mercato è soggetta all'evoluzione tecnologica, economica e sociale e si è ampliata nel tempo. Di conseguenza, la distinzione fra attività economiche e non economiche ha dimostrato un carattere dinamico ed evolutivo e negli ultimi decenni sempre più attività hanno assunto una rilevanza economica. Per un crescente numero di servizi, tale distinzione è divenuta superflua. Nella sua comunicazione del 2000, la Commissione ha definito alcuni esempi di attività non economiche²¹, in particolare quelle che per loro natura sono intrinsecamente di pertinenza dello Stato: l'istruzione nazionale e i programmi obbligatori per la previdenza sociale di base e alcune attività di organismi che assolvono funzioni ampiamente sociali, che non sono destinate ad impegnarsi in attività industriali o commerciali. Considerando che la distinzione non è statica nel tempo, nella Relazione sul Consiglio europeo di Laeken, la Commissione ha sottolineato che non sarebbe né fattibile né auspicabile fissare *a priori* un elenco definitivo di tutti i servizi di interesse generale che sono da considerarsi di natura "non economica"²².
46. Benché il carattere evolutivo e dinamico di tale distinzione non abbia finora inciso negativamente sul lavoro della Commissione, ha tuttavia suscitato i timori in particolare dei fornitori di servizi non economici che chiedono una maggiore certezza giuridica in ordine al loro ambiente regolamentare.
47. Inoltre, il futuro dei servizi non economici di interesse generale, siano essi connessi a prerogative dello stato o a settori sensibili quali la cultura, l'istruzione, i servizi sanitari o sociali, pone questioni su scala europea, quali quella del contenuto del modello europeo di società. Il ruolo attivo degli enti di beneficenza, di volontariato e delle organizzazioni umanitarie spiega in parte l'importanza che i cittadini europei attribuiscono a tali temi.
48. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (7) È necessario specificare ulteriormente i criteri applicati per determinare se un servizio sia di natura economica o non economica? Si dovrebbe chiarire la posizione delle organizzazioni non-profit e delle organizzazioni che svolgono funzioni preminentemente sociali?
- (8) Quale dovrebbe essere il ruolo della Comunità rispetto ai servizi non economici di interesse generale?

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia nelle cause congiunte C-180-184/98 *Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451

²¹ GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4 (28-30)

²² COM(2001) 589 del 17.10.2001 (30)

3. VERSO UN CONCETTO COMUNITARIO DI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE?

49. Non è probabilmente né auspicabile né possibile elaborare un'unica e completa definizione europea del contenuto dei servizi di interesse generale. Tuttavia, la vigente normativa comunitaria sui servizi di interesse economico generale include una serie di elementi comuni da cui si potrebbe dedurre un utile concetto comunitario di servizi di interesse economico generale. Questi riguardano in particolare: il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori. Questi elementi comuni individuano valori e obiettivi comunitari. Sono stati trasformati in obblighi nelle rispettive normative e perseguono obiettivi di efficienza economica, di coesione sociale o territoriale e di sicurezza per tutti i cittadini. Possono essere integrati anche da obblighi più specifici in base alle caratteristiche del settore interessato. Elaborati in particolare per talune industrie di rete, tali obblighi potrebbero anche applicarsi ai servizi sociali.

3.1. Una serie comune di obblighi

3.1.1 Servizio universale

50. Il concetto di servizio universale fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale che assicurano che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo accessibile²³. Tale concetto è stato sviluppato in particolare per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità e i servizi postali). Il concetto stabilisce il diritto di ogni cittadino di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono fra l'altro una copertura territoriale totale. In un ambiente di mercato liberalizzato, un obbligo di servizio universale garantisce ad ognuno l'accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e il mantenimento ed eventualmente il miglioramento della qualità dello stesso.
51. Il concetto di "servizio universale" è dinamico. Garantisce che i requisiti di interesse generale tengano conto degli sviluppi politici, sociali, economici e tecnologici e consente, ove necessario, di adeguare periodicamente tali requisiti all'evoluzione delle esigenze collettive dei cittadini.
52. Il concetto di "servizio universale" è anche flessibile e pienamente compatibile con il principio di sussidiarietà. Se i principi di base di un servizio universale sono definiti a livello comunitario, l'attuazione di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle differenti tradizioni e delle specifiche circostanze nazionali o regionali. Inoltre, il concetto di servizio universale si può applicare a diverse strutture di mercato e può quindi essere utilizzato per regolamentare i servizi nelle diverse fasi di liberalizzazione e di apertura del mercato.
53. Negli ultimi vent'anni, il concetto di servizio universale è divenuto un pilastro portante della politica comunitaria sui servizi di interesse economico generale. Ha permesso di soddisfare le esigenze di interesse pubblico in molti ambiti, quali quelli

²³ Cfr. articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva sul servizio universale), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51

dell'efficienza economica, del progresso tecnologico, della protezione ambientale, della trasparenza e della responsabilità, dei diritti dei consumatori e delle misure specifiche sulla disabilità, l'età o l'istruzione. Il concetto di servizio universale ha anche contribuito a ridurre i livelli di disparità nelle condizioni e nelle opportunità di vita negli Stati membri.

54. L'attuazione del principio di servizio universale è un compito complesso e oneroso per i regolatori nazionali, figure che in molti casi sono state create recentemente e che quindi non hanno ancora maturato una solida esperienza. A livello comunitario, i diritti di accesso ai servizi sono definiti in direttive differenti, ma le istituzioni comunitarie non possono di per sé garantire che questi diritti siano del tutto concessi in pratica. Esiste il rischio che questi diritti stabiliti dalla normativa comunitaria rimangano su un piano teorico, anche nel caso in cui fossero formalmente recepiti nella legislazione nazionale.

3.1.2 *Continuità*

55. Alcuni servizi di interesse generale sono caratterizzati da un requisito di continuità: il prestatore del servizio è cioè tenuto a garantire la fornitura del servizio senza interruzione. Per quanto riguarda alcuni servizi, una fornitura ininterrotta può già rientrare nell'interesse commerciale del fornitore e pertanto può non essere necessario imporre all'operatore un requisito di continuità giuridica. A livello nazionale, il requisito di continuità deve essere compatibile con il diritto di sciopero dei lavoratori e con la necessità di rispettare le norme di legge.
56. Il requisito di garantire un servizio continuo non è trattato in modo coerente nella normativa comunitaria specifica per settore. In taluni casi, la normativa stabilisce esplicitamente un obbligo di continuità²⁴. In altri casi, la regolamentazione specifica per settore non prevede un requisito di continuità, ma autorizza esplicitamente gli Stati membri ad imporre tale obbligo ai fornitori del servizio²⁵.

3.1.3 *Qualità del servizio*

57. La definizione, il monitoraggio e l'applicazione di requisiti di qualità da parte delle autorità pubbliche sono divenuti un elemento fondamentale della regolamentazione dei servizi di interesse generale.
58. Per mantenere e sviluppare la qualità dei servizi nei settori liberalizzati, la Comunità non si è affidata soltanto alle forze del mercato. Se in generale spetta agli Stati membri definire i livelli di qualità per i servizi di interesse generale, in alcuni casi la

²⁴ Ad esempio, l'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE (servizi postali) impone agli Stati membri di "garantire la fornitura permanente di un servizio postale." Cfr. direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14

²⁵ L'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva sull'elettricità stabilisce che "gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza ... la regolarità... delle forniture... Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili; essi, e qualsiasi loro eventuale revisione, sono pubblicati e comunicati senza indugio alla Commissione dagli Stati membri." Cfr. direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, GU L 27 del 30.1.1997, pag. 20.

normativa comunitaria definisce già alcuni parametri di qualità: ad esempio, sulla disciplina della sicurezza, la correttezza e la trasparenza della tariffazione, la copertura territoriale e la protezione dalla disconnessione. In altri casi, gli Stati membri sono autorizzati o obbligati a fissare parametri di qualità. Inoltre, in alcuni casi, gli Stati membri sono tenuti a sorvegliare e a far rispettare i parametri di qualità e a garantire la pubblicazione di informazioni sugli stessi e sulle effettive prestazioni degli operatori. A livello comunitario, la regolamentazione più avanzata in tema di qualità è quella dei servizi postali e dei servizi di comunicazioni.

59. Inoltre, la Commissione ha elaborato misure non regolamentari per favorire la qualità dei servizi di interesse economico generale – compresi gli strumenti finanziari, gli standard europei su base volontaria e lo scambio di buone prassi. Ad esempio, nei settori dell'elettricità e del gas, la Comunità promuove la cooperazione volontaria fra regolatori.

3.1.4. *Accessibilità delle tariffe*

60. Il concetto di accessibilità delle tariffe è stato sviluppato nell'ambito della regolamentazione dei servizi di telecomunicazioni; successivamente, è stato introdotto anche nella regolamentazione dei servizi postali²⁶. Impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo abbordabile per renderlo accessibile a tutti. L'applicazione del principio di accessibilità delle tariffe contribuisce alla coesione economica e sociale negli Stati membri.

61. La vigente normativa del settore non specifica i criteri di determinazione dei prezzi accessibili. Questi criteri devono essere definiti dagli Stati membri. I criteri pertinenti possono essere collegati ad esempio al tasso di penetrazione o al prezzo di un paniere di servizi di base riferito al reddito disponibile di specifiche categorie di clienti. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alle esigenze e alle capacità di gruppi vulnerabili e emarginati. Infine, dopo aver fissato il livello accessibile, gli Stati membri devono garantire che tale livello sia effettivamente offerto, mettendo in atto un meccanismo di controllo dei prezzi (prezzi massimi, media geografica) e/o distribuendo sussidi alle persone interessate.

3.1.5. *Tutela degli utenti e dei consumatori*

62. Nei servizi di interesse generale, le norme orizzontali di tutela dei consumatori si applicano analogamente a quanto avviene negli altri settori dell'economia. Inoltre, a causa della particolare rilevanza economica e sociale di questi servizi, sono state adottate nella normativa comunitaria settoriale specifiche misure per rispondere alle esigenze dei consumatori e delle imprese, compreso il loro diritto all'accesso a servizi internazionali di alta qualità²⁷. I diritti dei consumatori e degli utenti sono stabiliti nella normativa specifica per i settori delle comunicazioni elettroniche, dei servizi postali, dell'energia (elettricità, gas), dei trasporti e della radiodiffusione. La strategia della politica dei consumatori 2002-2006²⁸ della Commissione ha definito i

²⁶ Nel contesto della proposta di modifica delle direttive sull'elettricità e sul gas è in discussione il concetto più ampio di "determinazione ragionevole dei prezzi"

²⁷ Ad esempio, nel trasporto aereo, questo comprende misure contro l'over-booking e un piano di risarcimento per l'imbarco negato

²⁸ COM(2002) 208; GU C 137 dell'8.6.2002, pag. 2

servizi di interesse generale come uno dei settori politici in cui è necessario un intervento per garantire un elevato livello di tutela dei consumatori.

63. La comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale del settembre 2000²⁹ fissa alcuni principi utili a definire i requisiti dei consumatori e degli utenti di quei servizi. Tali principi includono la buona qualità del servizio, elevati livelli di protezione sanitaria e di sicurezza fisica dei servizi, la trasparenza (ad esempio, sulle tariffe, sui contratti, sulla scelta e il finanziamento dei fornitori), la scelta del servizio, la scelta del fornitore, l'effettiva concorrenza fra i fornitori, l'esistenza di organismi di regolamentazione, la disponibilità di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva di consumatori ed utenti alla definizione e alla valutazione dei servizi e alla scelta delle modalità di pagamento. La comunicazione sottolinea come l'accesso universale, la continuità, l'elevata qualità e l'accessibilità dei prezzi rappresentino i cardini di una politica a favore dei consumatori nel settore dei servizi di interesse economico generale. Evidenzia inoltre la necessità di rispondere alle preoccupazioni dei cittadini che chiedono di considerare temi quali l'elevato livello di protezione dell'ambiente, le specifiche necessità di alcune categorie della popolazione, quali le persone disabili e le persone a basso reddito, una copertura territoriale completa dei servizi essenziali che devono raggiungere anche zone distanti o inaccessibili.
64. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (9) Esistono altri requisiti che dovrebbero essere inclusi in un comune concetto di servizi di interesse generali? Quanto sono efficaci gli attuali requisiti in termini di raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale e territoriale?
- (10) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere estesi ai servizi a cui attualmente non sono applicati?
- (11) Quali aspetti della regolamentazione di questi requisiti dovrebbero essere considerati a livello comunitario e quali quelli lasciati agli Stati membri?
- (12) Questi requisiti sono stati effettivamente attuati nei settori di pertinenza?
- (13) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere applicati anche ai servizi di interesse generale di natura non economica?

3.2. Ulteriori obblighi specifici

65. Si potrebbe integrare una serie comune di obblighi di servizio pubblico con alcuni obblighi specifici che sono di interesse generale. Questi obblighi includono la sicurezza, la sicurezza degli approvvigionamenti, l'accesso e l'interconnettività alla rete e il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa.
66. *Sicurezza*

In un mondo che cambia rapidamente, i cittadini dell'Unione europea devono sentirsi ed essere sicuri. Tale nozione sta acquistando un peso crescente in seguito ad alcuni eventi. In particolare, dopo l'11 settembre 2001, la sicurezza è divenuta una priorità

²⁹ GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4

per l'Europa nel suo complesso. Vari altri eventi hanno recentemente rinnovato questa preoccupazione³⁰. La sicurezza è quindi un elemento fondamentale del modello europeo di società.

Il tema della sicurezza fa riferimento ad una serie comune di obiettivi perseguiti in quasi tutti gli Stati membri. In particolare, si intende prevenire eventuali attacchi contro la società. Questi obiettivi possono assumere forme differenti. Di norma sono stati perseguiti in Europa mediante i servizi di interesse generale. Tradizionalmente i servizi sono stati forniti sotto l'egida dello Stato e senza perseguire fini commerciali

Recentemente, la Commissione è impegnata ad aumentare il livello di sicurezza e ad adottare un approccio più europeo in alcuni settori, ad esempio quelli dei trasporti e dell'energia. Giova ricordare la comunicazione della Commissione sulle "ripercussioni degli attacchi terroristici negli Stati Uniti e sull'industria del trasporto aereo"³¹, le proposte della Commissione in seguito ai gravi incidenti avvenuti in mare lungo le coste europee³² e il tentativo di giungere ad un approccio comunitario alla sicurezza nucleare³³. In questo modo si evidenziano i diversi obiettivi che l'Europa nel suo complesso deve perseguire. I livelli di sicurezza dovrebbero quindi aumentare. Le motivazioni alla base di questo nuovo approccio sono diverse. Ad esempio, i problemi di norma vanno al di là delle frontiere nazionali, delle convenzioni internazionali e le norme non hanno un potere vincolante, mentre gli Stati membri devono talvolta superare i limiti imposti dalle norme comunitarie.

67. *Sicurezza degli approvvigionamenti*

Un elevato livello di qualità dei servizi implica la garanzia di una fornitura continua e sostenibile dei servizi sul lungo periodo. In generale, lo sviluppo del mercato interno ha generato un notevole aumento del livello di sicurezza delle forniture dei prodotti e dei servizi, tanto che i mercati interessati stanno operando in regime di concorrenza. Tuttavia, per alcuni servizi di interesse generale, l'intervento pubblico può essere necessario per migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti, in particolare per affrontare il rischio di insufficienti investimenti a lungo termine nelle infrastrutture e per garantire la disponibilità di una sufficiente capacità.

68. Nel settore dell'energia, la questione della sicurezza degli approvvigionamenti è stato oggetto di un ampio dibattito pubblico a livello comunitario sulla scorta di un Libro verde che la Commissione ha pubblicato nel 2001³⁴. Il Libro verde intende aprire un dibattito con l'intento di definire una strategia a lungo termine per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici finalizzata a garantire la disponibilità fisica ininterrotta dei prodotti energetici sul mercato, ad un prezzo accessibile per i consumatori e gli utenti, non trascurando i temi ambientali e lo sviluppo sostenibile. La Commissione ha presentato una relazione sui risultati del dibattito pubblico in una

³⁰ L'affondamento della petroliera "Prestige" e la recente comparsa della SARS.

³¹ Datato 10.10.2001

³² Oltre alle più recenti proposte dopo l'incidente della Prestige, cfr. anche le proposte avanzate dalla Commissione europea dopo l'affondamento della nave Erika nel 1999: COM(2002)142 e COM(2000)802

³³ Adottato il 6 novembre 2002. Cfr. in particolare la Comunicazione sulla sicurezza nucleare, COM(2000)605 def.

³⁴ Libro verde - Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, COM(2000) 769 del 29.11.2000

comunicazione del giugno 2002³⁵. Sulla base della consultazione, la Commissione ha concluso nella sua relazione che era necessario rafforzare il coordinamento delle misure che assicurano la sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Come passo successivo, la Commissione ha presentato, nel settembre 2002, due proposte di direttiva intese a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi e di gas naturale nell'Unione europea³⁶.

69. Anche alcuni servizi di interesse generale estranei al settore dell'energia possono porre problemi in merito alla sicurezza dell'approvvigionamento. Eppure, la normativa comunitaria derivata non tratta la questione. Può pertanto essere utile considerare se vi siano altri settori in cui il tema della sicurezza degli approvvigionamenti debba essere trattato in modo specifico. Tuttavia, qualsiasi valutazione deve considerare che specifiche misure aggiuntive volte ad aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti implicano di norma un costo economico supplementare e potrebbe limitare la concorrenza. Per ogni intervento proposto per aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti è necessario assicurare che il costo relativo non sia maggiore dei benefici attesi³⁷.

70. *Accesso alla rete e interconnettività*

Ove esiste un'effettiva concorrenza, i meccanismi del mercato possono garantire la fornitura di servizi accessibili e di adeguata qualità, riducendo quindi in modo significativo la necessità di un intervento regolamentare. Nei casi in cui i servizi di interesse economico generale sono forniti sulla base di reti a copertura universale, l'impresa già consolidata sul mercato beneficia di un notevole vantaggio soprattutto per gli enormi costi irrecuperabili per la creazione e la manutenzione di reti alternative. Nei casi in cui i concorrenti possono operare soltanto come fornitori di servizi, l'accesso alla rete già consolidata è indispensabile per l'ingresso sul mercato. Tuttavia, anche nei settori in cui i concorrenti hanno il diritto di implementare la propria infrastruttura di rete, l'accesso alla rete può essere necessario per poter competere con gli operatori già consolidati sui mercati a valle. Se l'accesso di terzi alle reti esistenti non fosse possibile a condizioni eque e non discriminatorie, continuerebbero ad esistere i monopoli di fatto oppure l'operatore già consolidato potrebbe essere tentato di compiere discriminazioni sull'accesso. Pertanto, per raggiungere gli obiettivi della politica della concorrenza e del mercato interno, offrendo quindi una maggiore scelta, una qualità più elevata e prezzi minori, una normativa comunitaria specifica per i settori liberalizzati a livello comunitario armonizza e regola l'accesso alle infrastrutture di rete.

71. La Comunità ha adottato differenti strategie regolamentari per le diverse industrie di rete e i servizi di interesse generale. Questo è dovuto al fatto che queste industrie differiscono realmente per redditività, struttura produttiva, intensità di capitale, metodi di prestazione dei servizi e struttura della domanda. In alcuni settori,

³⁵ Relazione conclusiva sul Libro verde "Verso una strategia europea dell'approvvigionamento energetico", COM(2002) 321 del 29.6.2002

³⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al ravvicinamento delle misure in materia di sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 249; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 262

³⁷ Cfr. documento di lavoro della Commissione "Sicurezza degli approvvigionamenti: l'attuale situazione nell'Unione europea" SEC(2002) 243 del 28.2.2002

l'operatore già consolidato sul mercato può rimanere integrato verticalmente, ma deve concedere l'accesso alla rete ai concorrenti che intendono entrare sul mercato. Nelle telecomunicazioni, gli operatori pubblici hanno l'obbligo di negoziare l'interconnessione delle proprie reti. Inoltre, i concorrenti hanno il diritto di utilizzare l'infrastruttura dell'operatore già consolidato. Questo è il sistema in vigore anche nei settori dell'elettricità e del gas. Nel settore postale, i nuovi operatori hanno creato reti di distribuzione dei colli senza richiedere l'accesso all'infrastruttura dell'operatore già consolidato sul mercato. Ove sussiste l'obbligo di concedere l'accesso, l'onere relativo rappresenta una questione regolamentare cruciale.

72. L'esperienza dimostra che probabilmente non esiste un unico approccio ideale alla regolamentazione dell'accesso alla rete. Le opzioni devono tener conto delle caratteristiche di ciascuna industria. Per questo motivo, nella regolamentazione dell'accesso alle industrie di rete, la Comunità ha fino ad oggi perseguito un approccio specifico per settore. Tuttavia, si può valutare se si possono trarre utili insegnamenti da un confronto intersettoriale di strategie e tecniche di regolamentazione.

73. *Pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa*

Le misure a garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa di norma limitano il possesso di aziende che operano nel settore e impediscono la il controllo cumulativo o la partecipazione in più aziende. Il loro scopo è quello di tutelare la libertà di espressione e garantire che i mezzi di comunicazione di massa riflettano un ventaglio di opinioni e pareri, così come avviene in ogni società democratica.

74. È opportuno anzitutto notare che la tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa spetta primariamente agli Stati membri. Attualmente, la normativa comunitaria derivata non contiene disposizioni finalizzate direttamente alla tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa. Tuttavia, il diritto comunitario consente l'applicazione di misure di salvaguardia nazionali rispetto al pluralismo. Lo scopo degli strumenti del diritto comunitario esistenti è garantire un equilibrio economico fra gli operatori del mercato: tali strumenti hanno un impatto sul settore mediatico come area di attività economica e non - o almeno soltanto in modo molto indiretto - come mezzo per trasmettere le informazioni al cittadino. Già nel dicembre 1992, la Commissione ha pubblicato un Libro verde³⁸ allo scopo di avviare un dibattito pubblico sulla necessità di un'azione comunitaria nel settore. Il dibattito non aveva prodotto conclusioni pratiche chiare e la Commissione non aveva assunto alcuna iniziativa formale. A distanza di dieci anni, preso atto della crescente concentrazione del settore e della proliferazione dei media elettronici, la tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa rimane una questione rilevante³⁹. Si auspica di conoscere il parere degli Stati membri sull'eventuale necessità di un intervento comunitario più incisivo in questo settore.

75. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

³⁸ Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno – Valutazione della necessità di un'azione comunitaria. Libro verde della Commissione, COM(92) 480 del 23.12.1992

³⁹ Cfr. anche il protocollo specifico sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al trattato CE dal trattato di Amsterdam

- (14) Quali tipi di servizi di interesse generale potrebbero creare problemi in termini di sicurezza degli approvvigionamenti? La Comunità dovrebbe adottare misure addizionali?
- (15) Si dovrebbero adottare misure addizionali a livello comunitario per migliorare l'accesso alla rete e l'interconnettività? In quali settori? Quali misure si dovrebbero prevedere, in particolare rispetto ai servizi transfrontalieri?
- (16) Quali altri obblighi di servizio pubblico specifici per settore dovrebbero essere considerati?
- (17) Si dovrebbe riconsiderare la possibilità di adottare a livello comunitario misure concrete a tutela del pluralismo? Quali misure si potrebbero prevedere?

4. UNA CORRETTA GOVERNANCE: ORGANIZZAZIONE, FINANZIAMENTO E VALUTAZIONE

76. Per quanto concerne l'intervento delle autorità pubbliche degli Stati membri nella fornitura di servizi di interesse generale, ai fini di una maggiore chiarezza si possono mettere in luce tre aspetti:
- La definizione e l'attuazione degli obblighi e la scelta del modello organizzativo;
 - Il finanziamento di servizi di interesse generale;
 - La valutazione di servizi di interesse generale.

4.1. Definizione degli obblighi e scelta del modello organizzativo

77. Come affermato in precedenza, le autorità nazionali, regionali e locali di ciascuno Stato membro sono, in linea di principio, liberi di definire ciò che considerano essere un servizio di interesse generale. Tale facoltà riguarda anche l'imposizione di obblighi ai fornitori di tali servizi, purché conformi alle norme comunitarie. In mancanza di una normativa comunitaria specifica, spetta quindi agli Stati membri definire i requisiti relativi agli obblighi di servizio universale, quelli relativi alla copertura territoriale, i parametri di qualità e di sicurezza, i diritti degli utenti e dei consumatori o i requisiti ambientali.
78. Soltanto nel caso delle grandi industrie di rete, la Comunità ha armonizzato le norme sugli obblighi di servizio pubblico, definendo requisiti comuni nella normativa comunitaria specifica. Questo è per esempio il caso dei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali. Tuttavia, anche in presenza di obblighi armonizzati, spetta agli Stati membri specificarli e attuarli in linea con le caratteristiche specifiche del settore. In generale, l'armonizzazione specifica degli obblighi di servizio pubblico non impedisce agli Stati membri di imporre obblighi addizionali e di maggiore portata, compatibili con il diritto comunitario, se non diversamente stabilito nelle misure di armonizzazione⁴⁰. Nelle comunicazioni elettroniche, questi obblighi supplementari non possono essere finanziati dall'interno del settore.

⁴⁰ Ad esempio, la direttiva postale impone agli Stati membri di garantire un minimo di cinque consegne giornaliere agli utenti finali alla settimana. Gli Stati membri potrebbero imporre un numero maggiore di consegne o specificare ulteriormente i termini delle consegne

79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati)⁴¹.
80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in-house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86. La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati⁴²; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta⁴³; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza⁴⁴.
81. Se un'autorità pubblica di uno Stato membro sceglie di affidare la fornitura di un servizio di interesse generale a terzi, la selezione deve rispettare taluni principi e regole per garantire condizioni eque a tutti i fornitori, pubblici o privati, potenzialmente in grado di fornire tale servizio. Questo garantisce che tali servizi siano forniti alle condizioni economicamente più vantaggiose disponibili sul mercato. Nell'ambito di questi principi e norme, le autorità pubbliche hanno comunque la facoltà di definire le caratteristiche del servizio da fornire, comprese quelle relative alla qualità, nel perseguimento degli obiettivi di politica pubblica. Si possono osservare due situazioni:
- Se l'atto con cui le autorità pubbliche affidano la fornitura di un servizio di interesse economico generale a terzi è un contratto di servizio pubblico o un contratto per l'esecuzione di opere, così come definito dalle direttive sugli appalti o la concessione di lavori, secondo la definizione della direttiva 93/37/CEE⁴⁵ esso deve rispettare le norme procedurali definite dalla pertinente direttiva sugli appalti, purché raggiunga o superi una soglia definita nella direttiva pertinente e non sia escluso dal suo campo di applicazione.
 - Se l'atto con cui le autorità pubbliche affidano la fornitura di un servizio di interesse economico generale a terzi non è disciplinato dalle direttive sugli appalti

⁴¹ Per quanto riguarda i trasporti locali interni, la Commissione ha proposto una normativa che impone agli Stati membri di utilizzare concessioni di servizio pubblico. Cfr. ... Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico e la concessione di contratti di servizio pubblico per il trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile, GU C 151 E del 25.6.2002, pag. 246

⁴² Cfr. la sentenza della Corte nel caso *Silver Line Reisebüro* (C-66/86: sentenza dell'11.4.89)

⁴³ Cfr. la sentenza della Corte nel caso *Höfner* (C-41/90: sentenza del 23.4.91)

⁴⁴ Cfr. la sentenza della Corte nella causa *Vlaamse Televisie Maatschappij* (T-266/97: sentenza dell'8.7.99)

⁴⁵ Indipendentemente dalla definizione utilizzata nella legislazione nazionale

pubblici, tale atto deve nondimeno rispettare i principi che discendono direttamente dal trattato e in particolare le disposizioni sulla libertà di fornire servizi e sulla libertà di stabilimento. Questo è ad esempio il caso degli appalti pubblici o della concessione di lavori che non raggiungono la soglia prevista, di concessioni di servizi (ad esempio, appalti che prevedono che il fornitore del servizio, almeno in parte, abbia il diritto di sfruttare il servizio) o di atti unilaterali che assegnano il diritto di fornire un servizio di interesse economico generale. Queste norme e questi principi comprendono l'equo trattamento, la trasparenza, la proporzionalità, il reciproco riconoscimento e la tutela dei diritti individuali⁴⁶.

82. Nel settore dei servizi ambientali, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, le autorità pubbliche possono concedere diritti esclusivi agli organismi creati dai produttori per il riciclaggio di taluni rifiuti. Tali organismi sono soggetti alle norme sulla concorrenza. Essi sono spesso creati nel contesto di approcci innovativi intesi a garantire la prevenzione e il riciclaggio di rifiuti, ad esempio l'applicazione della cosiddetta "responsabilità del produttore". Ciò implica l'attribuzione ai produttori di prodotti che sono fonti di rifiuti di una responsabilità sul piano finanziario per la gestione dei rifiuti.
83. Pertanto, le autorità pubbliche di ciascuno Stato membro mantengono una notevole libertà nel definire e attuare gli obblighi di servizio pubblico e nell'organizzare la fornitura di servizi di interesse generale. Da un lato, questo consente agli Stati membri di elaborare politiche che non trascurino le circostanze specifiche a livello nazionale, regionale o locale. Ad esempio, le regioni distanti o scarsamente popolate devono poter essere trattate in modo differente rispetto a quelle centrali o densamente popolate. Dall'altro, l'assenza di una normativa specifica può creare incertezza sul piano giuridico e distorsioni del mercato⁴⁷. A livello europeo, sono stati sviluppati diversi modelli di cooperazione fra i regolatori nazionali nell'intento di migliorare la coerenza delle politiche degli Stati membri, ma un'autorità di regolamentazione europea non esiste per ogni tipo di servizio⁴⁸. Potrebbe inoltre risultare utile un più ampio processo di scambio di prassi ottimali e di esperienze, che coinvolga non soltanto i responsabili della regolamentazione ma anche altre parti interessate. La Commissione ritiene che su questi punti sia necessario avviare un ampio dibattito.
84. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

(18) Siete a conoscenza di casi in cui le norme comunitarie hanno indebitamente

⁴⁶ Cfr. la Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, GU C 121 del 29.4.2000, pag. 2

⁴⁷ Ad esempio, nel settore delle acque, la mancanza di una normativa specifica ha determinato lo sviluppo assai difforme delle strutture industriali negli Stati membri. Cfr. WRC/Ecologic, Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community ("WRC/ecologia, studio sull'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore delle acque nella Comunità europea"), dicembre 2002, disponibile all'indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf

Tuttavia, per quanto riguarda gli aspetti commerciali, la direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1, fissa alcune norme di trasparenza per i servizi relativi all'acqua. L'articolo 9 della direttiva tratta delle politiche dei prezzi e chiede agli Stati membri di considerare il principio di recupero dei costi, compresi quelli ambientali, e il principio secondo cui "chi inquina paga"

⁴⁸ Cfr. allegato per maggiori dettagli

limitato le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o quelle di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale? Siete a conoscenza di casi in cui le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale costituiscono un ostacolo al completamento del mercato interno?

- (19) Gli obblighi di servizio pubblico specifici per il servizio dovrebbero essere maggiormente armonizzati a livello Comunitario? Per quali servizi?
- (20) Occorre un maggiore scambio di prassi ottimali e benchmarking in ordine ad aspetti che riguardano l'organizzazione di servizi di interesse generale nell'Unione? Chi dovrebbe essere coinvolto e quali dovrebbero essere i settori destinatari?

4.2. FINANZIAMENTO DI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE

85. Molti servizi di interesse generale non possono essere forniti sulla base dei soli meccanismi di mercato e sono necessarie specifiche disposizioni per garantire l'equilibrio finanziario del fornitore. Ad esempio, un accesso universale o una totale copertura geografica non possono essere garantiti dal solo mercato. Attualmente, spetta agli Stati membri garantire il finanziamento dei servizi di interesse generale e calcolare gli oneri supplementari di fornitura. In alcuni casi, la Comunità può contribuire al finanziamento di progetti specifici mediante cofinanziamento, ad esempio attraverso i suoi fondi strutturali o i programmi TEN.
86. In base alle tradizioni storiche e alle caratteristiche specifiche dei servizi in oggetto, gli Stati membri applicano meccanismi diversi per garantire l'equilibrio finanziario dei fornitori di servizi di interesse generale. I meccanismi di finanziamento applicati dagli Stati membri includono:
- Un sostegno finanziario diretto attraverso il bilancio statale (ad esempio, sussidi o altri benefici finanziari quali la riduzione delle imposte).
 - Diritti speciali o esclusivi (ad esempio, un monopolio legale).
 - Contributi dei partecipanti al mercato (ad esempio, un fondo per il servizio universale).
 - Calcolo della media delle tariffe (ad esempio, una tariffa nazionale uniforme nonostante le notevoli differenze di costo della fornitura del servizio).
 - Finanziamento basato su principi di solidarietà (ad esempio, contributi per la previdenza sociale).
87. Pur continuando a coesistere forme diverse di finanziamento, negli ultimi decenni si è manifestata una chiara tendenza: gli Stati membri hanno abolito in misura crescente i diritti esclusivi di fornitura di servizi di interesse generale e hanno aperto i mercati a nuovi operatori. Ciò ha reso necessario scegliere altre forme di sostegno finanziario, quali la creazione di fondi specifici finanziati dagli operatori del mercato o attraverso

fondi del bilancio pubblico, optando in ogni caso per il sistema meno distortivo⁴⁹. Queste forme di finanziamento hanno reso più trasparenti i costi di fornitura dei servizi di interesse generale e le relative scelte politiche e ha arricchito il dibattito politico su questi servizi.

88. In linea generale, gli Stati membri possono scegliere il sistema da applicare per finanziare i rispettivi servizi di interesse generale. Essi devono soltanto assicurare che i meccanismi scelti non abbiano effetti distortivi sul funzionamento del mercato interno. In particolare, gli Stati membri possono rimborsare gli oneri sostenuti per il funzionamento del servizio di interesse economico generale. Le norme sugli aiuti di stato vietano compensi eccessivi. Per aumentare la certezza giuridica e la trasparenza nell'applicazione delle norme sugli aiuti di stato ai servizi di interesse generale, nella Relazione al Consiglio europeo di Laeken, la Commissione ha annunciato la propria intenzione di creare un quadro comunitario per gli aiuti di stato concessi ai servizi di interesse economico generale e quindi, con l'esperienza acquisita nell'applicazione di questo quadro, di adottare un regolamento nel settore dei servizi di interesse economico generale. L'elaborazione di linee guida sull'applicazione delle norme sugli aiuti di stato ai servizi di interesse economico generale è attualmente in corso⁵⁰.
89. In alcuni casi, la normativa specifica per settore stabilisce norme specifiche per il finanziamento degli oneri supplementari degli obblighi di servizio pubblico. Per quanto riguarda le *comunicazioni elettroniche*, la disciplina specifica impone agli Stati membri di annullare tutti i diritti speciali o esclusivi, ma prevede la possibilità di creare un fondo di copertura degli oneri supplementari di fornitura di un servizio universale sulla base dei contributi degli operatori del mercato⁵¹. Per quanto riguarda i *servizi postali*, la direttiva postale consente di mantenere un monopolio postale definito e di creare un fondo per il servizio universale per finanziare i servizi⁵². Nel settore dei *trasporti aerei*, gli Stati membri possono concedere un'autorizzazione esclusiva temporanea sulla base di un bando aperto per garantire un servizio regolare su talune rotte per le quali il mercato non offre un servizio adeguato⁵³. Nel *trasporto pubblico*, la Comunità ha fissato norme per il calcolo dei rimborsi⁵⁴.
90. Le norme sul mercato interno, sulla concorrenza e sugli aiuti di stato intendono assicurare che ogni sostegno finanziario concesso ai fornitori di servizi di interesse generale non abbia effetti distortivi sulla concorrenza e sul funzionamento del

⁴⁹ Cfr. Liberalizzazione delle industrie di rete, implicazioni economiche e principali questioni politiche, European Economy n. 4 del 1999

⁵⁰ Relazione sullo stato d'avanzamento dei lavori sulle linee guida per gli aiuti di Stato e i servizi di interesse economico generale, 13.12.2002

⁵¹ Articolo 13 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51

⁵² Gli articoli 7 e 9, paragrafo 4 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag.14, modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/39/CE, GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21

⁵³ L'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8

⁵⁴ Regolamento (CEE) n. 1169/69 del Consiglio del 26.06.1969 relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1 modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1

mercato interno. Inoltre, la vigente normativa specifica del settore garantisce soltanto che i meccanismi di finanziamento attuati dagli Stati membri siano il meno distorsivi della concorrenza e agevolino l'ingresso sul mercato. Di conseguenza, la normativa comunitaria consente in particolare un ingresso nel mercato su base selettiva.

91. La normativa comunitaria non considera altri criteri pertinenti per la scelta del meccanismo di finanziamento, quali l'efficienza o gli effetti redistributivi. Non sono oggetto di studi specifici gli effetti del meccanismo scelto sugli investimenti a lungo termine dei fornitori di servizi e di infrastrutture e la sicurezza della fornitura.
92. In questa fase, la Commissione ritiene opportuno discutere se questi criteri possano indurre a ritenere che si debbano privilegiare meccanismi di finanziamento specifici e se la Comunità debba assumere iniziative a favore di specifici meccanismi di finanziamento.
93. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (21) Siete a conoscenza di casi in cui il diritto comunitario e in particolare l'applicazione delle norme sugli aiuti di stato hanno impedito il finanziamento di servizi di interesse generale o determinato scelte inefficaci?
- (22) Si dovrebbe prediligere una modalità specifica di finanziamento sotto il profilo della trasparenza, della responsabilità, dell'efficienza, degli effetti redistributivi o della concorrenza? In caso affermativo, la Comunità dovrebbe adottare misure adeguate?
- (23) Esistono settori e/o circostanze in cui l'ingresso sul mercato dopo una sorta di "scrematura" può risultare inefficace e contrario all'interesse pubblico?
- (24) Le conseguenze e i criteri del finanziamento basato su principi di solidarietà dovrebbero essere specificati a livello comunitario?

4.3. Valutazione dei servizi di interesse generale

94. L'evoluzione dell'ambiente tecnologico e regolamentare nonché il crescente impatto delle politiche comunitarie sui servizi di interesse generale ha messo in luce l'esigenza di una corretta valutazione delle prestazioni di questi servizi a livello comunitario e nazionale. La valutazione dei servizi di interesse generale è importante a causa della loro rilevanza per l'economia nel suo complesso e la qualità di vita di ciascuno. La valutazione è necessaria per verificare se i mandati di interesse generale assegnati dalle autorità pubbliche ai fornitori siano effettivamente assolti. Una valutazione complessiva accresce la trasparenza e fornisce la base per scelte politiche migliori ed un dibattito democratico informato. Essa consente di valutare sia l'efficienza economica di un servizio che l'effettivo conseguimento di altri obiettivi di politica pubblica perseguiti dalle autorità. A livello comunitario, la valutazione dei servizi di interesse economico generale è essenziale per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale e territoriale e di protezione dell'ambiente. La valutazione delle prestazioni può inoltre favorire lo scambio delle migliori prassi fra

gli Stati e fra i diversi settori economici. Rappresenta un elemento centrale della *governance*⁵⁵ Europea corretta.

95. Negli ultimi anni, la Commissione ha aumentato il proprio impegno nella valutazione dei servizi di interesse generale e ha sviluppato una strategia di valutazione che segue tre linee⁵⁶:
- La Commissione svolge valutazioni periodiche delle industrie di rete che sono state liberalizzate a livello comunitario (valutazione settoriale).
 - Inoltre, la Commissione ha iniziato nel 2001 a svolgere valutazioni annuali intersettoriali delle industrie di rete (valutazione orizzontale).
 - In terzo luogo, la Commissione svolge sondaggi periodici sulla soddisfazione dei consumatori nel settore dei servizi di interesse economico generale (ad esempio, tramite i sondaggi d'opinione e le ricerche qualitative di Eurobarometro).
96. La valutazione dei servizi di interesse generale è un compito complesso. Una valutazione complessiva deve essere multidisciplinare e multidimensionale e deve considerare gli aspetti politici, economici, sociali e ambientali, comprese le esternalità. Deve anche tener conto degli interessi e delle opinioni di tutte le parti interessate. È importante sapere che cosa intendono per buona prestazione dei servizi gli utenti e i consumatori (compresi i gruppi vulnerabili ed emarginati), i partner sociali e le altre parti e conoscerne le aspettative per il futuro. Per questi motivi, il presente Libro verde intende avviare una discussione sui criteri che, nell'opinione delle parti interessate, si dovrebbero utilizzare ai fini della valutazione. Nell'ambito della valutazione orizzontale, la Commissione ha proposto una metodologia di valutazione dei servizi di interesse generale⁵⁷, sottolineando la necessità di sviluppare progressivamente e migliorare le valutazioni orizzontali periodiche negli anni a venire. L'enorme disparità nella disponibilità e nella qualità dei dati rende notevolmente più difficile una valutazione complessiva; sarebbe opportuno studiare metodi che accrescano tali disponibilità e qualità dei dati⁵⁸.
97. A livello comunitario, la Commissione elabora relazioni sulle prestazioni delle industrie di rete che forniscono servizi di interesse economico generale. Essa trasmette i risultati al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e a tutte le parti interessate, nell'intento di informare il maggior numero di persone. Tuttavia, le risorse della Commissione da dedicare all'attività di valutazione sono limitate e la Commissione non è in grado di proporre un parere consolidato che rappresenti tutte le opinioni, spesso divergenti, delle diverse parti. Si dovrebbe pertanto discutere i termini di conduzione della valutazione a livello comunitario e sulle modalità di ripartizione delle responsabilità.

⁵⁵ La governance europea – Un libro bianco, COM(2001)428 del 25.7.2001; Relazione al Consiglio europeo di Laeken, COM(2001) 598 del 17.10.2001

⁵⁶ Relazione al Consiglio europeo di Laeken – Servizi di interesse generale, COM(2001) 598 del 17.10.2001; Comunicazione della Commissione: Nota metodologica per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse economico generale, COM(2002)331 def., 18.6.2002

⁵⁷ Comunicazione della Commissione – Metodologia per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse economico generale, COM(2002) 331 def. del 18.6.2002

⁵⁸ Le risposte e le osservazioni devono citare il numero del quesito cui si riferiscono. Cfr. anche l'allegato

98. Inoltre, la valutazione delle prestazioni a livello comunitario è attualmente limitata essenzialmente alle industrie di rete oggetto della normativa comunitaria specifica. Altri settori non rientrano nella strategia di valutazione della Commissione. Si potrebbe considerare se sussiste l'esigenza di estendere la valutazione comunitaria oltre l'attuale ambito di applicazione senza violare il principio di sussidiarietà.
99. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

- (25) Come dovrebbe essere organizzata a livello comunitario la valutazione delle prestazioni dei servizi di interesse generale? Quali disposizioni istituzionali si dovrebbero adottare?
- (26) Quali aspetti dovrebbero riguardare i processi di valutazione comunitari? Quali dovrebbero essere i criteri per le valutazioni a livello comunitario? Quali servizi di interesse generale dovrebbero essere inclusi in una valutazione a livello comunitario?
- (27) Come potrebbero partecipare i cittadini alla valutazione? Esistono esempi di buona prassi?
- (28) Come si può migliorare la qualità dei dati per le valutazioni? In particolare, fino a che punto gli operatori possono essere obbligati a fornire dati?

5. I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE E LA SFIDA DELLA GLOBALIZZAZIONE

5.1. Politica commerciale

100. Gli accordi internazionali sul commercio nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e spesso a livello bilaterale, prevedono disposizioni sui servizi che non sono prestati nell'esercizio dell'autorità governativa (forniti cioè su base commerciale o in concorrenza con uno o più fornitori di servizi). Tali disposizioni riguardano lo scambio di servizi e le condizioni in cui i fornitori di servizi possono operare sui mercati stranieri. In base all'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) ciascun membro determina i settori dei servizi che si possono aprire ai fornitori stranieri (il cosiddetto approccio "bottom-up") e le relative condizioni. Inoltre, il GATS riconosce esplicitamente il diritto sovrano dei membri dell'OMC di regolamentare le attività economiche e non economiche sul proprio territorio nel perseguimento di obiettivi di politica pubblica. Per quanto riguarda i servizi oggetto di questi accordi, ogni parte contraente mantiene il diritto di determinare gli obblighi specifici che possono essere imposti agli operatori. I membri mantengono la possibilità di escludere dagli impegni del GATS i settori in cui un'apertura alla concorrenza potrebbe minacciare ad esempio la disponibilità, la qualità e l'accessibilità di questi servizi. Pertanto, i membri possono mantenere il monopolio (pubblico o privato) dei servizi. I negoziati nel quadro dell'OMC non influiscono direttamente o indirettamente sulle decisioni degli Stati membri di privatizzare alcune imprese.
101. In tale contesto, la Comunità europea ha liberamente deciso di assumere impegni vincolanti in ordine ad alcuni servizi di interesse generale già aperti alla concorrenza nell'ambito del mercato interno. Grazie a tali impegni, i fornitori stranieri ottengono l'accesso al mercato della Comunità europea alle medesime, o talora più restrittive,

condizioni previste per qualsiasi fornitore europeo di servizi. Gli impegni assunti nel contesto multilaterale dell'OMC (impegni GATS) o in un contesto bilaterale non avevano finora avuto alcun impatto sul modo in cui i servizi di interesse generale sono regolamentati nel diritto comunitario. Non avevano inoltre esercitato alcun impatto sulle modalità di finanziamento dei servizi stessi. In realtà, gli obblighi di maggiore portata sono stati assunti a livello bilaterale e si limitano all'estensione territoriale del regime comunitario sugli aiuti di stato.

102. Ulteriori negoziati nei settori della liberalizzazione del commercio di servizi nonché sulle regole relative ai sussidi collegati allo scambio di servizi sono in corso nell'ambito della Doha Development Agenda. La Comunità europea sta altresì negoziando gli accordi sugli scambi bilaterali nel settore dei servizi. In tale contesto, come in passato, la Comunità europea tratta i servizi di interesse generale con l'intento di garantirne la piena coerenza con il livello di liberalizzazione e con la disciplina applicata nell'ambito del mercato interno.
103. Ai fini della discussione sono stati proposti i seguenti quesiti:

(29) Esiste uno specifico ambito all'interno della Comunità europea che merita particolare attenzione quando si discute di servizi di interesse generale nei negoziati internazionali sul commercio? Prego specificare.

5.2. Politica dello sviluppo e della cooperazione

104. Il principale obiettivo della politica di sviluppo della Comunità europea è la riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo. Garantire l'accesso ad un livello minimo di servizi di interesse generale è un prerequisito essenziale per raggiungere l'obiettivo in quanto i servizi di interesse generale non soltanto soddisfano alcune delle esigenze di base dell'uomo, ma costituiscono anche l'indispensabile piattaforma per sviluppare l'economia dei paesi più poveri.
105. Gli investimenti privati nei servizi di interesse generale possono favorire una migliore fornitura di servizi essenziali in questi paesi. Tuttavia, l'apertura del mercato e la privatizzazione nei paesi in via di sviluppo possono dare origine anche a legittimi timori in merito alla governance e alla regolamentazione. Pertanto, ogni riforma non dovrebbe trascurare l'esigenza di un idoneo quadro istituzionale e regolamentare e dovrebbe basarsi su una valutazione complessiva del suo impatto sulla crescita economica, l'occupazione, la prestazione dei servizi, l'accesso equo, le condizioni ambientali e il bilancio nazionale.
106. Ai fini della discussione è stato proposto il seguente quesito:

(30) In che modo la Comunità potrebbe sostenere e promuovere al meglio gli investimenti nei servizi essenziali necessari nei paesi in via di sviluppo nel quadro della sua politica di cooperazione allo sviluppo?

6. CONCLUSIONE OPERATIVA

107. La Commissione invita tutte le parti interessate a rispondere a tutti i quesiti proposti nel presente Libro verde. Le risposte e ogni eventuale osservazione possono essere inviati al seguente indirizzo:

Commissione europea
Libro verde sui servizi di interesse generale - Consultazione
BREY 7/342 B-1049 Bruxelles

oppure per posta elettronica al seguente indirizzo:

SGI-Consultation@cec.eu.int

Ogni osservazione deve essere inviata alla Commissione al più tardi entro il **15 settembre 2003**. Le risposte e le osservazioni devono menzionare il numero del quesito cui si riferiscono. A fini informativi, il Segretariato generale della Commissione pubblicherà i contributi trasmessi elettronicamente e i riferimenti del mittente sul sito web dedicato al Libro verde

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/

previo esplicito accordo del mittente.

108. Sulla base dei contributi ricevuti, la Commissione intende giungere a delle conclusioni in autunno ed eventualmente proporre iniziative concrete in seguito.

RIEPILOGO DI TUTTI I QUESITI PROPOSTI PER LA DISCUSSIONE***Quale modello di sussidiarietà?***

- (1) Lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità dovrebbe essere incluso fra gli obiettivi comunitari? Sarebbe necessario attribuire alla Comunità ulteriori poteri giuridici nel settore dei servizi di interesse generale economici e non economici?
- (2) È necessario chiarire in che modo sono ripartite le responsabilità fra la Comunità e le amministrazioni degli Stati membri? Si avverte l'esigenza di chiarire il concetto di servizi che non incidono sugli scambi fra gli Stati membri? In caso affermativo, come si dovrebbe procedere?
- (3) Esistono servizi (diversi da quelli forniti dalle grandi industrie di rete di cui al punto 30) per i quali si dovrebbe creare un quadro regolamentare a livello comunitario?
- (4) Il quadro istituzionale dovrebbe essere migliorato? In che modo? Quali dovrebbero essere i rispettivi ruoli delle autorità di regolamentazione e della concorrenza? Sussistono i presupposti per la creazione di un regolatore europeo per ciascuna industria regolamentata o di reti strutturate a livello europeo di regolatori nazionali?

Normativa specifica per il settore e quadro giuridico generale

- (5) È auspicabile un quadro comunitario generale per i servizi di interesse generale? Quale sarebbe il valore aggiunto rispetto all'attuale normativa settoriale? Quali settori e quali temi e diritti dovrebbero essere trattati? Quale strumento giuridico si dovrebbe utilizzare (ad esempio, direttiva, regolamento, raccomandazione, comunicazione, linee guida, accordo interistituzionale)?
- (6) Quale è stato fino ad oggi l'impatto della regolamentazione specifica per settore? Ha prodotto incongruenze?

Servizi economici e servizi non economici

- (7) È necessario specificare ulteriormente i criteri utilizzati per determinare se un servizio è di natura economico o non economica? Si dovrebbe chiarire ulteriormente la posizione delle organizzazioni no-profit e delle organizzazioni che svolgono funzioni preminentemente sociali?
- (8) Quale dovrebbe essere il ruolo della Comunità rispetto ai servizi non economici di interesse generale?

Una serie comune di obblighi

- (9) Esistono altri requisiti che dovrebbero essere inclusi in un comune concetto di servizi di interesse generali? Quanto sono efficaci i requisiti vigenti rispetto al conseguimento di obiettivi di coesione sociale e territoriale?
- (10) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere estesi ai servizi a cui attualmente non sono applicati?
- (11) Quali aspetti della regolamentazione di questi requisiti dovrebbero essere considerati a livello comunitario e quali quelli lasciati agli Stati membri?
- (12) Questi requisiti sono stati effettivamente attuati nei settori di pertinenza?
- (13) Tutti o alcuni di questi requisiti dovrebbero essere applicati anche ai servizi di interesse generale di natura non economica?

Obblighi specifici per il settore

- (14) Quali tipi di servizi di interesse generale potrebbero creare problemi in termini di sicurezza degli approvvigionamenti? La Comunità dovrebbe adottare misure addizionali?
- (15) Si dovrebbero adottare misure addizionali a livello comunitario per migliorare l'accesso alla rete e l'interconnettività? In quali settori? Quali misure si dovrebbero prevedere in particolare rispetto ai servizi transfrontalieri?
- (16) Quali altri obblighi di servizio pubblico specifici per settore dovrebbero essere considerati?
- (17) La possibilità di adottare misure concrete a tutela del pluralismo dovrebbe essere riconsiderato a livello comunitario? Quali misure si potrebbero prevedere?

Definizione degli obblighi e scelte organizzative

- (18) Siete a conoscenza di casi in cui le norme comunitarie hanno indebitamente limitato le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o quelle di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale? Siete a conoscenza di casi in cui le modalità di organizzazione dei servizi di interesse generale o di definizione degli obblighi di servizio pubblico a livello nazionale, regionale o locale costituiscono un ostacolo al completamento del mercato interno?
- (19) Gli obblighi di servizio pubblico specifici per il servizio dovrebbero essere maggiormente armonizzati a livello Comunitario? Per quali servizi?
- (20) Occorre un maggiore scambio di prassi ottimali e benchmarking in ordine ad aspetti che riguardano l'organizzazione di servizi di interesse generale nell'Unione? Chi dovrebbe essere coinvolto e quali dovrebbero essere i settori destinatari?

Finanziamento

- (21) Siete a conoscenza di casi in cui il diritto comunitario e in particolare l'applicazione delle norme sugli aiuti di stato hanno impedito il finanziamento di servizi di interesse generale o determinato scelte inefficaci?
- (22) Si dovrebbe prediligere una modalità specifica di finanziamento sotto il profilo della trasparenza, della responsabilità, dell'efficienza, degli effetti redistributivi o della concorrenza? In caso affermativo, la Comunità dovrebbe adottare misure adeguate?
- (23) Esistono settori e/o circostanze in cui l'ingresso sul mercato in seguito ad una sorta di "scrematura" può risultare inefficace e contrario all'interesse pubblico?
- (24) Le conseguenze e i criteri del finanziamento basato su principi di solidarietà dovrebbero essere specificati a livello comunitario?

Valutazione

- (25) Come dovrebbe essere organizzata a livello comunitario la valutazione delle prestazioni dei servizi di interesse generale? Quali disposizioni istituzionali si dovrebbero adottare?
- (26) Quali aspetti dovrebbero coprire i processi di valutazione comunitari? Secondo quali criteri sarebbe opportuno effettuare le valutazioni a livello Comunitario? Quali servizi di interesse generale dovrebbero essere inclusi in una valutazione a livello comunitario?
- (27) In che modo i cittadini potrebbero partecipare alla valutazione? Esistono esempi di buone prassi?
- (28) Come si possono migliorare la qualità dei dati per le valutazioni? In particolare, fino a che punto gli operatori possono essere obbligati a fornire informazioni?

Politica degli scambi

- (29) Esiste uno specifico ambito all'interno della Comunità europea che merita particolare attenzione quando si discute di servizi di interesse generale nei negoziati internazionali sul commercio? Prego specificare.

Cooperazione allo sviluppo

- (30) In che modo la Comunità potrebbe sostenere e promuovere al meglio gli investimenti nei servizi essenziali necessari nei paesi in via di sviluppo nel quadro della sua politica di cooperazione allo sviluppo?

ALLEGATO**Obblighi di servizio pubblico e strumenti di politica comunitaria nel settore dei servizi di interesse economico generale**

Il presente allegato analizza in particolare una serie di obblighi di servizio pubblico che possono discendere dalla normativa comunitaria vigente per i diversi settori e che possono formare un concetto comunitario di servizi di interesse economico generale (Parte I). Valuta inoltre in modo approfondito gli strumenti politici disponibili per garantire che questi obblighi di servizio pubblico siano assolti e che gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti con questi obblighi siano effettivamente raggiunti (Parte II).

I. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO NELLA NORMATIVA COMUNITARIA

1. La vigente normativa comunitaria in materia di servizi di interesse economico generale è specifica per settore, ma contiene una serie di principi comuni che consentono di definire un concetto comunitario di servizi di interesse economico generale. In particolare: il servizio universale, la continuità, la qualità di servizio, l'accessibilità dei prezzi, la protezione degli utenti e dei consumatori (cfr. punto 1 qui di seguito). Questi principi comuni individuano valori e obiettivi comunitari. Sono stati trasformati in obblighi nelle pertinenti normative. Possono altresì essere integrati da obblighi più specifici in base alle caratteristiche del settore interessato (cfr. punto 2 qui di seguito).

1. Una serie comune di obblighi*1.1 Servizio universale*

2. Il concetto di “servizio universale” fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile¹. Tale concetto è stato sviluppato per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità, i servizi postali). Stabilisce il diritto di ciascuno di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che prevedono fra l'altro una completa copertura territoriale. In un contesto di liberalizzazione, un obbligo di servizio universale garantisce che tutte le persone all'interno dell'Unione europea abbiano accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e che la qualità del servizio sia mantenuta e, se del caso, migliorata.

3. Il concetto di “servizio universale” è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori.

¹ Cfr. articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di rete e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51

4. Il concetto di “servizio universale” è flessibile e del tutto compatibile con il principio di sussidiarietà. Se da un lato i principi fondamentali del servizio universale sono definiti a livello comunitario, dall’altro l’applicazione pratica di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle diverse tradizioni e di circostanze nazionali o regionali specifiche. Inoltre, il concetto di servizio universale è applicabile a diverse strutture di mercato e può contribuire alla regolamentazione dei servizi nelle diverse fasi di apertura del mercato.
5. Il concetto di “servizio universale” è riferito al contenuto e al metodo di fornitura del servizio. Il contenuto del servizio è definito in modo dinamico: la sua definizione riguarda l’ambito di applicazione dei servizi e le loro caratteristiche in termini di prezzo (che dovrebbe essere accessibile) e di qualità (che dovrebbe essere soddisfacente). Per quanto riguarda il metodo di fornitura, uno Stato membro non deve intervenire o introdurre requisiti aggiuntivi se la fornitura di un servizio universale è garantita dal semplice funzionamento del mercato, vale a dire se sono disponibili per tutti offerte commerciali accessibili. Se gli Stati membri ritengono però che il solo mercato non sia in grado di garantire la fornitura di un servizio universale, il diritto comunitario consente agli Stati membri di designare uno o più fornitori di servizi universali ed eventualmente di compensare i costi netti di fornitura del servizio universale per ridurre al minimo la distorsione di mercato.
6. Le vigenti direttive specifiche per settore che definiscono il servizio universale contengono alcuni elementi comuni: una serie di requisiti del servizio universale, i principi che regolano la selezione del fornitore del servizio universale, le norme sulla compensazione dei costi di fornitura del servizio universale, il diritto degli Stati membri di introdurre requisiti aggiuntivi oltre alle norme relative ad un regolatore indipendente².
7. La vigente normativa derivata si basa sui seguenti principi: se gli Stati membri ritengono che i meccanismi del mercato non siano di per sé sufficienti a garantire un servizio universale, essi intervengono per garantirne la fornitura. Ogni intervento deve essere obiettivo, trasparente, non discriminatorio e proporzionato. Non deve comportare una distorsione della concorrenza, nel senso che non deve creare una discriminazione fra le imprese attive sul medesimo mercato e deve ridurre al minimo le distorsioni del mercato, nel senso che il servizio deve essere prestato nella maniera più efficiente in termini di costi e qualsiasi compensazione deve avere la forma di contributi il più diffusamente distribuiti. Questi principi garantiscono la trasparenza e l’efficienza dell’intervento pubblico, rafforzando nel contempo le norme di diritto (dimensione democratica) e il benessere complessivo (dimensione economica).
8. Inoltre, per garantire l’efficacia del servizio universale, le norme sul servizio universale dovrebbero essere integrate da una serie di diritti per gli utenti e i consumatori. Questi diritti comprendono l’accesso fisico indipendentemente dalla disabilità o dall’età, la trasparenza e l’informazione completa sulle tariffe, i termini e le clausole contrattuali, gli indicatori delle prestazioni in termini di qualità e di

² Cfr. direttiva 2002/22/CE, GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51; direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14; proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modificazione delle direttive 92/96/CE e 98/30/CE relative alle norme per i mercati interni dell’energia elettrica e del gas naturale, GU C 227 E del 24.9.2002, pag. 393

soddisfazione dei clienti, la gestione dei reclami e i meccanismi di risoluzione delle controversie.

9. I requisiti di servizio universale possono essere molto onerosi sul piano economico: dovendo valutare se mantenere o estendere tali obblighi, è pertanto importante considerare gli usi alternativi a cui possono essere dedicate le risorse.
10. Negli ultimi due decenni, il concetto di servizio universale è divenuto un pilastro portante della politica della Comunità sui servizi di interesse economico generale. Esso ha permesso di trattare i requisiti di interesse pubblico riguardanti in particolare l'efficienza economica, il progresso tecnologico, la protezione dell'ambiente, la trasparenza e la responsabilità, i diritti dei consumatori e degli utenti e specifiche misure per la disabilità, la terza età o l'istruzione. Inoltre, il concetto si è dimostrato del tutto coerente con il principio di sussidiarietà. Inoltre, l'applicazione del concetto può fondarsi su una estesa partecipazione di parti interessate (ad esempio l'industria, le piccole e medie imprese, i consumatori ed altri gruppi sociali rappresentativi). Questo processo può includere una valutazione periodica dei successivi sviluppi.

1.2 *Continuità*

11. Alcuni servizi di interesse generale sono caratterizzati da un requisito di continuità: il fornitore del servizio è tenuto a garantire la fornitura dello stesso senza interruzione. In alcuni casi, la continuità non è considerata un requisito indipendente, ma parte di un obbligo di servizio universale. Per quanto riguarda alcuni servizi, una fornitura ininterrotta rientra già nell'interesse commerciale del fornitore e pertanto potrebbe non essere necessario imporre all'operatore un requisito di continuità sul piano giuridico. A livello nazionale, il requisito di continuità necessita ovviamente di essere reso compatibile con il diritto dei lavoratori allo sciopero e con il requisito di rispettare le norme di legge.
12. Il requisito di garantire un servizio continuo non è affrontato in modo coerente nella normativa comunitaria specifica per settore. In taluni casi, la normativa comunitaria specifica per settore stabilisce esplicitamente un obbligo di continuità: ad esempio, l'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE sui servizi postali impone agli Stati membri di *“garantire che gli utilizzatori godano del diritto a un servizio universale corrispondente ad un’offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente”*³. In altri casi, la normativa specifica per settore non contiene un requisito di continuità, ma autorizza esplicitamente gli Stati membri ad imporre tale obbligo ai fornitori del servizio. L'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva sull'elettricità⁴ stabilisce che: *“Gli Stati membri possono, nell’interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell’energia elettrica obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture nonché la protezione dell’ambiente. Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili; essi, e qualsiasi loro eventuale*

³ Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14

⁴ Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'elettricità, GU L 27 del 30.1.1997, pag. 20

revisione, sono pubblicati e comunicati senza indugio alla Commissione dagli Stati membri”.

1.3. *Qualità del servizio*

13. La definizione, la verifica e l’attuazione dei requisiti di qualità da parte delle autorità pubbliche è divenuto un elemento essenziale della regolamentazione dei servizi di interesse generale. Raggiungere un livello socialmente accettabile di qualità del servizio spesso giustifica l’imposizione di obblighi di servizio pubblico. In alcuni casi, la qualità è considerata tanto importante da essere alla base dell’imposizione dell’obbligo di servizio pubblico ed è soggetta ad una rigida verifica e regolamentazione. Nei settori in cui la fornitura di un servizio è affidata a terzi, la definizione di parametri di qualità da parte delle autorità pubbliche è spesso indispensabile per garantire il raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica. Anche nei casi in cui i servizi sono forniti dalle amministrazioni pubbliche, la definizione e la verifica dei requisiti di qualità possono contribuire ad aumentare la trasparenza e la responsabilità. Non esiste tuttavia accordo su una definizione generale di qualità: tutti concordano però sulla necessità di incorporare nella definizione i principi di protezione e sicurezza degli utenti e dei consumatori. La protezione dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile sono sempre più oggetto di attenzione nella definizione dei criteri di qualità di un servizio. Gli obiettivi qualitativi variano da settore a settore, in base alle loro caratteristiche.
14. Nei settori che si sono aperti alla concorrenza a livello comunitario, la Comunità non si affida soltanto alle forze di mercato per mantenere e sviluppare la qualità dei servizi. In alcuni casi, la normativa comunitaria definisce i parametri di qualità: ad esempio le normative sulla sicurezza, la correttezza e la trasparenza del calcolo delle tariffe, la copertura territoriale o la protezione dalla disconnessione. In altri casi, gli Stati membri sono autorizzati od obbligati a fissare parametri di qualità. In alcuni casi gli Stati membri sono anche tenuti a sorvegliare e ad attuare i principi di conformità ai parametri di qualità e a garantire la pubblicazione di informazioni sui parametri di qualità e sulle effettive prestazioni degli operatori. La normativa in materia di qualità più avanzata a livello comunitario è quella dei servizi postali e dei servizi di comunicazioni elettroniche.
15. Inoltre, la Commissione ha sviluppato misure non regolamentari per promuovere la qualità dei servizi di interesse economico generale, compresi gli strumenti finanziari, gli standard europei volontari, lo scambio delle buone prassi. Ad esempio, nei settori dell’elettricità e del gas, la Comunità promuove la cooperazione volontaria fra i regolatori.
16. Sulla questione della qualità del servizio è importante tener conto del trade-off fra la qualità e il costo di un servizio: non sarebbe ad esempio conveniente per un’autorità pubblica imporre un obbligo oneroso per offrire una qualità molto elevata di servizio se i consumatori e gli utenti preferiscono poi una minore ma soddisfacente qualità ad un prezzo inferiore. Inoltre, l’imposizione di parametri di qualità potrebbe non essere necessario su mercati in cui esiste un’effettiva concorrenza, purché i consumatori e gli utenti possano compiere una scelta consapevole fra i fornitori di servizi che operano in concorrenza. Questo evidenzia il ruolo dei regolatori nel garantire la disponibilità di informazioni adeguate e precise per gli utenti e i consumatori.

1.4 *Accessibilità dei prezzi*

17. Il concetto di accessibilità dei prezzi è stato sviluppato nell'ambito della regolamentazione dei servizi di telecomunicazione. Successivamente è stato introdotto nella regolamentazione dei servizi postali. Impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo accessibile a tutti i cittadini. L'applicazione del principio di accessibilità dei prezzi contribuisce alla coesione economica e sociale nell'Unione europea.
18. L'accessibilità dei prezzi non deve essere confusa né equiparata all'orientamento ai costi. In realtà, il meglio che il mercato può offrire è un prezzo orientato ai costi. Ma se il costo non è giudicato accessibile, lo Stato può scegliere di intervenire in modo che ciascuno abbia un accesso possibile. In taluni casi, l'accessibilità dei prezzi può implicare che un servizio è offerto gratuitamente a tutti o a specifici gruppi di persone. Gli Stati membri, alla luce delle circostanze nazionali, possono prescrivere che le imprese designate propongano ai consumatori opzioni o formule tariffarie diverse da quelle offerte in normali condizioni commerciali, in particolare per garantire che i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari non siano esclusi dall'accesso o dall'uso di un servizio⁵. Il concetto di accessibilità dei prezzi sembra essere più limitato rispetto a quello di "prezzo ragionevole" che è attualmente oggetto di discussione nell'ambito della proposta di modifica delle direttive "mercato interno" per il gas e l'elettricità. Se il criterio dell'accessibilità dei prezzi è modulato principalmente sulle esigenze del cliente, il principio del "prezzo ragionevole" suggerisce di considerare anche altri elementi.
19. L'attuale normativa del settore non specifica i criteri per la determinazione dei prezzi accessibili, lasciando agli Stati membri il compito di verificare se i prezzi sono accessibili. Gli Stati membri sono tenuti a definire alcuni criteri per la determinazione dell'accessibilità. Tali criteri possono essere collegati ad esempio al tasso di penetrazione o al prezzo di un paniere di servizi di base collegato al reddito disponibile di specifiche categorie di consumatori. Infine, stabilito il livello accessibile, gli Stati membri devono garantire che tale livello sia effettivamente offerto, instaurando un meccanismo di controllo dei prezzi (prezzo massimo, media geografica) e/o erogando sussidi ai consumatori e agli utenti interessati.
20. Si potrebbe pertanto valutare se questo concetto debba essere ulteriormente sviluppato a livello comunitario ed esteso ad altri servizi di interesse economico generale.

1.5 *Protezione degli utenti e dei consumatori*

21. La politica dei consumatori dell'UE è parte integrante della strategia a sostegno del modello europeo della società. Il suo obiettivo principale è quello di garantire che il mercato interno produca progressivamente migliori risultati per i consumatori e che il cattivo funzionamento del mercato a danno dei consumatori sia corretto. Questo implica garantire la trasparenza del mercato e la correttezza delle prassi commerciali. Nei servizi di interesse generale, le norme orizzontali di protezione degli utenti e dei consumatori sono applicate in modo analogo a quanto avviene negli altri settori della economia. Inoltre, a causa della particolare rilevanza economica e sociale di questi

⁵ Cfr. articolo 9, paragrafo 2 della direttiva 2002/22/CE

servizi, sono state adottate misure specifiche nella normativa comunitaria di settore per rispondere agli interessi e alle esigenze specifici di consumatori ed imprese. Diritti per i consumatori e gli utenti sono definiti nella normativa di settore sulle comunicazioni elettroniche, i servizi postali, l'energia (elettricità, gas), i trasporti e la radiodiffusione.

22. La comunicazione della Commissione del settembre 2000⁶ fissa alcuni principi utili ad inquadrare le richieste dei cittadini in materia di servizi di interesse economico generale. Tali principi includono la prestazione di un servizio di buona qualità, livelli elevati di protezione sanitaria e di sicurezza fisica dei servizi, la trasparenza (ad esempio delle tariffe, delle clausole contrattuali, della scelta e del finanziamento dei fornitori), la scelta del servizio e del fornitore, un'effettiva concorrenza fra fornitori, l'esistenza di organismi di regolamentazione e di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva degli utenti alla definizione dei servizi e alla scelta delle modalità di pagamento.
23. La comunicazione evidenzia che la garanzia di accesso universale, di continuità, di elevata qualità e di accessibilità delle tariffe è essenziale per una politica a favore dei consumatori nel settore dei servizi di interesse economico generale. Sottolinea l'esigenza di definire in maniera estensiva le necessità dei cittadini, quali ad esempio un elevato livello di protezione dell'ambiente, le specifiche necessità di alcune categorie della popolazione, quali le persone disabili e le persone a basso reddito e una copertura territoriale completa dei servizi essenziali che devono raggiungere anche zone distanti o inaccessibili.
24. Inoltre, i servizi di interesse generale si devono basare sui seguenti principi e diritti degli utenti/consumatori:
 - *Trasparenza e informazione completa*: piena trasparenza e informazioni raffrontabili su tariffe, clausole e condizioni contrattuali, gestione dei reclami e composizione delle controversie.
 - *Sanità e sicurezza*: l'esigenza di garantire il più elevato livello possibile di protezione sanitaria e la sicurezza fisica dei servizi.
 - *Regolamentazione indipendente*: gli organismi di regolamentazione sono indipendenti dall'industria, dotate di risorse adeguate, di poteri sanzionatori e di mandati definiti in ordine alla protezione degli interessi di utenti e consumatori.
 - *Rappresentanza e partecipazione attiva*: è opportuno prevedere norme che consentano la consultazione sistematica dei rappresentanti dei consumatori per dar voce a questi ultimi nel processo decisionale.
 - *Ricorso*: sistemi rapidi ed accessibili per la gestione dei reclami e meccanismi alternativi di composizione delle controversie.
25. Sulla base dei principi di tutela degli utenti e dei consumatori individuati nella comunicazione, una serie di diritti per gli utenti e i consumatori in rapporto ad un servizio di interesse generale potrebbe basarsi sui seguenti principi:

⁶ GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4

- accesso (copertura geografica totale, compreso l'accesso transfrontaliero, l'accesso alle persone a mobilità ridotta e ai disabili);
- accessibilità delle tariffe (compresi i regimi speciali per le persone a basso reddito);
- sicurezza (servizio sicuro ed affidabile, elevato livello di sanità pubblica);
- qualità (compresa l'affidabilità e la continuità dei servizi e i meccanismi di risarcimento in caso di mancato funzionamento);
- scelta (la più ampia scelta possibile di servizi e, se del caso, scelta del fornitore ed efficace concorrenza fra fornitori; diritto di cambiare fornitore);
- piena trasparenza e informazione da parte dei fornitori (ad esempio sulle tariffe, sulle bollette, sui termini e le condizioni di contratto);
- diritto di accesso alle informazioni raccolte dai regolatori (dati sulla qualità del servizio, scelta e finanziamento dei fornitori, gestione dei reclami);
- sicurezza e affidabilità (servizi continui ed affidabili, compresa la protezione dalla disconnessione);
- correttezza (concorrenza leale e corretta);
- regolamentazione indipendente (con adeguati poteri sanzionatori, competenze chiaramente definite);
- rappresentanza e partecipazione attiva dei consumatori e degli utenti (alla definizione dei servizi, alla scelta delle modalità di pagamento);
- ricorso (meccanismi per la gestione dei reclami e la composizione delle controversie, programmi di risarcimento);
- clausola evolutiva (i diritti degli utenti/consumatori sono soggetti ad evoluzione, in base ai mutevoli interessi degli utenti/consumatori e agli sviluppi che si verificano nell'ambiente: economici, giuridici, tecnologici);
- accesso e trattamento equi per gli utenti e i consumatori quando utilizzano servizi transfrontalieri all'interno degli Stati membri.

2. Ulteriori obblighi specifici

2.1. Sicurezza della fornitura

26. L'esigenza di garantire una fornitura continua e sostenibile dei servizi di interesse economico generale implica anche la sicurezza della prestazione. In generale, lo sviluppo del mercato interno ha determinato un aumento considerevole del livello di sicurezza di fornitura dei prodotti e dei servizi tanto che i mercati interessati operano in concorrenza.
27. Nel settore energetico, in particolare, la questione della sicurezza degli approvvigionamenti è stata oggetto di un ampio dibattito pubblico a livello

comunitario sulla scorta di un Libro verde che la Commissione ha pubblicato nel 2001⁷. Il Libro verde intende promuovere un dibattito allo scopo di definire una strategia a lungo termine per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici volta a garantire la disponibilità fisica e continua dei prodotti energetici sul mercato, ad un prezzo accessibile a tutti i consumatori, tenendo conto delle questioni ambientali e dello sviluppo sostenibile. In una comunicazione del giugno 2002⁸, la Commissione ha presentato una relazione sui risultati del dibattito pubblico. Sulla base della consultazione, la Commissione, nella sua relazione, ha convenuto sulla necessità di migliorare il coordinamento delle misure atte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Come misura conseguente, la Commissione ha presentato, nel settembre 2002, due proposte di direttiva che promuovono il miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi e di gas naturale nell'Unione europea⁹.

28. Alcuni servizi di interesse generale estranei al settore energetico possono creare difficoltà in termini di sicurezza della fornitura, ad esempio per il rischio che non si effettuino investimenti a lungo termine nelle infrastrutture o nella capacità. Ciononostante, la normativa comunitaria secondaria non si occupa in genere della questione. Nel settore delle telecomunicazioni, la Commissione ha proposto una strategia complessiva volta a garantire la sicurezza delle reti di comunicazioni elettroniche.¹⁰ Può essere utile considerare se esistono altri settori in cui sarebbe opportuno porre in modo specifico la questione della sicurezza della fornitura. Tuttavia, qualsiasi valutazione deve tener conto del fatto che misure supplementari specifiche intese ad aumentare la sicurezza della fornitura di norma implicano un costo economico aggiuntivo. Per tutte le azioni proposte per aumentare la sicurezza della fornitura è necessario garantire che i costi non siano superiori ai benefici attesi¹¹.

2.2. *Accesso alla rete e interconnettività*

29. L'ingresso sul mercato è particolarmente difficile in presenza di monopoli naturali con notevoli costi irrecuperabili, aumento dei rendimenti di scala e diminuzione dei costi medi. I servizi sono di norma forniti mediante tecnologie stabili e di lunga durata. In questi casi, la semplice applicazione di norme comuni (ad esempio, le norme sulla concorrenza o sugli appalti pubblici) può rivelarsi insufficiente e richiedere quindi di essere integrata da una supervisione (regolamentazione) specifica per settore più attenta e costante, il cui ambito di applicazione minimo è in molti casi già specificato nella normativa comunitaria.
30. Alcune industrie interessate sono le industrie di rete in cui l'accesso equo, in particolare per i nuovi operatori, alle reti esistenti, ad esempio alle reti elettriche, alle

⁷ Libro verde - Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, COM(2000)769 del 29.11.2000

⁸ Relazione finale sul Libro verde "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", COM(2002)321 del 29.6.2002

⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al ravvicinamento delle misure in materia di sicurezza degli approvvigionamenti dei prodotti petroliferi, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 249; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale, GU C 331 E del 31.12.2002, pag. 262

¹⁰ COM(2001)298

¹¹ Cfr. documento di lavoro della Commissione, sicurezza della fornitura, l'attuale situazione a livello europeo, SEC(2002)243 del 28.2.2002

reti di telecomunicazione o alle ferrovie, costituisce spesso un prerequisito per operare con successo nei mercati a valle¹². La Comunità ha affrontato la questione dell'accesso proponendo quattro opzioni:

- (1) Mantenere un operatore già consolidato e integrato verticalmente sul mercato con un diritto esclusivo di fornitura dei servizi. Questa era la forma comune di organizzazione di queste industrie al momento della nascita della Comunità. Nella maggior parte delle industrie di rete questa forma è ora vietata dalla normativa comunitaria specifica. Il divieto non riguarda le acque, gli autobus, le metropolitane, le ferrovie leggere e alcuni settori delle industrie dell'elettricità, del gas e dei servizi postali. Nel settore degli autobus, delle metropolitane, delle ferrovie leggere le autorità pubbliche non sono tenute a separare l'attività di infrastruttura dalla fornitura di servizi ai passeggeri e possono continuare a concedere diritti esclusivi agli operatori, purché a seguito di gare.
- (2) Mantenere un operatore già consolidato e integrato verticalmente che deve aprire la propria infrastruttura ai concorrenti. Il diritto comunitario obbliga l'operatore già insediato ad offrire ai concorrenti l'accesso alla linea locale nel settore delle telecomunicazioni, alla rete elettrica e alle condotte principali del gas (di trasmissione e di distribuzione) sui mercati dell'energia e alle reti ferroviarie nazionali per i servizi internazionali.
- (3) Consentire ai concorrenti integrati verticalmente di creare la propria infrastruttura: tale approccio è stato adottato nei settori delle telecomunicazioni, dei servizi postali, del trasporto aereo [e della radiodiffusione]¹³.
- (4) Separare le funzioni di operatore e di gestore dell'infrastruttura: questo è l'approccio scelto finora per l'accesso alla rete elettrica e alle ferrovie¹⁴. La Commissione ha ora proposto lo stesso approccio per i settori dell'elettricità e del gas e il Consiglio dell'energia ha approvato.

31. Evidentemente, non esiste un unico approccio ideale alla regolamentazione delle industrie di rete. Le scelte dipendono dalle caratteristiche di ciascuna industria. La tabella qui di seguito illustra in che modo la regolamentazione comunitaria tratti la regolamentazione dell'accesso in funzione delle caratteristiche specifiche delle industrie interessate e del livello di liberalizzazione raggiunto.

	Elettricità e gas	Ferrovie nazionali	Autobus/metro/ferrovia leggera	Aerei	Telecomunicazioni (linea fissa)	Telecomunicazioni (telefoni amobile)	Posta
I concorrenti creano reti infrastrutturali in	In pratica, in misura	No	In pochi	Si	Si	Si, ma soltanto in	Si

¹² Inoltre, molti mercati di servizi di interesse generale si sono aperti soltanto recentemente alla concorrenza e i fornitori già insediati sul mercato spesso mantengono una posizione dominante nel loro mercato nazionale per un certo periodo di tempo. È quindi necessario un certo grado di supervisione e controllo regolamentare per evitare abusi di posizioni dominanti

¹³ In altri settori questa non è una opzione tecnicamente o economicamente conveniente

¹⁴ Il gestore dell'infrastruttura e l'operatore possono essere parte della stessa entità giuridica, ma l'allocazione della capacità sulla rete e l'imposizione di tariffe per il relativo uso spettano ad un ente che, dal punto di vista giuridico, organizzativo e gestionale, risulti indipendente da qualsiasi impresa operante nel settore delle ferrovie (cfr. direttiva 2001/14/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29)

concorrenza?	minima		casi			alcuni SM	
I gestori dell'infrastruttura possono anche essere operatori?	No (nuove direttive imporranno una separazione giuridica)	No (funzione indipendente di allocazione e imposizione di oneri, così come prescritto dal diritto comunitario)	Si	Si	Si	Si	Si
Esiste una normativa comunitaria derivata che impedisce agli Stati membri di concedere ad un unico operatore un diritto esclusivo?	Si (non nuclei domestici entro il 2004, tutti i clienti entro il 2007)	Si (merci) No (passeggeri nazionali)	No (eccezione: servizi di autobus internazionali)	Si, eccetto su talune rotte in cui sono imposti obblighi di servizio pubblico	Si	Si	Si / no (si applicano limiti di peso/prezzo)
Se esistono diritti esclusivi, come sono di norma selezionati gli operatori?	Operatore storico	Operatore storico (la Commissione vuole una modifica)	Operatore storico (la Commissione vuole una modifica)	Mediante gare aperte	Nessuna risposta	Nessuna risposta	Operatore storico
Se non esistono diritti esclusivi, esistono però limiti di capacità al volume di servizi forniti dagli operatori?	Si, in caso di congestione e delle reti	Si	Nessuna risposta	Si	No	Si	No
Se esistono limiti, in che modo è allocata la capacità?	Meccanismi formali di mercato	Gestore dell'infrastruttura indipendente/organismo responsabile dell'allocazione	Nessuna risposta	Diritti storici; meccanismi informali di mercato; coordinamento degli spazi	Nessuna risposta	Preferenze Aste per lo spettro Allocazione amministrativa	Nessuna risposta
Quali oneri gravano sui gestori dell'infrastruttura?	Recupero dei costi	Costo incrementale (definizione ristretta) + sussidio statale	Nessun accesso a terzi	Recupero dei costi	Oneri in base alla metodologia nazionale + aumento	Ai fornitori del servizio sono imposti oneri su un "retail minus basis" (prezzo al dettaglio meno un	Per servizi transfrontalieri, gli oneri devono essere correlati ai costi

						certo margine di profitto)	
Le autorità pubbliche partecipano allo sviluppo della nuova infrastruttura?	Normalmente regolamenti	Regolamenti e beneficiari di sovvenzioni	Regolamenti e beneficiari di sovvenzioni	Orientati commercialmente	Orientati commercialmente	Orientati commercialmente	Orientati commercialmente all'esterno dell'area riservata

32. In caso di bassi costi irrecuperabili il livello di intervento pubblico può essere più limitato. Contratti a breve termine possono essere concessi ad un unico fornitore e per valutarne la prestazione si tiene conto della valutazione della qualità fornita dai clienti.
33. L'attuazione di ciascuno degli approcci sopra menzionati può essere limitata dalle direttive sugli appalti pubblici o dalle norme generali del trattato. La selezione trasparente e non discriminatoria (se mediante procedura di gara o meno) del singolo fornitore (che beneficerà di diritti esclusivi/speciali) garantisce la più elevata qualità al costo extra netto più basso.

2.3 *Requisiti a garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa*

34. Fin dalla metà degli anni '80 gli Stati membri hanno elaborato una normativa in materia di proprietà dei mezzi di comunicazione di massa, che stabilisce limiti massimi di concentrazione per le imprese del settore e impedisce il controllo cumulativo o la partecipazione contemporanea in più aziende. L'obiettivo di tali provvedimenti è quello di tutelare la libertà di espressione e garantire che i mezzi di comunicazione di massa riflettano un ventaglio di opinioni e di punti di vista tipici di una società democratica.
35. Se da un lato la tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa è un compito primario per gli Stati membri, spetta alla Comunità considerare tale obiettivo nel quadro delle sue politiche. Attualmente, la normativa comunitaria derivata non contiene alcuna norma finalizzata direttamente a salvaguardare il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa. Tuttavia, il diritto comunitario consente l'applicazione di misure di salvaguardia nazionale in tema di pluralismo. Ad esempio, l'articolo 21, paragrafo 3 del regolamento in materia di concentrazioni di imprese garantisce esplicitamente la possibilità di applicare, accanto alle norme comunitarie sulle concentrazioni di imprese, norme nazionali di tutela della pluralità dei mezzi di comunicazione di massa; l'articolo 8 della direttiva quadro sulle comunicazioni elettroniche¹⁵ stabilisce che le autorità nazionali di regolamentazione possono contribuire al pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa.
36. Già nel dicembre 1992, la Commissione ha pubblicato un Libro verde¹⁶ per avviare un dibattito pubblico sulla necessità di un'azione comunitaria in questo settore. Fra le

¹⁵ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33

¹⁶ Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno - Valutazione della necessità di un'azione comunitaria, Libro verde della Commissione, COM(92) 480 del 23.12.1992

opzioni considerate nel Libro verde della Commissione vi sono l'astensione da qualsiasi intervento, la proposta di una raccomandazione per aumentare la trasparenza e la proposta di una normativa comunitaria che armonizzi le restrizioni nazionali sulla proprietà dei mezzi di comunicazione di massa. Il dibattito non ha consentito di trarre conclusioni chiare sul piano operativo e la Commissione non ha quindi assunto alcuna iniziativa specifica formale.

37. A distanza di dieci anni, considerata la crescente concentrazione del settore dei mezzi di comunicazione di massa e la proliferazione dei media elettronici, la tutela del pluralismo continua ad essere un tema importante, anche nel contesto del protocollo di Amsterdam sulla radiodiffusione pubblica¹⁷. Pareri ed opinioni sulla necessità di un'azione comunitaria in questo settore sono accolti favorevolmente dalla Commissione.

II. STRUMENTI POLITICI

1. Organizzazione dell'intervento di regolamentazione

1.1. *Regolamentazione comunitaria e autorità nazionali di regolamentazione*

38. La normativa primaria e quella derivata della Comunità e degli Stati membri contengono le norme fondamentali applicabili ai mercati dei servizi di interesse generale. Tuttavia, per garantire il raggiungimento degli obiettivi di regolamentazione non è sufficiente ricorrere esclusivamente all'applicazione e al consueto meccanismo di attuazione della normativa. Inoltre, la normativa comunitaria può imporre agli Stati membri di designare una o più "autorità nazionali di regolamentazione" con il compito di assolvere a questi mandati di regolamentazione. Disposizioni di questo tipo esistono per le comunicazioni, i servizi postali, le ferrovie e il settore aereo. Per l'elettricità e il gas, la Commissione, nelle sue proposte del marzo 2001 e nelle sue proposte modificate del giugno 2002, ha suggerito di imporre agli Stati membri l'obbligo di "designare uno o più organismi competenti in qualità di autorità nazionali di regolamentazione". Per quanto riguarda i servizi che non sono oggetto di un regime di regolamentazione globale a livello comunitario, alcuni Stati membri, quali il Regno Unito, hanno deciso di creare un'autorità di regolamentazione nel settore delle acque (OFWAT)
39. Le disposizioni istituzionali specifiche relative all'autorità nazionale di regolamentazione previste dalla pertinente normativa comunitaria sono lasciate alla discrezionalità degli Stati membri: l'autorità nazionale di regolamentazione può quindi essere un organismo già esistente o il ministro responsabile del settore, un approccio adottato da alcuni Stati membri. Tale approccio è tuttavia risultato problematico dal punto di vista dell'autonomia dell'autorità nazionale di regolamentazione in taluni casi in cui gli Stati membri detengono anche la proprietà o il controllo di aziende operanti nel settore interessato. La direttiva quadro sulle comunicazioni impone in questi casi "la piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo". La designazione di un ministro quale autorità di regolamentazione incaricata di tutte le decisioni regolamentari rimane un'eccezione. L'importanza

¹⁷ Cfr. il protocollo sul sistema pubblico di radiodiffusione negli Stati membri allegato al trattato CE dal trattato di Amsterdam

nonché la natura attuale e complessa dei mandati di regolamentazione spesso richiedono la competenza e l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione specifico per il settore¹⁸. Quasi tutti gli Stati membri hanno creato un organismo per i diversi settori, compresi quelli dell'elettricità e del gas per i quali la vigente normativa comunitaria non impone ancora la designazione di un'autorità nazionale di regolamentazione.

40. Occorre tuttavia notare che anche nei casi in cui sia stata designata un'autorità di regolamentazione specifica per il settore, il governo – vale a dire il ministro competente – è comunque spesso responsabile di determinate decisioni in materia di regolamentazione. Una situazione in cui il regolatore specifico del settore è responsabile di tutte le questioni regolamentari rappresenta attualmente un'eccezione. Tali regolatori operano soprattutto nel settore delle comunicazioni e, in misura minore, nel settore dell'energia e delle poste, mentre nei settori del trasporto aereo e ferroviario le responsabilità sono normalmente ripartite fra il ministro e le agenzie per l'aviazione civile o per le ferrovie. Nel settore delle acque, l'OFWAT nel Regno Unito ha il potere di regolamentare i prezzi e il livello di servizio fornito, mentre in Francia le agenzie per le acque possono essere considerate regolatori ambientali in quanto raccolgono oneri ambientali.
41. La caratteristica principale di un regolatore specifico per un settore è la sua indipendenza dagli operatori del mercato del settore interessato. Tale requisito è fondamentale per evitare conflitti di interesse e per garantire l'imparzialità del regolatore¹⁹ e ricorre quindi nella normativa comunitaria in tutti i casi in cui la designazione di un'autorità nazionale di regolamentazione sia obbligatoria. Norme più specifiche sono in vigore negli Stati membri per garantire tale indipendenza, ad esempio un divieto per il personale del regolatore di possedere azioni delle aziende del settore.
42. I regolatori specifici di un settore godono anche di un elevato grado di autonomia dal governo. Nella maggior parte dei casi il governo nomina il responsabile e i membri dell'autorità di regolamentazione e stabilisce gli obiettivi politici generali²⁰. Tuttavia, le autorità di regolamentazione non sono normalmente soggetti alle istruzioni del governo su singole decisioni; inoltre, ai membri dell'autorità potrebbe essere richiesta in modo specifico una buona conoscenza delle norme applicabili al settore. Questo accresce l'imparzialità del regolatore e rafforza la continuità dell'azione di regolamentazione. Alcune autorità di regolamentazione finanziano il proprio bilancio da fonti autonome rispetto al bilancio generale gestito dal governo: anche questo accresce la loro indipendenza.

¹⁸ Una definizione di autorità di regolamentazione specifica per settore è contenuta nella decisione 2002/627 della Commissione, del 29 luglio 2002, che istituisce il gruppo dei "Regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, GU L 200/38/CE del 30.7.2002: *"Ai fini della presente decisione, per "autorità di regolamentazione nazionale pertinente" si intende l'autorità pubblica istituita in ciascuno Stato membro per controllare l'interpretazione e l'applicazione correnti delle disposizioni delle direttive in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, come definito nella direttiva quadro"*

¹⁹ Cfr. CEG, causa C-202/88, Francia vs Commissione [1991] ECR I-1223, paragrafo 51, 52; causa C-91/94, Thierry Tranchant [1995] ECR I-3911, paragrafo 18, 19

²⁰ In taluni casi, ad esempio nel settore delle comunicazioni elettroniche, gli obiettivi politici complessivi dell'"autorità nazionale di regolamentazione" sono specificati nella normativa comunitaria

43. È importante notare che l'indipendenza non implica una mancanza di responsabilità rispetto ai risultati: normalmente, i regolatori sono tenuti ad inviare relazioni periodiche al governo e/o al Parlamento e soprattutto le parti interessate possono ricorrere contro le loro decisioni presso le corti di giustizia. Peraltro, le possibilità di ricorso devono essere proporzionate: se le decisioni del regolatore non possono diventare effettive a causa di lunghe controversie, l'obiettivo della regolamentazione non è raggiunto. Pertanto, in alcuni casi i ricorsi contro le decisioni del regolatore non hanno effetto sospensivo.
44. Per garantire che siano tenuti in considerazione tutti gli aspetti rilevanti, prima di adottare le decisioni, i regolatori sono tenuti a consultare le parti interessate e l'opinione pubblica. È altrettanto importante il fatto che i regolatori sono tenuti a consultare e a coordinare le proprie attività con quelle delle altre autorità pubbliche, quali ad esempio, le autorità della concorrenza e gli organismi di protezione dei consumatori, per garantire la compatibilità e la coerenza delle decisioni adottate.
45. Per svolgere il proprio compito in modo efficace, i regolatori spesso fanno affidamento sulle informazioni che soltanto le imprese regolamentate possono fornire. Pertanto, i regolatori normalmente possono chiedere alle imprese di fornire, entro un limite di tempo, ogni informazione necessaria per il mandato in questione. In caso di informazioni sensibili sul piano commerciale, i regolatori devono rispettare le norme della riservatezza. Per regolamentare le tariffe di accesso alle reti, ad esempio, i regolatori devono disporre di informazioni affidabili e complete sui costi sostenuti dagli operatori di rete.
46. I poteri e le responsabilità dei regolatori negli Stati membri variano in base ai settori e alla legislazione nazionale, compresa la ripartizione dei compiti fra il regolatore del settore e il ministro competente. Questa divisione di compiti è fortemente influenzata dalle tradizioni amministrative e giuridiche nazionali che prevalgono negli Stati membri. Alcune responsabilità centrali sono, tuttavia, condivise da quasi tutti i regolatori dei settori interessati. Per escludere abusi di posizioni dominanti sul mercato, la regolamentazione dei termini e delle condizioni di accesso alle reti esistenti e la regolamentazione dei prezzi al dettaglio sono probabilmente gli esempi più chiari. A tale riguardo, i regolatori integrano le attività delle autorità della concorrenza: se queste ultime applicano il diritto generale della concorrenza ad un settore specifico mediante provvedimenti ex-post, vale a dire dopo che l'abuso si è verificato, un regolatore di norma interviene ex-ante, fissando norme finalizzate a ridurre il rischio di abusi fin dall'inizio²¹.
47. Di norma, l'atto legislativo in questione definisce gli obblighi relativi alla fornitura di un servizio universale. I regolatori tuttavia spesso svolgono un ruolo importante nella successiva definizione e attuazione di tali norme. Ad esempio, nel caso in cui un

²¹ Giova notare che le responsabilità delle autorità della concorrenza e della regolamentazione tendono normalmente a sovrapporsi: un'applicazione di tariffe inadeguata può essere incompatibile con le norme fissate dal regolatore e allo stesso tempo costituire un abuso di posizione dominante ai sensi del diritto sulla concorrenza. È importante, quindi, che i rispettivi ruoli dei regolatori e delle autorità della concorrenza siano chiaramente definiti. In generale, si può affermare che il regolatore applica le norme specifiche del settore, che spesso rendono superfluo un intervento da parte dell'autorità della concorrenza. Peraltro, spetta all'autorità della concorrenza intervenire nei casi in cui il regolatore non abbia il potere di garantire il rispetto delle norme orizzontali sulla concorrenza oppure quando non prende iniziative

fornitore di un servizio universale riceva una compensazione per la fornitura del servizio, il sistema di contabilità dei costi e il meccanismo di finanziamento sono di norma definiti dal Parlamento o dal ministro competente. L'attuazione spetta al regolatore.

48. Un importante aspetto del concetto di servizio universale è l'accessibilità delle tariffe per gli utenti finali e i consumatori. Nei casi in cui sia necessario raggiungere questo obiettivo, le misure di regolamentazione dei prezzi sono applicate dai regolatori. Poiché il mercato dovrebbe in teoria fissare il prezzo, tale regolamentazione di norma assume la forma di un prezzo massimo, come accade in molti Stati membri, ad esempio per l'elettricità. La regolamentazione dei prezzi può tuttavia assumere anche la forma di un prezzo minimo, per evitare comportamenti predatori da parte degli operatori dominanti (ad esempio, nel settore delle comunicazioni).
49. Particolarmente importante dal punto di vista del consumatore e dell'utente è il ruolo che i regolatori spesso svolgono nello sviluppo e nell'attuazione di parametri vincolanti di sicurezza e di qualità del servizio. Questi parametri sono importanti rispetto alle attese per quanto riguarda, fra l'altro, le opzioni di accesso, la trasparenza (anche dei prezzi), l'accessibilità delle tariffe, la qualità, la sicurezza e l'affidabilità. Nei casi in cui gli operatori non soddisfino questi parametri, risultano essenziali idonei meccanismi di ricorso per i consumatori e gli utenti.
50. La concessione di licenze è uno strumento importante per garantire la conformità ai parametri vincolanti. Se un operatore del mercato non rispetta i parametri fissati dal regolatore – e specificati nella licenza – i regolatori possono ritirare la licenza. Altri sistemi che assicurano la conformità alle norme prevedono l'applicazione di sanzioni.
51. Se, ad esempio, un operatore non rispetta i parametri sopra delineati, i consumatori e gli utenti devono poter presentare reclami. Questi sono di norma gestiti dal regolatore e in molti casi la normativa obbliga i regolatori a decidere al riguardo in tempi brevi (vale a dire, entro un determinato limite di tempo).
52. Alcune autorità di regolamentazione forniscono sistematicamente ai consumatori informazioni sul mercato²², mentre nella maggior parte dei casi tale compito è svolto dalle organizzazioni dei consumatori. Oltre alle responsabilità principali, molti Stati membri possono assegnare ai regolatori mandati ulteriori, ad esempio, nel settore dell'energia, l'attuazione di politiche sociali e ambientali²³ e la pianificazione a lungo termine della sicurezza degli approvvigionamenti di elettricità e gas²⁴. Tali mandati aggiuntivi sono di norma determinati dalle circostanze nazionali specifiche. Questi mandati sono attribuiti ai regolatori in quanto in molti casi sono in possesso della competenza tecnica e della conoscenza del settore dei regolatori.

²² Ad esempio, il regolatore dell'energia nel Regno Unito e nella Danimarca; nel settore delle comunicazioni, la normativa comunitaria stabilisce che le autorità di regolamentazione promuovono la fornitura di informazioni ai consumatori che consentano agli utenti finali di valutare autonomamente modalità alternative (articolo 21 e 22 della direttiva sul servizio universale (2002/22/CE))

²³ Ad esempio nel Regno Unito e in Svezia

²⁴ Ad esempio in Belgio

1.2 Disposizioni di cooperazione istituzionale a livello comunitario

53. I regolatori specifici del settore sono designati dagli Stati membri e regolamentano il mercato nazionale del settore interessato. I mercati nazionali fanno però parte del mercato interno della Comunità e le decisioni in materia di regolamentazione delle autorità nazionali spesso incidono sulle transazioni transfrontaliere. È quindi necessario rendere coerenti gli approcci nazionali alla regolamentazione per evitare distorsioni derivanti da approcci diversi che potrebbero avere ricadute sul buon funzionamento del mercato interno. Nel settore delle ferrovie e delle comunicazioni, la normativa comunitaria contiene una norma che obbliga espressamente i regolatori a coordinare i principi in base a cui adottano le decisioni²⁵.
54. Attualmente, sono previste alcune disposizioni organizzative per favorire la coerenza nella regolamentazione per i settori interessati.

Per alcuni settori, sono state create associazioni europee che riuniscono i regolatori degli Stati membri e spesso di paesi terzi. Fra queste:

- Il Consiglio delle autorità europee di regolazione dell'energia elettrica (*CEER*) è il punto di contatto fra i regolatori e la DG Energia e Trasporti della Commissione europea. Intrattiene relazioni con le autorità di regolamentazione del nord America e dei paesi candidati all'adesione all'UE. Si occupa prevalentemente delle transazioni transfrontaliere e svolge una parte attiva nel processo di regolamentazione del foro di Firenze e del foro di Madrid (cfr. oltre).
 - Il Comitato europeo della regolamentazione postale (*CERP*) si compone dei rappresentanti delle autorità di regolamentazione postale dei paesi aderenti al CEPT (Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e telecomunicazioni), che comprende gli Stati membri dell'UE e quelli candidati all'adesione, i paesi EFTA e altri quali l'Albania o la Federazione russa. Il CERP discute le questioni operative e regolamentari nel settore postale e promuove i contatti con i pertinenti organismi per sviluppare un approccio comune da cui possano eventualmente scaturire proposte e raccomandazioni.
 - Le Autorità aeronautiche comuni (*JAA*) è l'ente che riunisce le agenzie nazionali per l'aviazione civile e ha sviluppato parametri e procedure comuni di sicurezza e di regolamentazione per la maggior parte dei settori aeronautici civili. Questi parametri non sono vincolanti, a meno che non vengano recepiti nell'ordinamento nazionale o UE.
55. Nei settori dell'elettricità e del gas esiste un'unica forma di coordinamento e di cooperazione fra regolatori nazionali. Per creare il consenso fra tutte le parti su temi connessi alle transazioni transfrontaliere nei settori del gas e dell'elettricità, sono stati creati due ambiti regolamentari, il *Foro di Madrid* e il *Foro di Firenze*. Entrambi presieduti dalla Commissione, riuniscono i regolatori nazionali dell'energia e alcuni rappresentanti di alto livello degli Stati membri, dell'industria e dei consumatori. Le decisioni del Foro di Madrid e quelle del Foro di Firenze non sono formalmente vincolanti, ma i regolatori nazionali si impegnano ad attuarle a livello

²⁵ Articolo 31 della direttiva 2001/14/CE e articolo 7, paragrafo 2 della direttiva quadro sulle comunicazioni

nazionale²⁶. I limiti dei due *fora* sono tuttavia sempre più evidenti, in particolare quando si tratta di adottare decisioni su questioni controverse. Pertanto la Commissione ha proposto nel marzo 2001 un regolamento sugli scambi transfrontalieri di elettricità, elaborando una procedura di comitatologia sui temi discussi al Foro di Firenze.

56. Gruppi europei di regolatori

Recentemente sono stati creati i cosiddetti “Gruppi europei di regolatori”, una nuova forma organizzativa di partecipazione dei regolatori nazionali a livello comunitario che mira a consolidare e a formalizzare il ruolo delle autorità di regolamentazione specifiche per settore a livello UE. Diversamente dai comitati di comitatologia, tali gruppi devono essere composti dai regolatori nazionali del settore interessato. Il concetto è, ad esempio, discusso in modo approfondito nella relazione Lamfalussy sul futuro processo normativo e regolamentare dei mercati europei della sicurezza, per elaborare una nuova e più efficace forma di regolamentazione. Per quanto riguarda i servizi di interesse economico generale, con una decisione della Commissione²⁷ è stato recentemente istituito un “Gruppo di regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica”. I suoi obiettivi sono: (a) fornire consulenza e assistenza alla Commissione per il consolidamento del mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazioni elettroniche; (b) fungere da interfaccia tra le autorità nazionali di regolamentazione e la Commissione; (c) contribuire all’applicazione coerente in tutti gli Stati membri del quadro di regolamentazione.

57. Nelle proposte modificate di completamento del mercato interno dell’energia e in risposta ad una proposta avanzata dal Parlamento europeo, la Commissione ha suggerito di istituire un gruppo analogo di regolatori per i settori dell’elettricità e del gas.

58. Comitatologia

Nella maggior parte dei settori interessati, la normativa comunitaria prevede procedure di comitatologia per definire i particolari dell’attuazione delle norme contenute nella normativa fondamentale della Comunità. Il modello comune alla base di tali procedure prevede che la Commissione adotti le decisioni previa consultazione di un comitato consultivo o regolamentare composto dai rappresentanti degli Stati membri. I temi trattati sono particolarmente rilevanti per le transazioni transfrontaliere: ad esempio, i parametri di qualità per i servizi postali transfrontalieri e l’interoperabilità ferroviaria. Sono stati creati comitati anche per le comunicazioni, i servizi postali, le ferrovie e l’aviazione. Occorre notare che spetta agli Stati membri designare i propri rappresentanti in seno a questi comitati e, quindi, la partecipazione dell’autorità di regolamentazione specifica del settore non è certa. In pratica, tuttavia, i regolatori nella maggior parte dei casi intervengono nella procedura degli Stati membri. Per il settore dell’elettricità, la Commissione nelle sue proposte di completamento del mercato interno dell’energia propone una procedura di comitatologia per i temi attinenti alla trasmissione transfrontaliera dell’elettricità.

²⁶ Per maggiori informazioni sui forum di Firenze e di Madrid cfr:
http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html;
http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html

²⁷ GU L 200 del 30.7.2002, pag. 38

1.3 Sussiste l'esigenza di regolatori europei?

59. Attualmente non esiste un'autorità di regolamentazione europea per tutti i settori: tuttavia, l'idea di creare un organismo di questo tipo a livello europeo è stata oggetto di un lungo dibattito, in particolare per il settore delle comunicazioni²⁸. Nel settore aeronautico, ad esempio, il Consiglio ha recentemente deciso, sulla base di una proposta della Commissione, di creare un'Agenzia europea della sicurezza aerea (EASA). Questa agenzia assiste la Commissione nell'adozione di parametri comuni di sicurezza per il trasporto aereo e la protezione dell'ambiente in base ad una procedura di comitatologia. È altresì responsabile della certificazione di navigabilità aerea e ambientale dei prodotti aeronautici progettati o in uso negli Stati membri. Tale compito è stato fino ad oggi svolto dalle autorità nazionali per l'aviazione. A tale (limitato) riguardo, la nuova agenzia potrebbe essere considerata un regolatore europeo. Nel settore ferroviario, la Commissione, nel suo secondo pacchetto normativo sulle ferrovie del gennaio 2002, ha proposto di creare una "Agenzia europea per le ferrovie". Tale agenzia non avrebbe compiti di regolamentazione, ma, in alcuni settori, svolgerebbe un ruolo consultivo, analogo a quello del "Gruppo europeo di regolatori" operante nel settore delle comunicazioni.

2. Finanziamento di servizi di interesse generale

60. Se per un numero notevole di servizi di interesse economico generale i meccanismi di mercato sono di per sé sufficienti a garantirne la redditività, alcuni servizi di interesse generale necessitano di specifici programmi di finanziamento per mantenere il proprio equilibrio finanziario.

61. In generale, il diritto comunitario non impone un modello particolare di finanziamento dei servizi di interesse generale e lascia agli Stati membri decidere in che modo sostenere questi servizi. In ogni caso, a prescindere dal modello applicato, il finanziamento deve rispettare le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato e le regole del mercato interno previste dal trattato. Il trattato consente di compensare i costi aggiuntivi sostenuti dai fornitori di servizi di interesse economico generale per l'adempimento di un mandato di servizio pubblico. Ogni compensazione che supera la misura necessaria per l'assolvimento del mandato di servizio pubblico non è però, in linea di principio, compatibile con il trattato.

62. Il finanziamento può avere forme diverse: finanziamento diretto dal bilancio statale, contributi degli operatori di mercato, concessione di diritti speciali o esclusivi, calcolo della media delle tariffe o, nel caso di servizi sociali non economici, finanziamento basato su principi di solidarietà.

(a) *Compensazione diretta dal bilancio dello Stato membro*

Il sostegno finanziario dei servizi di interesse generale può assumere la forma della compensazione diretta dal bilancio di uno Stato membro, della corresponsione diretta al fornitore del servizio o ancora di altri benefici finanziari quali le esenzioni fiscali,

²⁸ Cfr. i due studi indipendenti svolti per i servizi della Commissione: Eurostrategies/Cullen International, *The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications*, ("L'eventuale valore aggiunto di un'autorità di regolamentazione europea nelle telecomunicazioni", dicembre 1999; Nera & Denton Hall, *Issues associated with the creation of a European Regulatory authority for telecommunications*, ("Temi associati alla creazione di un'autorità di regolamentazione europea nelle telecomunicazioni"), marzo 1997

che riducono le entrate nel bilancio dello Stato membro. In taluni casi, la compensazione diretta da parte di uno Stato membro può essere integrata da un finanziamento comunitario in forma di cofinanziamento, ad esempio attraverso i fondi strutturali.

La compensazione diretta ripartisce fra tutti i contribuenti l'onere del finanziamento di un mandato di servizio pubblico. Tale forma di finanziamento non crea un ostacolo all'ingresso sul mercato. È soggetta a controllo parlamentare negli Stati membri ai sensi della procedura di bilancio.

(b) *Contributi degli operatori di mercato*

Gli Stati membri possono anche stabilire che i costi netti di fornitura di un servizio di interesse generale siano coperti da tutti gli utenti del servizio mediante prelievi applicati alle imprese. Tale possibilità è esplicitamente prevista dalla normativa comunitaria sulle telecomunicazioni e sui servizi postali.

In questo caso, gli Stati membri assicurano che il metodo di ripartizione dei prelievi fra le imprese si basi su criteri obiettivi e non discriminatori e sia conforme al principio di proporzionalità. Tale principio non deve impedire agli Stati membri di esonerare dai contributi i nuovi operatori che non hanno ancora una presenza significativa sul mercato. I dispositivi di finanziamento dovrebbero garantire che i soggetti del mercato contribuiscano unicamente al finanziamento degli obblighi di servizio universale e non ad attività che non sono direttamente legate alla fornitura di questo servizio. I dispositivi che consentono il recupero dei costi devono in ogni caso rispettare i principi del diritto comunitario e, in particolare, nel caso dei dispositivi di condivisione del finanziamento, quelli di non discriminazione e proporzionalità.

I costi netti degli obblighi di servizio universale possono essere ripartiti fra tutte le imprese o tra alcune categorie specifiche delle stesse. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero accertare che le imprese che beneficiano di un finanziamento per il servizio universale forniscano, a corredo della loro richiesta, informazioni sufficientemente dettagliate sugli elementi specifici da finanziare. Gli operatori potrebbero essere indotti a sopravvalutare il costo netto degli obblighi di servizio universale. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero pertanto garantire una trasparenza ed un controllo effettivi degli importi imputati al finanziamento degli obblighi di servizio universale.

Inoltre, la direttiva 2002/22/CE sul servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche stabilisce che gli Stati membri comunicano alla Commissione i rispettivi sistemi di contabilità dei costi e di finanziamento degli obblighi di servizio universale ai fini di una verifica della compatibilità dei medesimi con il trattato. La direttiva stabilisce poi che “i dispositivi di finanziamento dovrebbero garantire che i consumatori e gli utenti di uno Stato membro non contribuiscano ai costi del servizio universale in un altro Stato membro, ad esempio nel caso di chiamate da uno Stato membro all'altro”.

(c) *Diritti speciali ed esclusivi*

In alcuni casi, gli Stati membri concedono diritti speciali o esclusivi per garantire la redditività finanziaria di un fornitore di un servizio di interesse economico generale.

La concessione di tali diritti non è di per sé incompatibile con il trattato. La Corte di giustizia ha stabilito²⁹ che l'articolo 86, paragrafo 2 del trattato “*consente quindi agli Stati membri di conferire ad imprese, cui attribuiscono la gestione di servizi di interesse economico generale, diritti esclusivi che possono impedire l'applicazione delle norme del trattato in materia di concorrenza, nella misura in cui restrizioni della concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza da parte di altri operatori economici, sono necessarie per garantire l'adempimento della specifica funzione attribuita alle imprese titolari dei diritti esclusivi*”. Tuttavia, gli Stati membri devono assicurare che tali diritti siano compatibili con le norme del mercato interno e non generino un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 da parte dell'operatore interessato. In linea generale, i diritti esclusivi o speciali possono limitare la concorrenza su taluni mercati soltanto nella misura in cui sono necessari per svolgere lo specifico compito di servizio pubblico.

Inoltre, la libertà degli Stati membri di concedere diritti speciali o esclusivi a fornitori di servizi di interesse generale può altresì essere limitato nella normativa comunitaria specifica per settore³⁰.

(d) *Calcolo delle tariffe medie*

Per alcuni servizi di telecomunicazioni o servizi postali, gli Stati membri impongono che il servizio universale sia fornito ad una tariffa uniformata sull'intero territorio dello Stato membro. In questi casi, la tariffa si basa sulla media dei costi di fornitura dei servizi che possono variare in modo significativo, ad esempio se i servizi sono forniti in un'area densamente popolata o in una zona rurale remota. In generale, e per quanto assoggettata ad un controllo di abuso da parte della Commissione, l'imposizione di tariffe medie è compatibile con la normativa comunitaria purché sia stabilita da uno Stato membro per ragioni di coesione territoriale e sociale e rispetti quanto statuito dall'articolo 86, paragrafo 2 del trattato³¹.

(e) *Finanziamento basato su principi di solidarietà e associazione obbligatoria*

A causa della sua rilevanza, questa forma di finanziamento è qui menzionata benché riguardi soltanto i servizi di interesse generale di natura non economica. I regimi di sicurezza sociale negli Stati membri si basano generalmente su programmi finalizzati ad un obiettivo sociale sulla base di un principio di solidarietà. Sono studiati per fornire una copertura a tutte le persone contro i rischi di malattia, vecchiaia, morte e invalidità, indipendentemente dalla condizione finanziaria e dallo stato di salute al momento della sottoscrizione. Ad esempio, nei programmi di assicurazione sanitaria il principio di solidarietà consiste nel fatto che il programma è finanziato da quote proporzionali al reddito da lavoro delle persone che le versano, mentre i benefici sono modulati sulle necessità di coloro che li ricevono. In questo caso, la solidarietà implica la ripartizione dei ricavi fra coloro che sono in una migliore posizione

²⁹ CEG Causa 320/91, sentenza del 17 maggio 1993, Corbeau, [1993] I-2533 (punto 14)

³⁰ Cfr. articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, GU L 249 del 17.9.2002, pag. 21; articolo 7, paragrafo 1 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14.

³¹ CEG causa 320/91, sentenza del 19 maggio 1993, Corbeau [1993] ECR I-2533 (punto 15)

finanziaria e coloro che, sotto il profilo sanitario, sarebbero privi della necessaria copertura sociale. Riduce inoltre gli effetti di un eventuale cattivo funzionamento del mercato associato all'assicurazione sanitaria legata alle economie di scala. Nei programmi assicurativi per la terza età, la solidarietà consiste che le quote versate dai lavoratori attivi servono a finanziare le pensioni. Questo si traduce nella concessione di diritti pensionistici anche alle persone che non hanno mai versato contributi e di diritti pensionistici che non sono proporzionali ai contributi versati. Infine, può esistere una solidarietà fra i vari programmi di sicurezza sociale, nel senso che i programmi che godono di un surplus di contributi contribuiscono al finanziamento di quelli con difficoltà finanziarie strutturali. Tali programmi di sicurezza sociale si basano su un sistema di contribuzione obbligatoria, indispensabile per l'applicazione del principio di solidarietà e l'equilibrio finanziario. Inoltre, la gestione di tali programmi è generalmente soggetta ad un controllo statale.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, gli organismi cui è demandata la fornitura di tali servizi basati sul principio di solidarietà nazionale e del tutto privi di qualsiasi scopo di lucro assolvono ad una funzione esclusivamente sociale. Tali organismi non sono impegnati in un'attività economica e non devono essere considerati imprese ai sensi del diritto comunitario³². Cionondimeno, si potrebbe valutare se i criteri e le conseguenze di tale forma di finanziamento di programmi di sicurezza sociale debba essere chiarito a livello comunitario.

63. Le norme che regolano il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di Stato hanno l'obiettivo di garantire che il sostegno finanziario concesso ai servizi di interesse generale non abbia effetti distorsivi sulla concorrenza e sul funzionamento del mercato interno. Inoltre, la vigente normativa specifica del settore intende soltanto garantire che i meccanismi di finanziamento messi in atto dagli Stati membri riducano al minimo la distorsione della concorrenza e facilitino l'ingresso sul mercato. L'attuale normativa non tiene conto degli altri criteri rilevanti nella scelta di un meccanismo di finanziamento, quali l'efficienza, la responsabilità o gli effetti redistributivi. In questa fase, la Commissione ritiene opportuno discutere se siano da preferirsi meccanismi specifici di finanziamento e se la Comunità debba adottare misure al riguardo.

3. La valutazione dei servizi di interesse generale

64. La valutazione dei servizi di interesse generale è intrinsecamente collegata alla valutazione delle prestazioni delle industrie che forniscono tali servizi. Tale prestazione consiste nell'offrire vantaggi quantitativi e qualitativi agli utenti e ai consumatori e aumentandone di conseguenza la soddisfazione. La valutazione della prestazione di tali settori per garantire che siano raggiunti gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di protezione dell'ambiente rappresenta un compito essenziale a livello comunitario. Da un punto di vista esclusivamente economico, la valutazione dei servizi di interesse generale è importante in quanto i settori che forniscono tali servizi rappresentano una parte notevole del PIL dell'UE e i prezzi nell'ambito di queste industrie influiscono sui costi di altri settori. Valutare le industrie di rete che forniscono servizi di interesse economico generale in questo

³² Cause riunite CEG 159/91 e 160/91, sentenza del 17 febbraio 1993, Poucet e Pistre, [1993] ECR [1993] I-637 (punti 18, 19); Caso C-218/00, sentenza del 22 gennaio 2002, Cital di Battistello Venanzio & C. Sas ./ INAIL [2002] ECR I-691 (punto 44)

particolare momento è giustificato dal fatto che questi settori stanno subendo importanti trasformazioni dovuti all'evoluzione regolamentare, tecnologica, sociale ed economica. Cionondimeno, la valutazione delle prestazioni dovrebbe essere attuata in tutte le industrie che forniscono servizi di interesse generale, siano esse o meno soggette a cambiamenti strutturali. Anche la valutazione è essenziale in quanto i risultati che ne derivano favoriscono discussioni politiche di ampio respiro e una regolamentazione informata dei settori. Infine, una valutazione trova una giustificazione in termini di corretta *governance*. La valutazione rappresenta un elemento di giudizio, dimostrazione e informazione per l'attività politica, l'adeguamento e la responsabilità. Per tutte queste ragioni, la Commissione ritiene che sia importante valutare i servizi di interesse generale e, a tale riguardo, ha definito una strategia.

3.1 *Un approccio basato su tre principi*

65. Come già dichiarato nella Comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa del 2000, *“l'intervento della Comunità nel settore dei servizi di interesse generale va oltre la realizzazione del mercato interno, compresa l'adozione di strumenti atti a garantire il livello qualitativo, il coordinamento delle autorità di regolamentazione e la valutazione delle operazioni. (...) Tali azioni intendono potenziare, ma certamente non sostituire, i ruoli nazionali, regionale e locali nei rispettivi settori di competenza³³”*. Guidata da tali principi, la Commissione europea svolge valutazioni periodiche delle prestazioni delle industrie che forniscono servizi di interesse economico generale. Tale valutazione si basa su tre principi.
66. La Commissione ha integrato le “valutazioni orizzontali” nella sua strategia di valutazione efficace dei servizi di interesse economico generale. Nel dicembre 2001, la Commissione ha presentato una prima valutazione orizzontale³⁴ allegata alla “Relazione sul funzionamento dei mercati dei prodotti e dei capitali”³⁵. Tale valutazione ha fornito una piattaforma per il futuro monitoraggio orizzontale e la valutazione periodica di questi servizi, così come richiesto dal Consiglio. In linea con l'invito del Consiglio di proporre una metodologia di valutazione dei servizi di interesse generale, la comunicazione dal titolo “Metodologia per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse economico generale³⁶” ha definito una metodologia utile alla Commissione per le future valutazioni orizzontali. La Commissione elaborerà relazioni annuali che presentano i risultati della valutazione orizzontale di servizi di interesse economico generale. Le relazioni si comporranno di tre parti principali: l'analisi dei cambiamenti strutturali e delle prestazioni del mercato, i risultati dell'attività in corso di consultazione dei consumatori e una panoramica intersettoriale di temi orizzontali. Inizialmente, le valutazioni orizzontali riguarderanno il trasporto aereo, i trasporti pubblici locali e regionali, l'elettricità, il gas, i servizi postali, i trasporti ferroviari e le telecomunicazioni negli Stati membri.
67. Accanto alle valutazioni orizzontali, la Commissione europea intende effettuare valutazioni settoriali delle industrie che forniscono servizi di interesse economico

³³ COM(2000) 580, pag. 23-24

³⁴ Prestazioni del mercato delle industrie di rete che forniscono servizi di interesse generale: una prima valutazione orizzontale, SEC(2001) 1998

³⁵ COM(2001) 736 def.

³⁶ COM(2002) 331 def.

generale³⁷. In realtà, gli assetti regolamentari, tecnici ed economici variano fra le diverse industrie, tanto che talune questioni sono specifiche e non possono essere approfondite nelle valutazioni orizzontali. Inoltre, queste valutazioni settoriali rappresentano uno strumento idoneo per monitorare il recepimento delle direttive e l'effettiva attuazione delle norme trasposte nell'ordinamento giuridico nazionale nonché per un confronto della regolamentazione settoriale. Questo offre alla Commissione una base per orientare gli Stati membri sulla futura regolamentazione e per discutere le migliori prassi del settore. Illustra inoltre chiaramente le eventuali violazioni del diritto comunitario.

68. La valutazione della prestazione dei servizi di interesse generale non sarebbe completa se non tenesse in debito conto il parere delle diverse parti interessate (tutti gli utenti/consumatori, gli operatori, i regolatori, i partner sociali, le autorità pubbliche, ecc.). Il punto di vista delle parti interessate è importante per la valutazione della Commissione e costituisce la linea guida per future iniziative politiche. In modo specifico, Eurobarometro³⁸, con sondaggi di opinione e ricerche qualitative, misura la soddisfazione dei consumatori in ordine ai servizi di interesse generale.

3.2 *Portata della valutazione*

69. Nell'attuale contesto di cambiamenti strutturali e regolamentari, il processo di valutazione deve considerare quattro questioni.

(a) I cambiamenti strutturali che si verificano nelle industrie che forniscono servizi di interesse generale vantaggia agli utenti e ai consumatori in termini di riduzione dei prezzi e di miglioramento dei servizi?

La liberalizzazione delle industrie che forniscono servizi di interesse economico generale dovrebbe favorire la concorrenza e pertanto aumentare la scelta e dovrebbe spingere le aziende a razionalizzare la produzione e ad offrire servizi migliori ed innovativi a prezzi più bassi. Questi molteplici vantaggi dovrebbero accrescere il benessere, purché siano adottate misure adeguate a salvaguardare i diritti dei consumatori e degli utenti. Tuttavia, i vantaggi di un mercato che va aprendosi possono soltanto essere trasmessi agli utenti e ai consumatori in presenza di una regolamentazione adeguata e di condizioni concorrenziali. La valutazione di servizi di interesse economico generale è importante per individuare i segni di eventuali carenze nella trasmissione di tali benefici e della loro possibile sottrazione da parte di alcuni operatori economici. Tale obiettivo è coerente con l'iniziativa generale della Commissione di migliorare la governance e la qualità della regolamentazione nell'Unione europea.

(b) In che modo stanno evolvendo l'accesso e la qualità in rapporto alla fornitura di servizi di interesse generale?

Le prestazioni del mercato comprendono la qualità e l'accessibilità delle tariffe dei servizi interessati. Con l'apertura del mercato, esiste il rischio potenziale che un

³⁷ Cfr. gli esempi dei settori delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'energia e dei trasporti nella relazione della Commissione sui servizi di interesse generale, COM(2001) 598 del 17.10.2001, pag. 15

³⁸ http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html

ambiente concorrenziale possa esercitare pressioni sui prezzi a spese della qualità di questi servizi o al costo di una distribuzione non equa dei benefici fra gli utenti e i consumatori. Pertanto, la valutazione dovrebbe tenere in particolare considerazione le interazioni fra le diverse reti infrastrutturali e gli obiettivi di efficienza economica, di tutela dei consumatori e degli utenti, di coesione economica, sociale e territoriale. In tale contesto, un aspetto essenziale da considerare è il livello di accessibilità alle reti. Ad esempio, nel settore dell'energia e dei trasporti, è utile valutare il grado di interconnessione fra reti diverse e in particolare il collegamento geografico fra le aree più sviluppate e le regioni meno favorite.

(c) In che modo l'occupazione è interessata dai cambiamenti che si verificano nei settori che forniscono servizi di interesse generale?

Le industrie che forniscono servizi di interesse generale sono state tradizionalmente gestite dagli enti pubblici e garantiscono un numero importante di posti di lavoro. L'introduzione della concorrenza suscita il timore di un adeguamento dei costi del lavoro. Tale timore rallenta i cambiamenti strutturali. Per tale ragione, è importante valutare in che misura tali costi si creano. Scopo della valutazione è misurare gli effetti diretti e indiretti sull'occupazione. Pertanto, è particolarmente importante ampliare l'ambito dell'analisi e valutare le ricadute a lungo termine sull'economia nel suo complesso e gli effetti a breve termine sulle industrie che forniscono i servizi.

(d) Come percepiscono questi sviluppi gli utenti/consumatori?

L'ultimo tema da affrontare riguarda il modo in cui l'evoluzione delle prestazioni di questi settori sono percepiti. Uno squilibrio potrebbe in realtà verificarsi fra gli sviluppi osservati e la loro percezione da parte del pubblico. Poiché gli utenti e i consumatori dovrebbero essere i beneficiari ultimi dei servizi forniti da queste industrie, è fondamentale conoscerne l'opinione. Si dovrebbe in ogni caso ricordare che i beneficiari sono una molteplicità di soggetti che vanno dal nucleo familiare ad aziende che differiscono per entrate, dimensioni e altre caratteristiche. Ogni valutazione dovrebbe pertanto considerare in modo distinto i differenti gruppi.

3.3 *Tem*

70. Un ostacolo principale ad una valutazione completa è rappresentato dall'enorme disparità nei dati disponibili. Fornendo le linee guida, la Commissione europea ha svolto un ruolo importante sintetizzando e parametrando la raccolta dei dati. Dal 2000, la Commissione pubblica un elenco di indicatori strutturali,³⁹ fra i quali alcuni inerenti alle industrie che forniscono servizi di interesse generale. La comunicazione relativa ad una metodologia di valutazione dei servizi di interesse generale contiene nel suo allegato un elenco di indicatori, alcuni dei quali attualmente non disponibili, che forniscono una mappa ideale per la valutazione. Questo elenco potrebbe costituire la base di discussione con chi potrebbe fornire i dati, migliorando la raccolta. Accanto alla carenza di risorse degli enti statistici o degli organismi nazionali di regolamentazione e alle differenze metodologiche che rendono i

³⁹ Cfr. COM(2002)551 del 16.10.2002 e il documento di lavoro della Commissione a sostegno della "Relazione al Consiglio europeo di primavera, 21 marzo 2003, sulla strategia di Lisbona di rinnovamento economico, sociale e ambientale" (COM(2003)5), SEC(2003) 25/2 del 7.3.2003

confronti difficili, una crescente difficoltà è rappresentata dal fatto che lo stesso processo di apertura del mercato può incidere sulla disponibilità e sulla qualità dei dati. Da un lato, lo sviluppo della concorrenza ha in alcuni casi determinato una raccolta e una valutazione dei dati più complete rispetto al periodo precedente la nascita degli operatori del settore privato. Dall'altro lato, alcuni Stati membri si trovano in difficoltà quando le aziende private rifiutano di comunicare informazioni strategiche adducendo il fatto, non sempre evidente, che tali informazioni sono sensibili in termini di mercato. Un tema di discussione è la ricerca di un equilibrio fra l'esigenza di ottenere dati per la valutazione e l'attività politica e il diritto delle aziende di trattare queste informazioni come riservate.

71. Inoltre, la valutazione deve raggiungere il giusto equilibrio fra i temi in materia di politica economica e sociale, in particolare per quanto riguarda la prestazione di qualità del servizio e la coesione sociale e territoriale. Si tratta di un aspetto su cui l'ordinamento giuridico relativo ai servizi di interesse generale offre un insufficiente orientamento.
72. La Commissione ha elaborato una strategia di valutazione e promuove il dibattito su questi temi. Fino ad oggi, ha svolto valutazioni orizzontali nei diversi paesi e settori, garantendo un maggior coordinamento fra i regolatori nazionali e condizioni di concorrenza e di regolamentazione più uniformi negli Stati membri. La Commissione non può tuttavia sintetizzare in un'unica prospettiva tutte le opinioni spesso divergenti delle diverse parti interessate sulla fornitura dei servizi di interesse generale. Ciò significa che è necessario un ampio dibattito sulle modalità di valutazione e di svolgimento di tale compito. Inoltre, la valutazione svolta dalla Commissione a livello comunitario non preclude valutazioni supplementari ad altri livelli (conformemente al principio di sussidiarietà) o da parte di altri organismi. Rimane aperta la questione se un valutatore a livello comunitario debba essere indipendente dalla Commissione e/o dagli Stati membri.
73. Come proposto nella risoluzione del Parlamento europeo⁴⁰, la partecipazione pubblica potrebbe essere notevolmente ampliata. Il Parlamento propone di *“organizzare il dibattito all'interno dei forum esistenti (Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, organi consultivi, associazioni partecipanti ad iniziative relative ai servizi di interesse generale e associazioni dei consumatori)”*. È necessario considerare i risultati di tale dibattito che costituiscono le linee guida per le valutazioni, che a loro volta dovrebbero essere oggetto di discussione. L'ampio dibattito sociale sulla prestazione dei servizi di interesse generale è accolto favorevolmente purché gli interessi di tutte le parti siano bilanciati e adeguatamente rappresentati. Nell'ambito dell'attuale quadro istituzionale, non sono chiari i rispettivi ruoli delle diverse istituzioni e degli organismi nella valutazione dei servizi di interesse generale e il modo in cui il dibattito debba essere strutturato e organizzato.

⁴⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale in Europa, COM(2000) 580 C5-0399/2001 – 2001/2157/COS; Final A5/0361/2001. Relatore: Werner Langen. 17.10.2001

4. La dimensione internazionale : politica commerciale

4.1 *Liberalizzazione del commercio dei servizi di interesse generale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)*

74. La Comunità e i suoi Stati membri sono parti contraenti dell'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS)⁴¹, che rappresenta il principale corpus di norme multilaterali sul commercio dei servizi; nell'ambito dell'accordo i membri dell'OMC hanno assunto l'impegno vincolante di aprire alla concorrenza di fornitori stranieri settori specifici di servizi, subordinandoli a limitazioni opportunamente indicate.

4.1.1 *I servizi di interesse generale non sono come tali esclusi dal GATS*

75. L'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel GATS. Le regole GATS si applicano a tutti i servizi con due eccezioni:

- nel settore del trasporto aereo, i diritti di traffico e tutti i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico;
- per tutti i settori, i servizi forniti al pubblico nell'esercizio dell'autorità governativa, vale a dire ogni servizio che non è fornito su base commerciale né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi.

Si potrebbe aggiungere che la fornitura di servizi ad enti pubblici mediante appalti – compresi i servizi di interesse generale – non è attualmente soggetta in ambito GATS ad obblighi (nazione più favorita, trattamento nazionale, accesso al mercato, possibili impegni supplementari). Tuttavia, la Comunità si è impegnata a riconoscere obblighi di nazione più favorita e di trattamento nazionale in rapporto alle parti contraenti l'Accordo sugli appalti governativi (GPA), negoziato anche in ambito OMC.

4.1.2 *Il GATS prevede eccezioni generali e di sicurezza, che, in larga misura, corrispondono alle eccezioni previste dal trattato CE*

76. Fatto salvo il requisito per cui tali misure non si applicano in modo da costituire un elemento di discriminazione arbitraria o ingiustificata fra gli stati in cui prevalgono condizioni di questo tipo o una restrizione mascherata del commercio dei servizi, il GATS non prevede dispositivi utili ad impedire l'adozione o l'attuazione da parte di qualsiasi membro di misure necessarie a tutelare i principi morali pubblici o mantenere l'ordine pubblico, proteggere la salute e la vita umana, animale o vegetale, garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti relativi alla prevenzione di pratiche fraudolente o ingannevoli a trattare gli effetti di un errore nei contratti dei servizi, la protezione della privacy dei singoli in rapporto al trattamento e alla diffusione di dati personali e la tutela della riservatezza di scritture e conti individuali e la sicurezza (articolo XIV del GATS).

77. Inoltre, il GATS non contiene alcun dispositivo utile per imporre ai membri di fornire informazioni la cui divulgazione è contraria agli interessi essenziali di sicurezza o per impedire ai membri di assumere qualsiasi iniziativa che considerano

⁴¹ Cfr. la pubblicazione della Commissione "GATS. A guide for business" ("GATS. Una guida per le imprese") e la pubblicazione dell'OMC "GATS. Facts and fiction" ("GATS. Fatti e invenzioni"). Il testo del GATS è pubblicato nella GU L 336 del 23.12.1994, pag. 190

necessaria per la protezione dei propri interessi essenziali in termini di sicurezza (articolo XIV bis del GATS). Il preambolo del GATS stabilisce altresì il diritto dei membri di regolamentare la fornitura di servizi per conseguire obiettivi di politica nazionale.

4.1.3 La liberalizzazione del commercio dei servizi di interesse generale dipende dagli impegni assunti dai membri dell'OMC

78. Per quei servizi di interesse generale che non sono esclusi dall'ambito di applicazione del GATS, il grado di apertura che gli stati garantiscono non è fissato automaticamente e deve essere il risultato di negoziati. Se alcune regole GATS, quali l'obbligo e la trasparenza della nazione più favorita, si applicano a prescindere dai confini nazionali a tutti i settori di servizi coperti dal GATS, le disposizioni relative ad impegni specifici - accesso al mercato, trattamento nazionale ed eventuali impegni aggiuntivi - valgono soltanto se gli stati hanno assunto un impegno in un settore particolare. Il livello di copertura settoriale dei membri varia notevolmente e nessun membro si è impegnato in tutti i settori di servizi. Gli impegni assunti possono essere annullati o modificati in condizioni specifiche. La procedura specifica è stabilita dall'articolo XXI del GATS.

4.1.4 Il GATS non impone la privatizzazione né la deregolamentazione di servizi di interesse generale. Spetta ai membri dell'OMC decidere su tali questioni, nell'esercizio dei loro diritti sovrani

79. Non esiste un unico modello di servizi di interesse generale nell'ambito dell'appartenenza all'OMC. Il concetto varia in base ai diversi settori, alle tradizioni nazionali e all'ordinamento giuridico dei membri interessati. Il GATS lascia totalmente ai suoi membri la decisione di fornire essi stessi servizi di interesse generale, direttamente o indirettamente (attraverso imprese pubbliche) o di affidarli a terzi. Pertanto, i servizi di interesse generale possono, come già avviene, essere forniti sia da imprese pubbliche che da imprese private o congiuntamente.

80. L'obiettivo del GATS è quello di creare un quadro multilaterale di principi e norme per il commercio dei servizi nella prospettiva di un'espansione di questi ultimi in condizioni di trasparenza e di progressiva liberalizzazione. Non si tratta di deregolamentare i servizi, molti dei quali sono rigidamente disciplinati per motivi del tutto condivisibili. Inoltre, in termini di eccezioni generali, il GATS non impedisce l'adozione o l'applicazione di misure necessarie a proteggere fra l'altro principi etici pubblici, l'ordine pubblico, la vita e la salute umana, animale o vegetale.

81. Occorre notare, tuttavia, che ogniqualvolta i membri dell'OMC, nell'esercizio dei loro diritti sovrani, assumono impegni in un dato settore di servizi, sono obbligati ad amministrare in modo trasparente e prevedibile la regolamentazione dei servizi per tale settore. In tale contesto, il GATS invita i membri dell'OMC ad elaborare regole per talune misure specifiche che incidono sul commercio dei servizi (requisiti e procedure di qualificazione, parametri tecnici e requisiti per la concessione di autorizzazioni). Queste regole del GATS dovrebbero garantire che tali misure specifiche si basino su criteri obiettivi e trasparenti e che non ostacolino in modo indesiderato il commercio dei servizi, considerando la necessità di garantire la qualità del servizio. Fino ad oggi, sono state stabilite regole soltanto per il settore contabile, ma tali regole non sono ancora entrate in vigore.

82. Ogni membro dell'OMC può in ogni caso, nell'esercizio dei propri diritti sovrani, assumere impegni supplementari in ordine all'accesso al mercato e al trattamento nazionale, in base ai quali accetta di attenersi a specifici obblighi regolamentari. In tale contesto, giova notare che circa 75 membri dell'OMC hanno concordato su alcuni principi regolamentari comuni applicabili al settore delle telecomunicazioni, sottoscrivendo un cosiddetto "documento di riferimento" che contiene norme in materia di concorrenza, interconnessione, concessione di licenze, indipendenza dei regolatori.

4.1.5 L'accordo GATS non preclude l'imposizione di obblighi di servizio pubblico

83. Il GATS consente ai membri dell'OMC di imporre obblighi di servizio pubblico in un contesto di liberalizzazione. Negli impegni assunti, i membri dell'OMC possono concedere il pieno accesso al mercato e il trattamento nazionale a fornitori stranieri, assoggettandoli contemporaneamente ai medesimi obblighi di servizio pubblico validi per i fornitori nazionali. Anche nel caso in cui si spingessero oltre sottoscrivendo principi regolamentari comuni, così come alcuni hanno fatto mediante il "documento di riferimento" sulle telecomunicazioni, essi possono allo stesso tempo mantenere il diritto di definire il tipo di obbligo di servizio pubblico (universale) che desiderano mantenere.

4.1.6 Il sovvenzionamento di servizi di interesse generale non è vietato dal GATS

84. Attualmente, il GATS prevede soltanto negoziati finalizzati ad elaborare le necessarie norme per evitare effetti distorsivi sul commercio derivanti dalla concessione di sussidi (articolo XV del GATS). In assenza di tali regole multilaterali, è ammessa ogni forma di sussidio, benché soggetta al principio di trattamento nazionale, in quanto i sussidi sono misure che incidono sul commercio dei servizi. Di conseguenza, per quei servizi per i quali un membro dell'OMC ha assunto impegni di accesso al mercato, uno stato che intende limitare l'accesso dei fornitori nazionali ai sussidi deve in questi casi dichiararlo nel programma di impegni quale forma di limitazione del trattamento nazionale.

85. Un membro dell'OMC che ha assunto impegni in ordine ai servizi di interesse generale è pertanto libero di decidere se e in che misura concedere sussidi nazionali a fornitori stranieri che godono dell'accesso al mercato di tali servizi. Tale decisione è formalizzata in un impegno di trattamento nazionale.

4.1.7 Gli impegni della Comunità in ordine ai servizi di interesse generale sono assunti nel rispetto delle norme sul mercato interno applicabili a tali servizi

86. Nell'Uruguay Round, la Commissione ha assunto impegni vincolanti rispetto a taluni servizi di interesse generale (ad esempio telecomunicazioni, istruzione privata, servizi ambientali, sanitari e sociali e dei trasporti). Tali impegni hanno tenuto conto della situazione del mercato interno e hanno riguardato soltanto alcune attività specificamente elencate e sono soggetti ad una serie di limitazioni specifiche.

87. Gli impegni specifici assunti all'Uruguay Round non sono mai andati oltre la concessione ai fornitori stranieri di servizi dell'accesso al mercato e del trattamento nazionale di cui i fornitori di servizi comunitari usufruiscono nel mercato interno nei settori aperti alla concorrenza. Le norme del mercato interno sono altresì pienamente rispettate dall'impegno comunitario di sottoscrivere il cosiddetto "documento di

riferimento” nel settore delle telecomunicazioni. Nessuno di questi impegni ha limitato la politica interna rispetto all’assetto di questi settori. Gli Stati membri hanno la facoltà di imporre obblighi di servizio pubblico applicabili anche ai fornitori privati stranieri (ad esempio, sul servizio universale, sui parametri di qualità e sulla tutela dei consumatori/utenti)⁴², anche nei settori in cui sono stati assunti impegni specifici. Per quanto riguarda il finanziamento di servizi di interesse generale per i quali sono stati assunti impegni di accesso al mercato, la Comunità si è riservata, mediante una limitazione orizzontale, la possibilità di fornire o sovvenzionare alcuni servizi nell’ambito del settore pubblico.

88. Per quanto riguarda gli attuali negoziati sui servizi in seno all’OMC, la Comunità ha avanzato alcune richieste⁴³ agli altri membri per la liberalizzazione nella maggior parte dei settori dei servizi: servizi professionali e di altro tipo alle imprese, telecomunicazioni, servizi postali e di corriere, costruzione, distribuzione, ambiente, finanziamenti, notizie, turismo, trasporti e energia. Non sono state fatte richieste in merito ai servizi sanitari o audiovisivi e sui servizi dell’istruzione; soltanto gli Stati Uniti hanno ricevuto una richiesta limitata riguardo ai servizi formativi di alto livello finanziati da privati. Tramite queste richieste, la Comunità non intende smantellare i servizi di interesse generale né privatizzare le aziende statali nei paesi terzi. È altresì noto che la liberalizzazione del commercio dei servizi può in molti casi essere sostenuta da un quadro istituzionale e regolamentare che garantisce la concorrenza e aiuta a migliorare l’accesso delle persone a basso reddito a tali servizi. A tale riguardo, queste richieste non compromettono o riducono la capacità dei governi ospitanti di regolamentare come meglio credono la determinazione dei costi, la disponibilità e la accessibilità delle tariffe dei servizi di interesse generale nei termini voluti. In realtà, la Comunità sta semplicemente chiedendo che ai fornitori comunitari di servizi sia concesso l’accesso al mercato per competere con i fornitori nazionali alle stesse condizioni.
89. Analogamente, le offerte della Comunità non incidono sulla fornitura di servizi di interesse generale al proprio interno, sul diritto della Comunità di regolamentare il settore e di elaborare propri quadri regolamentari. In tale contesto, l’offerta avanzata dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri all’OMC il 29 aprile 2003⁴⁴, benché complessiva, non propone alcun nuovo impegno per i servizi sanitari e di istruzione. Per gli altri servizi di interesse generale (ad esempio, i servizi di telecomunicazione, i servizi postali e di corriere, i servizi ambientali e dei trasporti) l’offerta non va oltre la liberalizzazione nell’ambito del mercato interno e sostiene la possibilità di imporre obblighi di servizio universale.
90. Per quanto riguarda il finanziamento di servizi di interessi generale, si propone di mantenere le limitazioni orizzontali rispetto ai sussidi per preservare la sostenibilità del settore pubblico. I negoziati sui sussidi previsti dall’articolo XV del GATS non sono in una fase molto avanzata, la Comunità terrà in ogni caso debito conto degli sviluppi interni rispetto ai servizi di interesse generale.

⁴² Inoltre, la Comunità e gli Stati membri possono applicare le eccezioni del GATS

⁴³ Cfr. in <http://europa.eu.int/comm/trade>: “GATS: Pascal Lamy risponde alle provocazioni del sindacato sui servizi pubblici, Bruxelles, 7 giugno 2002» e «Sintesi delle richieste iniziali della CE a paesi terzi nei negoziati GATS, Bruxelles, 1 luglio 2002»

⁴⁴ Cfr. in <http://europa.eu.int/comm/trade>:

4.2 Liberalizzazione del commercio nei servizi di interesse generale in un contesto plurilaterale e bilaterale

91. In un contesto bilaterale⁴⁵, una serie di accordi contiene disposizioni per la liberalizzazione dei servizi fra la Comunità e il relativo partner commerciale. Questi accordi coprono normalmente tutti gli scambi di servizi, con poche eccezioni relative ai diritti di traffico aereo, di cabotaggio marittimo, di servizi audiovisivi. Non prevedono esenzioni specifiche per i servizi di interesse generale, fatti salvi i casi in cui le aziende pubbliche operino in regime di monopolio o godano di diritti esclusivi.
92. Il grado di liberalizzazione del commercio dei servizi varia nei diversi accordi. Gli impegni assunti dalle parti determinano pertanto il grado di liberalizzazione previsto per i servizi di interesse generale. Se in ambito GATS e nel quadro degli accordi bilaterali una serie di settori in esame e il livello auspicato di liberalizzazione di servizi sono diversi, la posizione della Comunità è essenzialmente la stessa in entrambi i contesti. In tutte le circostanze, gli impegni assunti dalla Comunità in un contesto bilaterale risultano compatibili anche con il mercato interno della Comunità.
93. Per quanto concerne i sussidi, taluni accordi bilaterali (SEE e gli accordi europei) contengono disposizioni basate sul regime comunitario degli aiuti di Stato. La Comunità ne sorveglia l'attuazione per garantirne la coerenza con il proprio ordinamento. Gli altri accordi bilaterali sottoscritti dalla Comunità non riguardano i sussidi nei settori dei servizi; in ogni caso, le disposizioni in essi contenute non sono molto cogenti.

⁴⁵ Cfr. http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm

L. 23/12/2014, n. 190 (Art. 1, commi da 611 a 617)***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).***

Pubblicata nella Gazz. Uff. 29 dicembre 2014, n. 300, S.O.

(...)

Comma 611

611. Fermo restando quanto previsto dall'*articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*, e successive modificazioni, e dall'*articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Comma 612

612. I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611,

Normativa nazionale

L. 23/12/2014, n. 190(Art. 1, commi da 611 a 617)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del *decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*.

Comma 613

613. Le deliberazioni di scioglimento e di liquidazione e gli atti di dismissione di società costituite o di partecipazioni societarie acquistate per espressa previsione normativa sono disciplinati unicamente dalle disposizioni del codice civile e, in quanto incidenti sul rapporto societario, non richiedono né l'abrogazione né la modifica della previsione normativa originaria.

Comma 614

614. Nell'attuazione dei piani operativi di cui al comma 612 si applicano le previsioni di cui all'*articolo 1, commi da 563 a 568-ter, della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, e successive modificazioni, in materia di personale in servizio e di regime fiscale delle operazioni di scioglimento e alienazione. Le disposizioni del *comma 568-bis dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013* si applicano anche agli atti finalizzati all'attuazione dei predetti piani operativi deliberati entro il 31 dicembre 2015.

Comma 615

615. Il secondo periodo del *comma 1 dell'articolo 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, è sostituito dal seguente: «L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale».

Comma 616

616. All'*articolo 1, comma 568-bis, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo e al secondo periodo, dopo le parole: «allo scioglimento della società» sono inserite le seguenti: «o azienda speciale»;

b) al secondo periodo, le parole: «dodici mesi» sono sostituite dalle seguenti: «ventiquattro mesi».

Comma 617

617. I *commi 5, 6, 7 e 8 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 28 gennaio 2009, n. 2*, sono abrogati. Le risorse finanziarie di cui all'*articolo 16-bis, comma 8*, abrogato dal precedente periodo, ove non ancora impegnate con atti giuridicamente vincolanti alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero derivanti da economie di progetto, sono trasferite all'Agenzia per l'Italia digitale e utilizzate dalla stessa Agenzia per interventi volti a favorire e semplificare le comunicazioni tra la pubblica amministrazione e i cittadini. A tal fine le predette risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate sui pertinenti capitoli di bilancio dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze relativi all'Agenzia per l'Italia digitale. All'*articolo 3-bis, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*, le parole: «, rilasciato ai sensi dell'*articolo 16-bis, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 28 gennaio 2009, n. 2*,» sono soppresse. Il *comma 3-quater dell'articolo 10 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 12 luglio 2011, n. 106*, è abrogato. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.(...)

D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4)***Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.***

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 13 agosto 2011, n. 188.

(2) Convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 14 settembre 2011, n. 148.*

(...)

Art. 3-bis. Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali ⁽⁹²⁾

In vigore dal 1 gennaio 2015

1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'*articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.* Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'*articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131,* per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. ^{(93) (97)}

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'*articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56.* Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione

dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'*articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 27 febbraio 2014, n. 15*, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi. Gli enti di governo di cui al comma 1 devono effettuare la relazione prescritta dall'*articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 17 dicembre 2012, n. 221*, e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al *decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385*, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'*articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966*. Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house. ⁽⁹⁴⁾

2. In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta.

2-bis. L'operatore economico succeduto al concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, fermo restando il rispetto dei criteri qualitativi stabiliti inizialmente, prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste. In tale ipotesi, anche su istanza motivata del gestore, il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione, anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica ai sensi dell'articolo 143, comma 8, del codice di cui al *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e successive modificazioni, effettuata dall'Autorità di regolazione competente, ove istituita, da effettuare anche con riferimento al programma degli interventi definito a livello di ambito territoriale ottimale sulla base della normativa e della regolazione di settore. ⁽⁹⁸⁾

3. A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'*articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 luglio 2011, n. 111*. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali, comunica, entro il

termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

4. Fatti salvi i finanziamenti già assegnati anche con risorse derivanti da fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione relativi ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio a condizione che dette risorse siano aggiuntive o garanzia a sostegno dei piani di investimento approvati dai menzionati enti di governo. Le relative risorse sono prioritariamente assegnate ai gestori selezionati tramite procedura di gara ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente, o l'ente di governo dell'ambito nei settori in cui l'Autorità di regolazione non sia stata istituita, attesti l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa o dall'ente di governo dell'ambito, ovvero che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria. ⁽⁹⁹⁾

4-bis. Le spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni, effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione, di partecipazioni in società, individuati nei codici del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) E4121 e E4122, e i medesimi proventi sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno. ⁽¹⁰⁰⁾

[5. Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'*articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno. ⁽⁹⁵⁾]

6. Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'*articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, nonché i vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive stabiliti dall'ente locale controllante ai sensi dell'articolo 18, comma 2-bis, del *decreto-legge n. 112 del 2008*. ⁽⁹⁶⁾

6-bis. Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, comprese quelle di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente. ⁽¹⁰¹⁾

(92) Articolo inserito dall'*art. 25, comma 1, lett. a), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 24 marzo 2012, n. 27*.

Normativa nazionale
D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4)
Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

(93) Comma così modificato dall'*art. 53, comma 1, lett. a), D.L. 22 giugno 2012, n. 83*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2012, n. 134*.

(94) Comma inserito dall' *art. 34, comma 23, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 17 dicembre 2012, n. 221*, e , successivamente, così modificato dall' *art. 1, comma 609, lett. a), L. 23 dicembre 2014, n. 190*, a decorrere dal 1° gennaio 2015.

(95) Comma abrogato dall' *art. 1, comma 559, lett. a), L. 27 dicembre 2013, n. 147*, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

(96) Comma così modificato dall' *art. 1, comma 559, lett. b), L. 27 dicembre 2013, n. 147*, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

(97) Vedi, anche, l'*art. 13, comma 2, D.L. 30 dicembre 2013, n. 150*.

(98) Comma inserito dall' *art. 1, comma 609, lett. b), L. 23 dicembre 2014, n. 190*, a decorrere dal 1° gennaio 2015.

(99) Comma così sostituito dall' *art. 1, comma 609, lett. c), L. 23 dicembre 2014, n. 190*, a decorrere dal 1° gennaio 2015.

(100) Comma inserito dall' *art. 1, comma 609, lett. d), L. 23 dicembre 2014, n. 190*, a decorrere dal 1° gennaio 2015.

(101) Comma aggiunto dall' *art. 1, comma 609, lett. e), L. 23 dicembre 2014, n. 190*, a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Art. 4 Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea ^{(104) (126) (128)}

In vigore dal 12 agosto 2012

1. Gli enti locali, nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito "servizi pubblici locali", liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. ⁽¹¹⁶⁾

2. All'esito della verifica di cui al comma 1 l'ente adotta una delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio. Con la stessa delibera gli enti locali valutano l'opportunità di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa. ⁽¹⁰⁵⁾

3. Per gli enti territoriali con popolazione superiore a 10.000 abitanti, la delibera di cui al comma 2 nel caso di attribuzione di diritti di esclusiva se il valore economico del servizio è pari o superiore alla somma complessiva di 200.000 euro annui è trasmessa per un parere obbligatorio all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può pronunciarsi entro sessanta giorni, sulla base dell'istruttoria svolta dall'ente locale, in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva e alla correttezza della scelta eventuale di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali. Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente, l'ente richiedente adotta la delibera

quadro di cui al comma 2. La delibera e il parere sono resi pubblici sul sito internet, ove presente, e con ulteriori modalità idonee. ⁽¹⁰⁶⁾

4. L'invio all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per il parere obbligatorio, della verifica di cui al comma 1 e del relativo schema di delibera quadro di cui al comma 2, è effettuato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e poi periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli enti locali. La delibera quadro di cui al comma 2 è comunque adottata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi, entro novanta giorni dalla trasmissione del parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In assenza della delibera, l'ente locale non può procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva ai sensi del presente articolo. ⁽¹⁰⁷⁾

5. Gli enti locali, per assicurare agli utenti l'erogazione di servizi pubblici che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, definiscono preliminarmente, ove necessario, gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi determinate, con particolare riferimento al trasporto pubblico regionale e locale, tenendo in adeguata considerazione l'ammortamento degli investimenti effettuati nel comparto del trasporto su gomma, e che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera d'invito di cui al comma 11, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo. ⁽¹²⁷⁾

6. All'attribuzione di diritti di esclusiva ad un'impresa incaricata della gestione di servizi pubblici locali consegue l'applicazione di quanto disposto dall'*articolo 9 della legge 10 ottobre 1990, n. 287*, e successive modificazioni.

7. I soggetti gestori di servizi pubblici locali, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui sono titolari di diritti di esclusiva, sono soggetti alla disciplina prevista dall'*articolo 8, commi 2-bis e 2-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287*, e successive modificazioni.

8. Nel caso in cui l'ente locale, a seguito della verifica di cui al comma 1, intende procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva, il conferimento della gestione di servizi pubblici locali avviene in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Le medesime procedure sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge, ove esistente, dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti.

9. Le società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica, sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge.

10. Le imprese estere, non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, possono essere ammesse alle procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici locali a condizione che documentino la possibilità per le imprese italiane di partecipare alle gare indette negli Stati di provenienza per l'affidamento di omologhi servizi.

11. Al fine di promuovere e proteggere l'assetto concorrenziale dei mercati interessati, il bando di gara o la lettera di invito relative alle procedure di cui ai commi 8, 9, 10:

a) esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;

b) assicura che i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio e che la definizione dell'oggetto della gara garantisca la più ampia partecipazione e il conseguimento di eventuali economie di scala e di gamma;

b-bis) prevede l'impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione con riferimento all'intera durata programmata dell'affidamento, e prevede altresì, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, la misura delle anzidette economie e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe da praticarsi agli utenti ed al finanziamento di strumenti di sostegno connessi a processi di efficientamento relativi al personale; ⁽¹¹⁷⁾

c) indica, ferme restando le discipline di settore, la durata dell'affidamento commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore. In ogni caso la durata dell'affidamento non può essere superiore al periodo di ammortamento dei suddetti investimenti;

d) può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento;

e) prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia;

f) indica i criteri e le modalità per l'individuazione dei beni di cui al comma 29, e per la determinazione dell'eventuale importo spettante al gestore al momento della scadenza o della cessazione anticipata della gestione ai sensi del comma 30; ⁽¹⁰³⁾

g) prevede l'adozione di carte dei servizi al fine di garantire trasparenza informativa e qualità del servizio;

g-bis) indica i criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio, prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione. ⁽¹²¹⁾

12. Fermo restando quanto previsto ai commi 8, 9, 10 e 11, nel caso di procedure aventi ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio, al quale deve essere conferita una partecipazione non inferiore al 40 per cento, e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, il bando di gara o la lettera di invito assicura che:

a) i criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e corrispettivo del servizio prevalgano di norma su quelli riferiti al prezzo delle quote societarie;

b) il socio privato selezionato svolga gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio per l'intera durata del servizio stesso e che, ove ciò non si verifica, si proceda a un nuovo affidamento;

c) siano previsti criteri e modalità di liquidazione del socio privato alla cessazione della gestione.

13. In deroga a quanto previsto dai commi 8, 9, 10, 11 e 12 se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento è pari o inferiore alla somma complessiva di 200.000 euro annui, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta «in house». Al fine di garantire l'unitarietà del servizio oggetto dell'affidamento, è fatto divieto di procedere al frazionamento del medesimo servizio e del relativo affidamento. ⁽¹⁰⁸⁾

Normativa nazionale
D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4)
Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

14. Le società cosiddette «in house» affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite, con il concerto del Ministro per gli Affari Regionali, in sede di attuazione dell'*articolo 18, comma 2-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito con *legge 6 agosto 2008, n. 133*, e successive modificazioni. Gli enti locali vigilano sull'osservanza, da parte dei soggetti indicati al periodo precedente al cui capitale partecipano, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno. ⁽¹²⁴⁾
15. Le società cosiddette «in house» e le società a partecipazione mista pubblica e privata, affidatarie di servizi pubblici locali, applicano, per l'acquisto di beni e servizi, le disposizioni di cui al *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e successive modificazioni.
16. L'*articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e successive modificazioni, limitatamente alla gestione del servizio per il quale le società di cui al comma 1, lettera c), del medesimo articolo sono state specificamente costituite, si applica se la scelta del socio privato è avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Restano ferme le altre condizioni stabilite dall'*articolo 32, comma 3, numeri 2) e 3), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e successive modificazioni.
17. Fermo restando quanto previsto dall'*articolo 18, comma 2-bis, primo e secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, e successive modificazioni, le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'*articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*. Fino all'adozione dei predetti provvedimenti, è fatto divieto di procedere al reclutamento di personale ovvero di conferire incarichi. Il presente comma non si applica alle società quotate in mercati regolamentati.
18. In caso di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a società cosiddette "in house" e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio nonché ogni eventuale aggiornamento e modifica dello stesso sono sottoposti, secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, alla vigilanza dell'organo di revisione di cui agli *articoli 234 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, e successive modificazioni. Restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.
19. Gli amministratori, i dirigenti e i responsabili degli uffici o dei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali, non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti. Il divieto si applica anche nel caso in cui le dette funzioni sono state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali. Alle società quotate nei mercati regolamentati si applica la disciplina definita dagli organismi di controllo competenti.
20. Il divieto di cui al comma 19 opera anche nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado dei soggetti indicati allo stesso comma, nonché nei confronti di coloro che prestano, o hanno prestato nel triennio precedente, a qualsiasi titolo attività di consulenza o collaborazione in favore degli enti locali o dei soggetti che hanno affidato la gestione del servizio pubblico locale.

Normativa nazionale
D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4)
Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

21. Non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore, di cui all'*articolo 77 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, e successive modificazioni, negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.
22. I componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali non devono aver svolto nè svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente alla gestione del servizio di cui si tratta.
23. Coloro che hanno rivestito, nel biennio precedente, la carica di amministratore locale, di cui al comma 21, non possono essere nominati componenti della commissione di gara relativamente a servizi pubblici locali da affidare da parte del medesimo ente locale.
24. Sono esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di componenti di commissioni di gara, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.
25. Si applicano ai componenti delle commissioni di gara le cause di astensione previste dall'articolo 51 del codice di procedura civile.
26. Nell'ipotesi in cui alla gara concorre una società partecipata dall'ente locale che la indice, i componenti della commissione di gara non possono essere nè dipendenti nè amministratori dell'ente locale stesso.
27. Le incompatibilità e i divieti di cui ai commi dal 19 al 26 si applicano alle nomine e agli incarichi da conferire successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.
28. Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati.
29. Alla scadenza della gestione del servizio pubblico locale o in caso di sua cessazione anticipata, il precedente gestore cede al gestore subentrante i beni strumentali e le loro pertinenze necessari, in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili, per la prosecuzione del servizio, come individuati, ai sensi del comma 11, lettera f), dall'ente affidante, a titolo gratuito e liberi da pesi e gravami.
30. Se, al momento della cessazione della gestione, i beni di cui al comma 29 non sono stati interamente ammortizzati, il gestore subentrante corrisponde al precedente gestore un importo pari al valore contabile originario non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili ai beni stessi. Restano ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore, anche regionali, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché restano salvi eventuali diversi accordi tra le parti stipulati prima dell'entrata in vigore del presente decreto. ⁽¹⁰²⁾
31. L'importo di cui al comma 30 è indicato nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara indetta per il successivo affidamento del servizio pubblico locale a seguito della scadenza o della cessazione anticipata della gestione.

32. Fermo restando quanto previsto dall'*articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*, come modificato dall'*articolo 1, comma 117, della legge 13 dicembre 2010, n. 220*, e successive modificazioni, il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito dal presente decreto è il seguente:

a) gli affidamenti diretti relativi a servizi il cui valore economico sia superiore alla somma di cui al comma 13 ovvero non conformi a quanto previsto al medesimo comma, nonché gli affidamenti diretti che non rientrano nei casi di cui alle successive lettere da b) a d) cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2012. In deroga, l'affidamento per la gestione può avvenire a favore di un'unica società in house risultante dalla integrazione operativa di preesistenti gestioni in affidamento diretto e gestioni in economia, tale da configurare un unico gestore del servizio a livello di ambito o di bacino territoriale ottimale ai sensi dell'articolo 3-bis. La soppressione delle preesistenti gestioni e la costituzione dell'unica società in house devono essere perfezionati entro il termine del 31 dicembre 2012. In tal caso il contratto di servizio dovrà prevedere indicazioni puntuali riguardanti il livello di qualità del servizio reso, il prezzo medio per utente, il livello di investimenti programmati ed effettuati e obiettivi di performance (redditività, qualità, efficienza). La valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della gestione e il rispetto delle condizioni previste nel contratto di servizio sono sottoposti a verifica annuale da parte dell'Autorità di regolazione di settore. La durata dell'affidamento in house all'azienda risultante dall'integrazione non può essere in ogni caso superiore a tre anni a decorrere dal 1° gennaio 2013. La deroga di cui alla presente lettera non si applica ai processi di aggregazione a livello di ambito o di bacino territoriale che già prevedano procedure di affidamento ad evidenza pubblica;⁽¹⁰⁹⁾

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui al comma 8, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 marzo 2013;⁽¹¹⁸⁾

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui al comma 8, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione in capo a soci pubblici detentori di azioni alla data del 13 agosto 2011, ovvero quella sindacata, si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.⁽¹¹⁰⁾

32-bis. Al fine di verificare e assicurare il rispetto delle disposizioni di cui al comma 32, il prefetto accerta che gli enti locali abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto al medesimo comma. In caso di inottemperanza, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, il Governo, ricorrendone i presupposti, esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'*articolo 120, comma secondo, della Costituzione* e secondo le modalità previste dall'*articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131*.⁽¹¹¹⁾

32-ter. Fermo restando quanto previsto dal comma 32 ed al fine di non pregiudicare la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, i soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici

Normativa nazionale
D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4)
Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

locali assicurano l'integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime anche oltre le scadenze ivi previste, ed in particolare il rispetto degli obblighi di servizio pubblico e degli standard minimi del servizio pubblico locale, alle condizioni di cui ai rispettivi contratti di servizio e dagli altri atti che regolano il rapporto, fino al subentro del nuovo gestore e comunque, in caso di liberalizzazione del settore, fino all'apertura del mercato alla concorrenza. Nessun indennizzo o compenso aggiuntivo può essere ad alcun titolo preteso in relazione a quanto previsto nel presente articolo. ⁽¹¹⁹⁾

33. Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero non ai sensi del comma 12, nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, nè svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, nè direttamente, nè tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, nè partecipando a gare. Il divieto di cui al primo periodo opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e alle società da queste direttamente o indirettamente controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, nonché al socio selezionato ai sensi del comma 12 e alle società a partecipazione mista pubblica e privata costituite ai sensi del medesimo comma. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere su tutto il territorio nazionale a gare indette nell'ultimo anno di affidamento dei servizi da essi gestiti, a condizione che sia stata indetta la procedura competitiva ad evidenza pubblica per il nuovo affidamento del servizio o, almeno, sia stata adottata la decisione di procedere al nuovo affidamento attraverso la predetta procedura ovvero, purché in favore di soggetto diverso, ai sensi del comma 13. ^{(112) (129)}

33-bis. Al fine di assicurare il progressivo miglioramento della qualità di gestione dei servizi pubblici locali e di effettuare valutazioni comparative delle diverse gestioni, gli enti affidatari sono tenuti a rendere pubblici i dati concernenti il livello di qualità del servizio reso, il prezzo medio per utente e il livello degli investimenti effettuati, nonché ogni ulteriore informazione necessaria alle predette finalità. ⁽¹¹³⁾

33-ter. Con decreto del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, adottato entro il 31 marzo 2012, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, sentita la Conferenza unificata, sono definiti: ⁽¹²⁰⁾

- a) i criteri per la verifica di cui al comma 1 e l'adozione della delibera quadro di cui al comma 2;
- b) le modalità attuative del comma 33-bis, anche tenendo conto delle diverse condizioni di erogazione in termini di aree, popolazioni e caratteristiche del territorio servito;
- c) le ulteriori misure necessarie ad assicurare la piena attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. ⁽¹¹³⁾

34. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo il servizio idrico integrato, ad eccezione di quanto previsto dai commi da 19 a 27, il servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al *decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164*, ad eccezione di quanto previsto dal comma 33, il servizio di

distribuzione di energia elettrica, di cui al *decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e alla legge 23 agosto 2004, n. 239*, nonché la gestione delle farmacie comunali, di cui alla *legge 2 aprile 1968, n. 475*. È escluso dall'applicazione dei commi 19, 21 e 27 del presente articolo quanto disposto dall'*articolo 2, comma 42, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 26 febbraio 2011, n. 10*. Con riguardo al trasporto pubblico regionale ferroviario sono fatti salvi, fino alla scadenza naturale dei primi sei anni di validità, gli affidamenti e i contratti di servizio già deliberati o sottoscritti in conformità all'*articolo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, ed in conformità all'*articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99*.⁽¹¹⁴⁾

[34-bis. Il presente articolo, fermo restando quanto disposto al comma 34, si applica al trasporto pubblico regionale e locale. Con riguardo al trasporto pubblico regionale, sono fatti salvi gli affidamenti già deliberati in conformità all'*articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007.^{(115) (122)}]

34-ter. Gli affidamenti diretti in materia di trasporto pubblico locale su gomma, già affidati ai sensi dell'*articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99*, ed in conformità all'*articolo 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007* ed in atto alla data di entrata in vigore della presente disposizione, cessano alla scadenza prevista nel contratto di affidamento.⁽¹²³⁾

34-quater. Gli affidamenti in essere a valere su infrastrutture ferroviarie interessate da investimenti compresi in programmi cofinanziati con risorse dell'Unione europea cessano con la conclusione dei lavori previsti dai relativi programmi di finanziamento e, ove necessari, dei connessi collaudi, anche di esercizio.⁽¹²³⁾

35. Restano salve le procedure di affidamento già avviate all'entrata in vigore del presente decreto.

35-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 35, a decorrere dalla data di entrata in vigore del *decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1*, convertito con modificazioni dalla *legge 24 marzo 2012, n. 27*, la verifica di cui ai commi 1, 2, 3 e 4, le attività di cui al comma 5 e le procedure di cui ai commi 8, 12 e 13 per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui all'*articolo 3-bis* dagli enti di governo degli stessi istituti o designati ai sensi del medesimo articolo.⁽¹²⁵⁾

(102) Comma così modificato dalla *legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148*.

(103) Lettera così modificata dalla *legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148*.

(104) Rubrica così modificata dalla *legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148*.

(105) Comma così modificato dalla *legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148* e, successivamente, dall'*art. 9, comma 2, lett. a), L. 12 novembre 2011, n. 183*, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

(106) Comma modificato dall'*art. 9, comma 2, lett. b), L. 12 novembre 2011, n. 183*, a decorrere dal 1° gennaio 2012, sostituito dall'*art. 25, comma 1, lett. b), n. 2), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 24 marzo 2012, n. 27* e, successivamente, così modificato dall'*art. 53, comma 1, lett. b), n. 1), D.L. 22 giugno 2012, n. 83*, convertito, con modificazioni,

Normativa nazionale
D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4)
Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

dalla L. 7 agosto 2012, n. 134. Infine il predetto art. 53, comma 1, lett. b), D.L. 83/2012, è stato a sua volta abrogato dall' art. 34, comma 24, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

(107) Comma modificato dall'art. 9, comma 2, lett. c), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012, sostituito dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 3), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 e, successivamente, così modificato dall'art. 53, comma 1, lett. b), n. 2), D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134. Infine il predetto art. 53, comma 1, lett. b), D.L. 83/2012, è stato a sua volta abrogato dall' art. 34, comma 24, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

(108) Comma così modificato dall'art. 9, comma 2, lett. d), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e, successivamente, dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 5), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(109) Lettera così modificata dall'art. 9, comma 2, lett. e), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 6.1), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 e, successivamente, dall'art. 53, comma 1, lett. b), n. 4), D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134. Infine il predetto art. 53, comma 1, lett. b), D.L. 83/2012, è stato a sua volta abrogato dall' art. 34, comma 24, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

(110) Lettera così modificata dall'art. 9, comma 2, lett. f), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

(111) Comma inserito dall'art. 9, comma 2, lett. g), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

(112) Comma così modificato dall'art. 9, comma 2, lett. h), i) e l), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

(113) Comma inserito dall'art. 9, comma 2, lett. m), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

(114) Comma così modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, dall'art. 9, comma 2, lett. n), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e, successivamente, dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 9), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(115) Comma inserito dall'art. 9, comma 2, lett. o), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

(116) Comma così modificato dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 1), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(117) Lettera inserita dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 4.1), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(118) Lettera così modificata dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 6.2), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(119) Comma inserito dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 7), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 e, successivamente, così modificato dall'art. 53, comma 1, lett. b), n. 5), D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134. Infine il predetto art. 53, comma 1, lett. b), D.L. 83/2012, è stato a sua volta abrogato dall' art. 34, comma 24, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

(120) Alinea così modificato dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 8), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(121) Lettera aggiunta dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 4.2), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(122) Comma abrogato dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 10), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

(123) Comma inserito dall'art. 25, comma 1, lett. b), n. 11), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

Normativa nazionale
D.L. 13 agosto 2011, n. 138. (Artt. 3 bis; 4)

Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

(124) Comma così modificato dall'*art. 53, comma 1, lett. b), n. 3), D.L. 22 giugno 2012, n. 83*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2012, n. 134*, a sua volta abrogato dall' *art. 34, comma 24, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 17 dicembre 2012, n. 221*.

(125) Comma aggiunto dall'*art. 53, comma 1, lett. b), n. 6), D.L. 22 giugno 2012, n. 83*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2012, n. 134*, a sua volta abrogato dall' *art. 34, comma 24, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 17 dicembre 2012, n. 221*.

(126) La Corte costituzionale, con sentenza 17-20 luglio 2012, n. 199 (Gazz. Uff. 25 luglio 2012, n. 30 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente articolo.

(127) Comma così modificato dall'*art. 53, comma 1, lett. b), n. 2-bis), D.L. 22 giugno 2012, n. 83*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2012, n. 134*, a sua volta abrogato dall' *art. 34, comma 24, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 17 dicembre 2012, n. 221*.

(128) La Corte costituzionale, con sentenza 17 - 20 luglio 2012, n. 199 (Gazz. Uff. 25 luglio 2012, n. 30, 1^a Serie speciale), ha dichiarato: 1) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, promossa dalla Regione Puglia, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione ed agli articoli 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché al principio di preemption.

(129) Vedi, anche, l'*art. 15, comma 10, D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164*, sostituito dall'*art. 37, comma 1, lettera b), D.L. 22 giugno 2012, n. 83*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2012, n. 134*.

(...)

L. 24 dicembre 2007, n. 244. (Art. 3, commi 27-29)**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).**

Pubblicata nella Gazz. Uff. 28 dicembre 2007, n. 300, S.O.

(...)

Articolo 3**Disposizioni in materia di: Fondi da ripartire; Contenimento e razionalizzazione delle spese valide per tutte le missioni; Pubblico impiego; Norme finali.**

(...)

3. 27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza ⁽⁵⁶⁵⁾ ⁽⁵⁶⁶⁾.

(565) Comma così modificato prima dal comma 4-*octies* dell'*art. 18, D.L. 29 novembre 2008, n. 185*, aggiunto dalla relativa legge di conversione, e poi dalla lettera *b*) del comma 1 dell'*art. 71, L. 18 giugno 2009, n. 69*.

(566) La Corte costituzionale, con sentenza 04-08 maggio 2009, n. 148 (Gazz. Uff. 13 maggio 2009, n. 19, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 3, commi da 30 a 32*, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*; ha infine dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 3, commi da 27 a 29*, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale n. 3 del 2001*.

3. 27-bis. Per le amministrazioni dello Stato restano ferme le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze già previste dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. In caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia ⁽⁵⁶⁷⁾ ⁽⁵⁶⁸⁾.

Normativa nazionale
L. 24 dicembre 2007, n. 244. (Art. 3, commi 27-29)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

(567) Comma aggiunto dalla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 71, L. 18 giugno 2009, n. 69.

(568) La Corte costituzionale, con sentenza 04-08 maggio 2009, n. 148 (Gazz. Uff. 13 maggio 2009, n. 19, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 30 a 32, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*; ha infine dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 27 a 29, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale n. 3 del 2001*.

3. 28. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti ^{(569) (570)}.

(569) Periodo aggiunto dall'art. 19, comma 2, lett. *a*), D.L. 1° luglio 2009, n. 78.

(570) La Corte costituzionale, con sentenza 04-08 maggio 2009, n. 148 (Gazz. Uff. 13 maggio 2009, n. 19, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 30 a 32, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*; ha infine dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 27 a 29, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale n. 3 del 2001*.

3. 28-bis. Per le amministrazioni dello Stato, l'autorizzazione di cui al comma 28 è data con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ^{(571) (572)}.

(571) Comma aggiunto dalla lettera *d*) del comma 1 dell'art. 71, L. 18 giugno 2009, n. 69.

(572) La Corte costituzionale, con sentenza 04-08 maggio 2009, n. 148 (Gazz. Uff. 13 maggio 2009, n. 19, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 30 a 32, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*; ha infine dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 27 a 29, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della *legge costituzionale n. 3 del 2001*.

3. 29. Entro trentasei mesi ⁽⁵⁷³⁾ dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27. Per le società partecipate dallo Stato, restano ferme le disposizioni di legge in materia di alienazione di partecipazioni. L'obbligo di cessione di cui al presente comma non si applica alle aziende termali le cui partecipazioni azionarie o le attività,

Normativa nazionale

L. 24 dicembre 2007, n. 244. (Art. 3, commi 27-29)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

i beni, il personale, i patrimoni, i marchi e le pertinenze sono state trasferite a titolo gratuito alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel cui territorio sono ubicati gli stabilimenti termali, ai sensi dell'*articolo 22, commi da 1 a 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59*^{(574) (575)}.

(573) Per la proroga del presente termine vedi il comma 569 dell'*art. 1, L. 27 dicembre 2013, n. 147*.

(574) Comma così modificato prima dalla lettera *e*) del comma 1 dell'*art. 71, L. 18 giugno 2009, n. 69* e poi dal comma 1 dell'*art. 20-bis, D.L. 24 aprile 2014, n. 66*, nel testo integrato dalla *legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89*. Il presente comma era stato, inoltre, modificato dalla lettera *b*) del comma 2 dell'*art. 19, D.L. 1 luglio 2009, n. 78*, soppressa dalla relativa legge di conversione.

(575) La Corte costituzionale, con sentenza 04-08 maggio 2009, n. 148 (Gazz. Uff. 13 maggio 2009, n. 19, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 3, commi da 30 a 32, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*; ha infine dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 3, commi da 27 a 29, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*.

(...)

L.R. 19 ottobre 2004, n. 25. (Artt. 16; 34; 39; 54)***Statuto della Regione Calabria.***

Pubblicata nel B.U. Calabria 23 ottobre 2004, Suppl. Straord. n. 6 Al B.U. 16 ottobre 2004, n. 19.

(...)

Art. 16***Attribuzioni del Consiglio regionale.***

1. Il Consiglio regionale, nella sua funzione di rappresentanza della società calabrese, esercita la potestà legislativa e le altre funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi; definisce nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione e dallo Statuto, l'indirizzo politico della Regione; svolge funzioni di indirizzo e di controllo sulla Giunta regionale.

2. Il Consiglio inoltre:

a) nelle forme e nei modi stabiliti dal regolamento, approva le dichiarazioni programmatiche per la legislatura rese dal Presidente eletto ed i relativi aggiornamenti;

b) approva il documento di programmazione economico-finanziaria presentato dalla Giunta;

c) approva il bilancio di previsione annuale ed il bilancio pluriennale della Regione, le loro variazioni e il rendiconto generale presentati dalla Giunta;

d) autorizza l'esercizio provvisorio;

e) delibera con legge i criteri ed i limiti per la fissazione dei tributi e delle imposte regionali e di ogni altra prestazione personale e patrimoniale;

f) approva le leggi di attuazione delle direttive comunitarie;

g) approva, su proposta della Giunta, gli indirizzi generali dell'assetto e utilizzazione del territorio;

h) delibera le nomine che sono attribuite espressamente alla sua competenza dalle leggi ed esprime il proprio parere sulle nomine di competenza della Giunta, nei casi e nelle forme previste dalla legge regionale;

Normativa regionale
L.R. 19 ottobre 2004, n. 25. (Artt. 16; 34; 39; 54)
Statuto della Regione Calabria.

- i) valuta la rispondenza dei risultati agli obiettivi, accertando la conformità al programma, ai piani regionali ed ai principi di buon andamento dell'attività amministrativa svolta dagli uffici della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti;
- l) delibera con legge l'istituzione di enti ed aziende regionali, la loro fusione o soppressione;
- m) delibera sulla partecipazione a consorzi e società finanziarie;
- n) fornisce indirizzi alla Giunta e agli Assessori in ordine al coordinamento interregionale nell'esercizio delle funzioni relative alle materie attribuite alla potestà legislativa della Regione;
- o) ratifica le intese della Regione con le altre Regioni, nonché gli accordi con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altri Stati;
- p) approva i regolamenti nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato nel caso di delega della potestà regolamentare alla Regione;
- q) elegge i delegati della Regione per l'elezione del Presidente della Repubblica in modo da assicurare la rappresentanza della minoranza;
- r) delibera sulle richieste di referendum di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione;
- s) formula i pareri previsti dagli articoli 132 e 133 della Costituzione;
- t) può presentare proposte di legge alle Camere.

3. Le funzioni legislative non sono delegabili.

(...)

Art. 34

Attribuzioni del Presidente della Giunta regionale.

1. Il Presidente della Giunta regionale:

- a) rappresenta la Regione;
- b) dirige la politica della Giunta e ne è responsabile;
- c) nomina e revoca il Vice Presidente e gli Assessori;
- d) attribuisce gli incarichi all'interno della Giunta e può revocarli;

Normativa regionale
L.R. 19 ottobre 2004, n. 25. (Artt. 16; 34; 39; 54)
Statuto della Regione Calabria.

- e) effettua le nomine di competenza della Giunta, previa deliberazione della medesima, e provvede alle nomine e alle designazioni che la legge gli attribuisce;
 - f) pone la questione di fiducia davanti al Consiglio regionale, previo assenso della Giunta;
 - g) presenta al Consiglio, previa delibera della Giunta, i disegni di legge e ogni altro provvedimento d'iniziativa della Giunta;
 - h) promulga le leggi regionali, indice i referendum previsti dallo Statuto;
 - i) emana i regolamenti regionali approvati dalla Giunta e dal Consiglio;
 - l) sovrintende ai settori ed ai servizi dell'amministrazione anche a mezzo dei componenti della Giunta;
 - m) adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti previsti dalla legge ed i provvedimenti sostitutivi di competenza della Regione, ove non sia disposto diversamente;
 - n) esercita le altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi.
-
-

(...)

TITOLO V

Procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali

Art. 39

Iniziativa legislativa.

1. L'iniziativa della legge regionale compete alla Giunta regionale, a ciascun Consigliere regionale, a ciascun Consiglio provinciale, a ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia, a non meno di tre Consigli comunali la cui popolazione sia complessivamente superiore ai diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila, nonché al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'articolo 48.
2. L'iniziativa legislativa viene esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e illustrato da una relazione descrittiva e, nel caso comporti spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico-finanziaria.
3. Le ulteriori modalità per l'esercizio del diritto di iniziativa dei Consigli provinciali e comunali e degli stessi elettori sono stabilite da apposita legge regionale.

4. Le proposte di legge presentate al Consiglio regionale decadono con la fine della legislatura, escluse quelle di iniziativa popolare.

(...)

Art. 54

Soggetti privati, enti, aziende e imprese regionali.

1. La Regione riconosce, garantisce e favorisce l'intervento delle autonomie locali, sociali e funzionali e dei soggetti privati nella promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di solidarietà.

2. Nel perseguimento degli obiettivi di cui al comma 1, la Regione promuove la programmata dismissione delle forme gestionali di tipo pubblico e orienta i suoi interventi alle sole funzioni di indirizzo generale, alla determinazione degli standard ed alla garanzia del corretto funzionamento dei servizi.

3. Con legge approvata a maggioranza di due terzi dei componenti del Consiglio regionale, la Regione può istituire enti, aziende e società regionali, anche a carattere consortile, con enti locali o con altre Regioni, nonché partecipare o promuovere intese, anche di natura finanziaria⁽²¹⁾.

4. La Regione esercita sugli enti, le aziende e società regionali poteri di indirizzo e di controllo, anche attraverso l'esame e l'approvazione dei loro atti fondamentali.

5. A tal fine il Consiglio regionale:

a) nomina i rappresentanti della Regione sia negli enti ed aziende consortili che nelle imprese a partecipazione regionale ove previsto da espresse disposizioni di legge;

b) approva i bilanci e i programmi generali di sviluppo e di riordino, nonché quelli che prevedono nuovi investimenti e revisioni tariffarie, relativi ad enti ed aziende regionali.

6. Nella nomina dei rappresentanti è assicurata, nei modi stabiliti dal regolamento interno, la rappresentanza della minoranza del Consiglio.

7. Il personale degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione è equiparato ad ogni effetto al personale regionale, salvo diverse disposizioni delle leggi istitutive.

8. Il bilancio degli enti ed aziende dipendenti dalla Regione deve essere presentato al Consiglio prima che inizi la discussione del bilancio regionale.

Normativa regionale
L.R. 19 ottobre 2004, n. 25. (Artt. 16; 34; 39; 54)
Statuto della Regione Calabria.

9. Con il bilancio regionale sono approvati gli stanziamenti relativi ai bilanci degli enti e delle aziende dipendenti, i quali vengono ratificati nei termini e nelle forme previste dalla legge regionale.

10. I consuntivi degli enti e aziende dipendenti dalla Regione sono allegati al rendiconto generale della Regione.

(21) Vedi, al riguardo, quanto previsto dalla *L.R. 28 settembre 2011, n. 35*.

(...)

L.R. 27 aprile 2015, n. 11. (Artt. 1, 2)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015).

Publicata nel B.U. Calabria 27 aprile 2015, n. 27.

Art. 1 *Norme di contenimento della spesa per le società partecipate della Regione.*

1. Fermo restando quanto previsto in materia di controllo analogo per le società "in house providing" e fatte salve le pregresse misure in tema di contenimento delle spese, l'amministrazione regionale esercita i poteri del socio previsti dalla normativa vigente affinché le società "in house providing" e le società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione o dai propri enti strumentali, ottemperino, a partire dall'esercizio finanziario 2015, alle seguenti disposizioni:

a) i costi per il personale, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, devono essere ridotti, rispetto a quelli sostenuti nell'anno 2014;

b) i costi di seguito indicati devono essere ridotti rispetto a quelli registrati nell'anno 2014:

- relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza;
- missioni;
- attività di formazione;
- acquisto di mobili e arredi;
- vigilanza diurna e notturna dei locali adibiti ad uffici;
- canoni e utenze per la telefonia, la luce, l'acqua, il gas e gli altri servizi;
- manutenzione di mobili, acquisto e manutenzione di macchine e attrezzature varie non informatiche per il funzionamento degli uffici;
- acquisto di stampati, registri, cancelleria e materiale vario per gli uffici;
- acquisto di libri, riviste, giornali ed altre pubblicazioni;
- pubblicazione di studi, ricerche, manifesti ed altri documenti;
- spese postali e telegrafiche.

2. La misura esatta della riduzione dei costi di cui ai punti a) e b) del precedente comma, che deve essere compresa in un range avente come limite minimo il 10% e come limite massimo il 30%, deve essere determinata, per ciascuno degli Organismi indicati al comma 1, attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge.

3. Nelle more dell'adozione delle linee di indirizzo, l'Amministrazione regionale esercita i poteri del socio affinché gli organismi partecipati di cui al comma 1 provvedano a realizzare immediatamente la riduzione dei costi di cui ai punti a) e b) del comma 1, nella misura minima del 10% rispetto a quelli sostenuti nell'anno 2014. In caso di mancato rispetto delle precedenti misure di razionalizzazione dettate dal legislatore statale e regionale in tema di "spending review", le riduzioni di cui al presente comma devono avere come base di riferimento i minori costi consentiti per l'anno 2014.

Normativa regionale
L.R. 27 aprile 2015, n. 11. (Artt. 1, 2)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015).

4. Le linee di indirizzo tengono conto dell'attuazione, da parte di ciascuno degli Organismi partecipati di cui al comma 1, delle misure di riduzione adottate negli esercizi precedenti per come risultanti nelle relazioni previste dall'*articolo 4, comma 5, della legge regionale 30 dicembre 2013, n. 56*, dei valori riportati nei bilanci e delle asseverazioni degli organi di controllo. In assenza delle relazioni sulle riduzioni di spesa debitamente asseverate dall'Organo di controllo o dei dati di bilancio, la misura della riduzione da applicarsi deve essere quella massima del 30%.
5. A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei limiti di spesa di cui alla lettera a) del comma 1, ogni provvedimento che incide sulla spesa di personale a qualsiasi titolo, deve essere preventivamente autorizzato dalla Giunta regionale mediante l'esercizio dei poteri del socio.
6. La mancata ottemperanza alle disposizioni di cui al presente articolo costituisce motivo di revoca nei confronti dei soggetti a qualunque titolo nominati dalla Regione nelle società di cui al comma 1.
7. Le società di cui al comma 1, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno, trasmettono al Dipartimento vigilante e al Dipartimento Bilancio una relazione dettagliata, asseverata dai rispettivi organi di controllo, attestante l'attuazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi.
8. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 1 presentino un bilancio con risultato d'esercizio negativo, è fatto obbligo ai rappresentanti regionali presso gli Organi di amministrazione di presentare al Dipartimento vigilante e al Dipartimento Bilancio, entro due mesi dall'approvazione del bilancio, un dettagliato piano di sostenibilità economica che miri a verificare i tempi e le modalità del raggiungimento dell'equilibrio economico. Detto piano deve contenere precise e dettagliate informazioni in ordine alle misure da adottarsi in tema di contenimento dei costi per il personale nonché dei costi di funzionamento. Nelle more del raggiungimento del predetto equilibrio, salvo quanto contenuto nelle disposizioni statali e regionali in materia, nonché quanto indicato al comma successivo, è fatto divieto ai rappresentanti regionali negli Organi di amministrazione, di porre in essere misure e attività che abbiano impatti incrementali sui costi per il personale, per il funzionamento e per gli Organi di amministrazione e controllo.
9. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 1 presentino un bilancio riportante un risultato d'esercizio negativo, è fatto divieto ai rappresentanti regionali presso gli Organi in cui la Regione esercita i poteri del socio, di porre in essere, per il triennio successivo a quello in cui la perdita è stata registrata, ogni attività che comporti un andamento crescente delle spese per il personale.
10. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 1 presentino tre bilanci di esercizio con risultati negativi, la Regione azionando i poteri del socio, deve provvedere alla rimozione dei rappresentanti regionali negli Organi di amministrazione.
11. Nel caso in cui le società con partecipazione minoritaria della Regione presentino un bilancio con risultato di esercizio negativo è fatto obbligo ai rappresentanti nominati dalla

Normativa regionale
L.R. 27 aprile 2015, n. 11. (Artt. 1, 2)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015).

Regione di trasmettere, al Dipartimento vigilante e al Dipartimento Bilancio, entro il 15 luglio e il 20 gennaio di ciascun anno successivo a quello in cui le perdite sono state rilevate, una relazione dettagliata in ordine alle misure attuate al fine di riportare la società in equilibrio economico.

12. I rappresentanti nominati dalla Regione presso le società partecipate in stato di liquidazione, trasmettono entro il 15 luglio e il 20 gennaio di ciascun anno, e sino al termine della procedura di liquidazione, una relazione dettagliata in ordine alle misure attuate e da attuarsi al fine di estinguere la società, con specifica temporizzazione delle attività da porre in essere.

13. I rappresentanti nominati dalla Regione presso le società Comac Srl, Sial Servizi Spa e Somesa Spa, poste in liquidazione, operano affinché vengano redatti i bilanci finali di liquidazione entro il 31 luglio 2015.

14. I rappresentanti nominati dalla Regione presso le società di cui al comma 1 operano, di concerto con i Dipartimenti vigilanti, affinché il riordino societario contenuto nel "Piano operativo di razionalizzazione delle società e partecipazioni societarie regionali", approvato con la Delib.G.R. n. 89 del 31 marzo 2015, sia attuato entro il 31 luglio 2015.

15. Il mancato rispetto del termine assegnato al precedente comma costituisce motivo di revoca nei confronti dei soggetti a qualunque titolo nominati nelle società in liquidazione.

Art. 2 *Norme di contenimento della spesa per gli enti sub-regionali.*

1. Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, a partire dall'esercizio finanziario 2015, gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare, sono tenuti al rispetto delle seguenti disposizioni:

a) la spesa per il personale, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, non può essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2014;

b) le spese di seguito indicate devono essere ridotte rispetto a quelle sostenute nell'anno 2014:

- relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza;
- missioni;
- attività di formazione;
- acquisto di mobili e arredi;
- vigilanza diurna e notturna dei locali adibiti ad uffici;
- canoni e utenze per la telefonia, la luce, l'acqua il gas e gli altri servizi;
- manutenzione di mobili, acquisto e manutenzione di macchine e attrezzature varie non informatiche per il funzionamento degli uffici;

Normativa regionale
L.R. 27 aprile 2015, n. 11. (Artt. 1, 2)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015).

- acquisto di stampati, registri, cancelleria e materiale vario per gli uffici;
- acquisto di libri, riviste, giornali ed altre pubblicazioni;
- pubblicazione di studi, ricerche, manifesti ed altri documenti;
- spese postali e telegrafiche.

2. La misura esatta della riduzione delle spese di cui al punto a) del comma 1, è determinata, per ciascuno degli Enti di cui al precedente comma, attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, nel limite massimo del 30% delle spese sostenute nell'anno 2014.

3. La misura esatta della riduzione delle spese di cui al punto b) del comma 1, che deve essere compresa in un range avente come limite minimo il 10% e come limite massimo il 30%, deve essere determinata, per ciascuno degli Enti di cui al comma 1, attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge.

4. Nelle more dell'adozione delle linee di indirizzo, gli Enti di cui al comma 1 provvedono a realizzare immediatamente la riduzione delle spese elencate al punto b) del medesimo comma 1, nella misura minima del 10% rispetto a quelle sostenute nell'anno 2014. In caso di mancato rispetto delle precedenti misure di razionalizzazione dettate dal legislatore statale e regionale in tema di "spending review", le riduzioni di cui al presente comma devono avere come base di riferimento i minori costi consentiti per l'anno 2014.

5. A partire dall'entrata in vigore della presente legge, l'adozione di provvedimenti che, pur rispettando i limiti di cui alla lettera a) del comma 1, comportino nuova spesa di personale a qualunque titolo, deve essere preventivamente autorizzata dalla Giunta regionale.

6. Le linee di indirizzo tengono conto dell'attuazione, da parte di ciascuno degli Enti di cui al comma 1, delle misure di riduzione adottate negli esercizi precedenti per come risultanti da apposite relazioni, asseverate dall'Organo di revisione, da inviarsi al Dipartimento vigilante e al Dipartimento Bilancio entro 15 giorni dalla pubblicazione della presente legge, dei dati riportati nei conti consuntivi approvati, nonché della data di istituzione degli Enti stessi. In assenza delle relazioni sulle riduzioni di spesa o dei dati da consuntivo approvati, la misura della riduzione da applicarsi deve essere pari a quella massima del 30%.

7. Al fine di consentire il rispetto delle prescrizioni di cui alla lettera a) del precedente comma 1, gli Enti di cui al comma 1 del presente articolo adottano un apposito provvedimento che, tenendo conto anche delle prescrizioni di cui alla pregressa normativa in materia, quantifichi il limite di spesa annuale.

8. Gli Enti indicati nel presente articolo trasmettono il detto provvedimento, munito del visto di asseverazione dei rispettivi organi di controllo, entro cinque giorni dall'adozione, al Dipartimento Bilancio e al Dipartimento regionale vigilante. Quest'ultimo, in caso di inottemperanza, segnalerà all'Organo competente la necessità di provvedere alla nomina di un commissario ad acta, con oneri a carico del funzionario o dirigente inadempienti, fatte salve le eventuali ulteriori responsabilità.

9. Gli enti di cui al comma 1 del presente articolo, fermi restando gli adempimenti richiesti dall'attuale normativa nazionale e regionale vigente, provvedono, entro il 31 dicembre di

Normativa regionale
L.R. 27 aprile 2015, n. 11. (Artt. 1, 2)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015).

ciascun anno, alla trasmissione, ai rispettivi Dipartimenti vigilanti e al Dipartimento Bilancio, dei dati inerenti alla spesa disaggregata autorizzata e sostenuta per studi e incarichi di consulenza, debitamente asseverati dai rispettivi Organi di controllo.

10. Le procedure di liquidazione dell'Azienda forestale regionale (AFOR), dell'Azienda per lo sviluppo ed i servizi in agricoltura (ARSSA), dell'Agenzia regionale per il diritto allo studio di Catanzaro (ARDIS), devono concludersi entro il 31 luglio 2015.

11. L'accorpamento dei Consorzi per le aree, i nuclei e le zone di sviluppo industriale disciplinato dall'*articolo 5 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24* deve essere concluso entro il 31 luglio 2015.

12. L'accorpamento delle Aziende regionali per l'edilizia residenziale (ATERP), disposto dall'*articolo 7 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24* deve essere concluso entro il 31 luglio 2015.

13. L'accorpamento della Fondazione FIELD all'Azienda Calabria Lavoro, disposto dall'*articolo 8 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24* deve essere concluso entro il 31 luglio 2015.

14. La mancata ottemperanza alle disposizioni di cui al presente articolo costituisce motivo di revoca nei confronti dei soggetti a qualunque titolo nominati dalla Regione negli Enti di cui al comma 1.

15. La violazione delle disposizioni del presente articolo è valutabile, altresì, ai fini della responsabilità amministrativa, contabile e disciplinare dei dirigenti.

(...)

L.R. 27 aprile 2015, n. 12. (Art. 3.1)***Legge di stabilità regionale.***

Publicata nel B.U. Calabria 27 aprile 2015, n. 27.

(...)

Art. 3 Nuove autorizzazioni di spesa.

1. Per il ripiano, da parte della Regione Calabria, delle perdite d'esercizio della Società Aeroporto S. Anna S.p.A., registrate nel secondo semestre dell'anno 2012, nell'esercizio 2013 e nel periodo 1 gennaio - 14 dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 2447 del Codice civile e in misura proporzionale alla quota di partecipazione al capitale sociale (14,11%), è autorizzata per l'esercizio finanziario 2015 la spesa di euro 659.580,26 con allocazione all'UPB 2.3.01.06 dello stato di previsione della spesa del bilancio medesimo.

(...)

(...)

L.R. 30 dicembre 2013, n. 56. (Titoli I e II)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2014).

Publicata nel B.U. Calabria 16 dicembre 2013, n. 24, S.S. 31 dicembre 2013, n. 7.

TITOLO I

Razionalizzazione delle spese regionali

Art. 1 *Riduzione delle spese per consulenze dell'Amministrazione regionale.*

1. La spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014, così come determinato dall'applicazione della normativa vigente in materia.

2. Si applicano le deroghe previste dall'articolo 3, comma 5, lettera b) della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 69.3.

3. Si applicano le disposizioni di cui all'*articolo 1, comma 7, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101*, convertito con modificazioni dalla *legge 30 ottobre 2013, n. 125*.

4. I Dipartimenti regionali inviano al competente Settore del Dipartimento Bilancio e Patrimonio, entro il 30 giugno ed entro il 20 dicembre di ciascun anno, gli atti amministrativi e contabili afferenti alle spese di cui al comma 1 del presente articolo.

5. Il competente Settore del Dipartimento Bilancio e Patrimonio provvede, entro il 31 dicembre di ciascun anno, a partire dall'anno 2013, alla trasmissione obbligatoria agli organi statali competenti dei dati inerenti alla spesa disaggregata sostenuta per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti.

6. La mancata trasmissione nei termini indicati comporta, per i responsabili dei procedimenti di cui ai precedenti commi 4 e 5, ciascuno per la propria competenza, l'applicazione della sanzione di cui all'*articolo 1, comma 7, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101* convertito con modificazioni dalla *legge 30 ottobre 2013, n. 125*.

Art. 2 *Disposizioni per l'ulteriore riduzione della spesa per auto di servizio dell'Amministrazione regionale.*

Normativa regionale
L.R. 30 dicembre 2013, n. 56. (Titoli I e II)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di
finanza regionale per l'anno 2014).

1. Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2015, non possono essere acquistate autovetture né possono essere stipulati contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. Ai sensi dell'*articolo 1, comma 143, della legge n. 228/2012* le relative procedure d'acquisto sono revocate.
 2. Restano ferme, ove applicabili, le esclusioni di cui all'*articolo 5, comma 2, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito con modificazioni dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135*, nell'ambito delle quali sono comprese le autovetture utilizzate per le attività di protezione civile.
 3. Nei casi in cui è ammesso l'acquisto di nuove autovetture, si ricorre a modelli a basso impatto ambientale e a minor costo d'esercizio, salvo motivate e specifiche eccezioni.
-

TITOLO II

Razionalizzazione delle spese degli enti sub-regionali e delle società partecipate

Art. 3 *Norme di contenimento della spesa per gli enti sub-regionali.*

1. Allo scopo di ottemperare alle disposizioni statali in tema di "spending review", e ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge gli Enti strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, gli enti di cui alla *legge regionale 24 dicembre 2001, n. 38* e la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare, sono tenuti al rispetto delle seguenti disposizioni:

a) la spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014, così come determinato dall'applicazione della normativa vigente in materia;

b) ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2015, non possono essere acquistate autovetture né possono essere stipulati contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. Restano ferme, ove applicabili, le esclusioni di cui all'*articolo 5, comma 2, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito con modificazioni dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135.2*.

2. Al fine di consentire il rispetto delle prescrizioni di cui alla lettera a) del precedente comma, gli Enti sub-regionali di cui al presente articolo adottano un apposito provvedimento che, tenendo conto anche delle prescrizioni di cui alla pregressa normativa in materia, quantifichi il limite di spesa annuale.

Normativa regionale
L.R. 30 dicembre 2013, n. 56. (Titoli I e II)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di
finanza regionale per l'anno 2014).

3. Gli Enti indicati nel presente articolo trasmettono il detto provvedimento, munito del visto di asseverazione dei rispettivi organi di controllo, entro cinque giorni dall'adozione, al Dipartimento Controlli e al Dipartimento regionale vigilante. Quest'ultimo, in caso di inottemperanza, segnalerà all'Organo competente la necessità di provvedere alla nomina di un commissario ad acta, con oneri a carico del funzionario o dirigente inadempienti, fatte salve le eventuali ulteriori responsabilità.
4. Gli enti di cui al comma 1 del presente articolo, fermi restando gli adempimenti richiesti dall'attuale normativa nazionale e regionale vigente, provvedono, entro il 31 dicembre di ciascun anno, alla trasmissione, al Dipartimento Bilancio e patrimonio e al Dipartimento Controlli dei dati inerenti alla spesa disaggregata sostenuta per studi e incarichi di consulenza, debitamente asseverati dai rispettivi Organi di controllo.
5. Il mancato ed ingiustificato raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dal presente articolo, può costituire causa di revoca automatica nei confronti dei soggetti a qualunque titolo nominati dalla Regione negli Enti indicati nel presente articolo.
6. La violazione delle disposizioni del presente articolo è valutabile, altresì, ai fini della responsabilità amministrativa, contabile e disciplinare dei dirigenti.
-
-

Art. 4 *Norme di contenimento della spesa per le società partecipate della Regione.*

1. Fermo restando quanto previsto in materia di controllo analogo per le società "in house providing" e fatte salve le pregresse misure in tema di contenimento delle spese, l'amministrazione regionale, esercita i poteri del socio previsti dalla normativa vigente affinché le società "in house providing" e le società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione o dai propri enti strumentali, ottemperino alle seguenti disposizioni:

a) la spesa annua per studi e incarichi di consulenza non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014, così come determinato dall'applicazione della normativa vigente in materia;

b) ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2015, non possono essere acquistate autovetture né possono essere stipulati contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture;

c) non è possibile inserire, in assenza di preventiva autorizzazione dell'amministrazione controllante o dei propri enti strumentali controllanti, clausole contrattuali che al momento della cessazione del rapporto prevedano per i soggetti di cui sopra benefici economici superiori a quelli derivanti ordinariamente dal contratto collettivo di lavoro applicato. Dette clausole, inserite nei contratti in essere, sono nulle qualora siano state sottoscritte, per conto delle stesse società, in difetto dei prescritti poteri o deleghe in materia;

d) ferme restando le esclusioni disposte dall'*articolo 60, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Dipartimento

Normativa regionale
L.R. 30 dicembre 2013, n. 56. (Titoli I e II)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di
finanza regionale per l'anno 2014).

della funzione pubblica, deve essere comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze;

e) i dati di cui alla precedente lettera d), devono essere, altresì, comunicati al Dipartimento Controlli della Regione Calabria, secondo le scadenze temporali comunicate dal predetto Dipartimento;

f) i dirigenti delle società di cui trattasi, ferme restando le esclusioni disposte dall'articolo 3, comma 7-ter, del *decreto legge 31 agosto 2013, n. 101*, convertito dalla *legge 30 ottobre 2013, n. 125*, che alla data di entrata in vigore della predetta *legge n. 125/2013*, risultino titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia ovvero di anzianità, la cui erogazione sia stata già disposta, cessano il proprio rapporto di lavoro improrogabilmente al 31 dicembre 2013, qualora le stesse società abbiano chiuso l'ultimo esercizio in perdita. Alle società medesime è fatto divieto di coprire, mediante nuove assunzioni, le posizioni rese disponibili in organico con la cessazione dei rapporti di lavoro di cui al periodo precedente. In caso di società con esercizio in avanzo, ai dirigenti titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, il trattamento medesimo è sospeso per tutta la durata dell'incarico dirigenziale.

2. Il mancato ed ingiustificato raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsto dal presente articolo è valutato ai fini della revoca nei confronti dei soggetti a qualunque titolo nominati nelle Società di cui al presente articolo.

3. Ferme restando le disposizioni vigenti, entro il 31 dicembre di ciascun anno, i dati inerenti alla spesa disaggregata sostenuta per studi e incarichi di consulenza, nonché l'attestazione afferenti al rispetto delle disposizioni in tema di autovetture, debitamente asseverati dai rispettivi Organi di controllo, devono essere inviati al Dipartimento Controlli e al Dipartimento vigilante.

4. Il mancato ed ingiustificato raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsto dal presente articolo e la mancata ottemperanza alle disposizioni di cui ai precedenti commi, è valutato ai fini della revoca nei confronti dei soggetti a qualunque titolo nominati nelle Società di cui al presente articolo.

5. Le società di cui al comma 1, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno, trasmettono al Dipartimento vigilante e al Dipartimento Controlli, una relazione dettagliata, asseverata dai rispettivi organi di controllo, attestante l'attuazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi.

6. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 1 presentino un bilancio con risultato d'esercizio negativo, è fatto obbligo ai rappresentanti regionali presso gli Organi di amministrazione di presentare al Dipartimento vigilante e al Dipartimento Controlli, entro due mesi dall'approvazione del Bilancio, un dettagliato piano di sostenibilità economica che miri a verificare i tempi e le modalità del raggiungimento dell'equilibrio economico. Detto Piano deve contenere precise e dettagliate informazioni in ordine alle misure da adottarsi in tema di contenimento dei costi per il personale nonché dei costi di funzionamento. Nelle more del raggiungimento di predetto equilibrio, salvo quanto contenuto nelle disposizioni statali e regionali in materia, nonché quanto indicato al comma successivo, è fatto divieto, ai rappresentanti regionali negli Organi di amministrazione, di porre in essere misure e attività che abbiano impatti incrementali sui costi per il personale, per il funzionamento e per gli Organi di amministrazione e controllo.

Normativa regionale
L.R. 30 dicembre 2013, n. 56. (Titoli I e II)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di
finanza regionale per l'anno 2014).

7. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 1 presentino un bilancio riportante un risultato d'esercizio negativo, è fatto divieto, ai rappresentanti regionali presso gli Organi in cui la Regione esercita i poteri del socio, di porre in essere ogni attività che comporti un andamento crescente delle spese per il personale.
8. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 1 presentino tre bilanci di esercizio con risultati negativi, la Regione azionando i poteri del socio, deve provvedere alla rimozione dei rappresentanti regionali negli Organi di amministrazione.
9. Nel caso in cui le società con partecipazione minoritaria della Regione presentino un bilancio con risultato di esercizio negativo è fatto obbligo a rappresentanti regionali nominati dalla Regione di trasmettere entro il 15 luglio e il 20 gennaio di ciascun anno successivo a quello in cui le perdite sono state rilevate, una relazione dettagliata in ordine alle misure attuate al fine di riportare la società in equilibrio economico.
10. I rappresentanti regionali presso le società partecipate in stato di liquidazione, trasmettono entro il 15 luglio e il 20 gennaio di ciascun anno, e sino al termine della procedura di liquidazione, una relazione dettagliata in ordine alle misure attuate e da attuarsi al fine di estinguere la società, con specifica temporizzazione delle attività da porre in essere.
-

(...)

L.R. 15 febbraio 2013, n. 5.

Sottoscrizione quota di capitale sociale della società Aeroporto S. Anna S.p.A..

Publicata nel B.U. Calabria 16 febbraio 2013, n. 4, S.S. 22 febbraio 2013, n. 3.

Art. 1

1. Per la sottoscrizione da parte della Regione Calabria della quota di aumento di capitale sociale della Società Aeroporto S. Anna S.p.A., deliberato dall'Assemblea Straordinaria nella seduta del 14 settembre 2012, in misura proporzionale alla partecipazione al capitale sociale (14,11%), è autorizzata per l'esercizio finanziario 2013 la spesa di euro 132.245,00 con allocazione all'UPB 2.3.01.06 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2013. La sottoscrizione della quota di aumento di capitale è subordinata alla sottoscrizione della convenzione di cui all'*articolo 49 della L.R. n. 34/2010* e s.m.i. ⁽²⁾.

2. Alla copertura del relativo onere si provvede mediante contestuale riduzione di pari importo dello stanziamento allocato all'UPB 1.2.04.09 (capitolo 12040911) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2013, inerente il Fondo per i debiti pregressi dell'Amministrazione regionale ⁽³⁾.

3. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le necessarie modifiche ed integrazioni al documento tecnico di cui all'*articolo 10 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8*, nonché a compiere tutti gli atti necessari per la sottoscrizione ed il versamento della quota di partecipazione sottoscritta.

(2) Comma così modificato dall' *art. 1, comma 1, L.R. 21 marzo 2013, n. 11*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall' *art. 2* della stessa legge).

(3) Comma così sostituito dall' *art. 1, comma 2, L.R. 21 marzo 2013, n. 11*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall' *art. 2* della stessa legge). Il testo originario era così formulato: «2. Alla copertura del relativo onere si provvede mediante contestuale riduzione di pari importo dello stanziamento allocato all'UPB 8.1.01.02 (capitolo 7001201) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2013, inerente a "Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese per investimenti", che presenta la necessaria disponibilità.».

Art. 2 *Pubblicazione.*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria.

L.R. 23 dicembre 2011, n. 47. (Art. 4)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002.

Publicata nel B.U. Calabria 16 dicembre 2011, n. 23, S.S. 29 dicembre 2011, n. 6.

(...)

Art. 4 Copertura finanziaria dei provvedimenti della Giunta regionale.

1. I provvedimenti della Giunta regionale che comportano assunzione di oneri a carico del bilancio annuale e/o pluriennale della Regione devono contenere esplicita dichiarazione, resa dal Dirigente generale e dal dirigente del settore competenti per materia, in ordine alla copertura finanziaria e ai capitoli della spesa interessati, i cui stanziamenti costituiscono limite all'assunzione dei relativi impegni.

2. Le strutture dirigenziali della segreteria della Giunta regionale verificano la sussistenza formale degli adempimenti di cui al precedente comma.

3. I Dirigenti generali e di settore rispondono dei danni erariali subiti dalla Regione, conseguenti ai provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui al precedente comma.

4. Gli amministratori e i dipendenti della Regione che vengano a conoscenza, per ragioni del loro ufficio, dei fatti o dei comportamenti di cui al comma 3 sono tenuti a presentare denuncia al Procuratore regionale della Corte dei conti nei termini e secondo le modalità previste dalle disposizioni di legge vigenti in materia.

(...)

L.R. 18 luglio 2011, n. 25.***Modificazioni all'articolo 49 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 34.***

Publicata nel B.U. Calabria 16 luglio 2011, n. 13, S.S. 22 luglio 2011, n. 1.

Art. 1

1. La Regione Calabria può attribuire ai servizi aeroportuali, connessi al trasporto aereo di passeggeri e merci, svolti nell'ambito del sistema aeroportuale calabrese, la missione di servizio di interesse economico generale, ai sensi dell'*articolo 106, comma 2, del TFUE* (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), con imposizione di obblighi di servizio pubblico, a vantaggio della collettività regionale.

2. Al fine di imporre gli obblighi di servizio pubblico di cui al comma 1, la Giunta regionale, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, approva la convenzione da stipulare tra la Regione e le rispettive società di gestione, previo nulla osta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Art. 2

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria.

L.R. 29 dicembre 2010, n. 34. (Art. 49)

Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002.

Publicata nel B.U. Calabria 31 dicembre 2010, n. 24, suppl. straord. n. 1.

(...)

Art. 49 Misure in materia di trasporto aereo ⁽²⁸⁾.

1. La Regione Calabria attribuisce ai servizi aeroportuali, connessi al trasporto aereo di passeggeri e merci, svolti dalle società dalla stessa partecipate (Società aeroporto di S. Anna Spa, Sacal Spa e Sogas Spa) la missione di servizio di interesse economico generale ai sensi dell'*articolo 106, comma 2 del TFUE* (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) con imposizione di servizio pubblico, a vantaggio della collettività regionale.

2. Al fine di assicurare gli obblighi di servizio pubblico di cui al comma 1, la Giunta regionale approva, sentita la Commissione Assembleare competente, lo schema di convenzione da stipulare tra la Regione e le rispettive Società di gestione, che deve rispettare le condizioni previste per la compensazione degli oneri di servizio pubblico.

(28) Con *L.R. 18 luglio 2011, n. 25* sono state apportate modificazioni alle disposizioni di cui al presente articolo.

(...)

L.R. 13 maggio 1996, n. 7. (Artt. 28; 30)

Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale.

Pubblicata nel B.U. Calabria 17 maggio 1996, n. 49.

(...)

Art. 28

Compiti e responsabilità del dirigente con funzioni di dirigente generale.

1. Il dirigente generale ha la funzione di coordinare e dirigere il Dipartimento.

2. Esso, avvalendosi degli appositi uffici:

a) assicura l'unitarietà d'azione del Dipartimento e a tal fine assiste gli organi di direzione politica e predispone, ovvero verifica e controfirma, le proposte a cura del Dipartimento relativamente agli atti di competenza degli organi stessi;

- emana disposizioni per l'attuazione degli obiettivi, programmi, priorità e direttive generali degli organi di direzione politica;

- emana conseguenti progetti da affidare alla gestione dei dirigenti e per i quali indica le risorse occorrenti alla realizzazione;

- cura la trasmissione degli atti del Dipartimento alle strutture centralizzate dell'amministrazione addette alla raccolta, verifica e certificazione degli atti stessi, previo accertamento della competenza all'adozione, secondo la ripartizione interna delle attribuzioni e della rispondenza degli atti stessi agli obiettivi, programmi, priorità e direttive generali degli organi di direzione politica;

- può assumere personalmente i provvedimenti del Dipartimento, esercitando i relativi poteri di spesa ⁽⁴²⁾;

- esercita verifiche e controlli sull'attività dei dirigenti;

- [assume la diretta trattazione di affari di competenza del Dipartimento, in casi motivati di necessità ed urgenza] ⁽⁴³⁾;

- richiede pareri esterni e alle apposite strutture interne, nonché, nei casi previsti dalla legge, agli organi consultivi dell'Amministrazione;

- fornisce risposte a rilievi degli organi di controllo sugli atti emanati;

- rappresenta l'amministrazione regionale, relativamente agli adempimenti di competenza del Dipartimento, ed ha i corrispondenti poteri di conciliare e transigere ⁽⁴⁴⁾;

b) ha i poteri di organizzazione generale del Dipartimento e di adozione degli atti conseguenti; nell'esercizio di tali poteri stabilisce i criteri generali di organizzazione, secondo i principi stabiliti dalla

Normativa regionale
L.R. 13 maggio 1996, n. 7. (Artt. 28; 30)

Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale.

presente legge e le direttive generali impartite dagli organi di direzione politica, informandone, tramite il Dipartimento competente per il personale regionale, le rappresentanze unitarie dei lavoratori ⁽⁴⁵⁾;

- provvede all'assegnazione del personale, dei mezzi e degli strumenti alle strutture del Dipartimento, al riparto degli affari da trattare secondo le competenze stabilite, alla cura delle disposizioni che regolano lo svolgimento dei rapporti di lavoro, alla formazione di gruppi di lavoro per incarichi temporanei che interessano più strutture del Dipartimento, alla designazione di personale del Dipartimento per lo svolgimento di compiti a livello interdipartimentale;

- esercita le funzioni disciplinari nei confronti del personale del Dipartimento, nel rispetto delle competenze degli specifici organi previsti dalla legge regionale;

- propone la costituzione, modifica e soppressione delle strutture, delle quali propone inoltre i responsabili;

- costituisce, definendone le competenze e i responsabili, e sopprime le altre articolazioni organizzative interne al Dipartimento;

- determina, in collaborazione con il Dipartimento competente per il personale regionale, informandone le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, la definizione dell'orario di servizio e dell'orario di apertura al pubblico, nell'ambito dell'orario contrattuale di lavoro;

- adotta, sulla scorta degli atti dei dirigenti responsabili delle strutture di appartenenza, gli atti di gestione del personale e provvede all'attribuzione dei trattamenti economici accessori spettanti al personale, nel rispetto di quanto stabilito dai contratti collettivi;

c) promuove le condizioni per rendere effettivi i diritti dei cittadini e per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e la snellezza dei procedimenti;

- favorisce i principi della partecipazione, riunendo periodicamente lo staff dei dirigenti del Dipartimento per l'esame delle principali problematiche organizzative e di merito, convocando, quando necessario, e almeno una volta all'anno, la conferenza di tutto il personale assegnato al Dipartimento, per l'esame e la verifica dei programmi di lavoro, della situazione organizzativa, delle condizioni di lavoro.

(42) Alinea così sostituito dall'*art. 16, comma 1, lettera a), L.R. 3 febbraio 2012, n. 3*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto disposto dall'*art. 18 della stessa legge*). Il testo originario era così formulato: «- esercita i poteri di spesa che ritenga di riservarsi, in via generale, per motivate esigenze di funzionalità»;».

(43) Alinea soppresso dall'*art. 16, comma 1, lettera b), L.R. 3 febbraio 2012, n. 3*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto disposto dall'*art. 18 della stessa legge*).

(44) Alinea così modificato dall'*art. 10, comma 2, L.R. 11 agosto 2004, n. 18*.

(45) Vedi, anche, la *Delib.G.R. 24 luglio 2009, n. 475*.

(...)

Normativa regionale
L.R. 13 maggio 1996, n. 7. (Artt. 28; 30)

Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale.

Art. 30

Il dirigente responsabile di Settore.

1. Il dirigente responsabile di Settore, nell'ambito delle competenze della rispettiva struttura, esercita i seguenti compiti:

a) d'intesa con il dirigente generale, assiste gli organi di direzione politica e cura le proposte e le elaborazioni tecniche e amministrative relative agli atti di loro competenza;

b) gestisce i progetti che gli sono affidati dal dirigente generale del Dipartimento e assume i relativi poteri di spesa e di amministrazione delle risorse;

c) cura le attività ed emana gli atti di competenza del Settore, con facoltà di delegare o autorizzare altri dirigenti o funzionari direttivi del Settore per l'emanazione di atti di conoscenza, certificazione, istruttori, meramente esecutivi, a contenuto vincolato;

d) procede all'acquisto di beni e servizi; stipula i contratti e le relative convenzioni; promuove gli atti di competenza del Settore riservati alla responsabilità del dirigente generale del Dipartimento;

e) verifica e controlla gli adempimenti di competenza del Settore; esercita i poteri sostitutivi nei termini stabiliti dalla presente legge; fornisce risposte a rilievi degli organi di controllo sugli atti emanati;

f) organizza il Settore nel rispetto delle determinazioni di competenza del dirigente generale di Dipartimento; in tale ambito, ripartisce il personale, i mezzi e gli strumenti tra le strutture e le articolazioni organizzative interne, delle quali specifica le attribuzioni e in ordine alla cui costituzione, modifica e soppressione e alla nomina dei responsabili formula proposte al dirigente generale; assegna gli affari da trattare; assicura l'osservanza delle disposizioni che regolano il rapporto di lavoro e le pari opportunità; promuove i provvedimenti disciplinari; esprime le valutazioni e dispone i provvedimenti relativi al personale fatte salve le attribuzioni del Dipartimento per il personale regionale; individua i responsabili dei procedimenti amministrativi, ai sensi della *legge 7 agosto 1990, n. 241*; cura l'osservanza delle altre norme sul procedimento amministrativo, la semplificazione e la trasparenza delle procedure, il rispetto dei diritti dei cittadini, l'efficacia dell'azione amministrativa;

g) attua e promuove le misure idonee a migliorare la funzionalità del Settore; verifica periodicamente la produttività e i carichi di lavoro concertando con il dirigente del Dipartimento e con il Dipartimento competente per il personale regionale l'eventuale esame con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; convoca almeno una volta l'anno la conferenza di tutto il personale assegnato alla struttura, per l'esame delle principali problematiche organizzative; relaziona annualmente al dirigente del Dipartimento sul funzionamento del Settore;

h) attua le disposizioni del dirigente del Dipartimento e collabora con il medesimo, in particolare, per l'elaborazione del programma di lavoro e per l'affidamento a dirigenti o dipendenti del Settore di compiti esterni a tale struttura.

2. Il dirigente del Settore esercita inoltre gli altri compiti previsti dalla presente legge.

(...)

L.R. 19 novembre 1982, n. 15.***Adesione della Regione Calabria alla società per la gestione all'aeroporto dello Stretto «SO.GA.S. s.p.a.».***

Publicata nel B.U. 29 novembre 1982 n. 53.

Art. 1

Ai sensi dell'articolo 69, lettera c), dello Statuto ⁽²⁾, la Regione Calabria partecipa, assieme agli altri Enti pubblici calabresi e siciliani, alla società per la gestione dell'aeroporto dello Stretto SO.GA.S. s.p.a., mediante sottoscrizione di quota di capitale sociale per l'importo di lire 1.000.000.000.

(2) Approvato con L. 28 luglio 1971, n. 519.

Art. 2

Il Consiglio regionale provvederà, ai sensi dell'articolo 70 dello Statuto, alla nomina dei rappresentanti della Regione in seno al Consiglio di amministrazione della società di cui all'articolo 1.

Art. 3

Agli oneri finanziari di cui all'articolo 1 si provvede mediante prelievo di eguale importo dal Capitolo 7001102 del bilancio 1982 «Fondo occorrente per fare fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio» ed iscrizione in termini di competenza e di cassa al Capitolo 2222204 del bilancio medesimo «Spese per la partecipazione a società di gestione dei servizi relativi all'esercizio degli aeroporti della Regione» riportato per memoria.

Sentenza **325/2010**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **AMIRANTE** - Redattore **GALLO F.**

Udienza Pubblica del **05/10/2010** Decisione del **03/11/2010**

Deposito del **17/11/2010** Pubblicazione in G. U. **24/11/2010**

Norme impugnate: Art. 23 bis del decreto legge 25/06/2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 06/08/2008, n. 133, nel testo originario ed in quello modificato dall'art. 15, c. 1°, del decreto legge 25/09/2009, n. 135, convertito con modificazioni in legge 20/11/2009, n. 166; art. 15, c. 1° ter, dello stesso decreto legge n. 135 del 2009, convertito con modificazioni in legge n. 166 del 2009; art. 4, c. 1°, 4°, 5°, 6° e 14° della legge della Regione Liguria 28/10/2008, n. 39; art. 1, c. 1°, della legge della Regione Campania 21/01/2010, n. 2.

Massime: **35062 35063 35064 35065 35066 35067 35068 35069 35070 35071 35072 35073 35074 35075 35076 35077 35078 35079 35080 35081 35082 35083 35084 35085 35086 35087 35088 35089 35090 35091 35092 35093 35094 35095 35096 35097 35098 35099 35100 35101 35102 35103 35104 35105 35106**

Atti decisi: **ric. 69, 72, 77/2008; 2/2009; 6, 10, 12, 13, 14, 15, 16 e 51/2010**

SENTENZA N. 325

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario ed in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di

sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; dell'art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009; dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale); dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010); promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (mediante due ricorsi), Liguria (mediante due ricorsi), Piemonte (mediante due ricorsi), Puglia, Toscana, Umbria e Marche e dal Presidente del Consiglio dei ministri (mediante due ricorsi), notificati il 20 ottobre 2008, il 21 gennaio 2010, il 20 ottobre 2008, il 22 gennaio 2010, il 20 ottobre 2008, il 29 gennaio, il 9 gennaio, il 22 gennaio, il 21 gennaio ed il 22 gennaio 2010, il 30 dicembre 2008 e il 20 marzo 2010, depositati in cancelleria il 22 ottobre 2008, il 28 gennaio 2010, il 22 ottobre 2008, il 27 gennaio, il 27 ottobre, il 29 gennaio, il 18 gennaio, il 27 gennaio, il 28 gennaio ed il 29 gennaio 2010, il 2 gennaio 2009 e il 30 marzo 2010, ed iscritti ai nn. 69 del registro ricorsi 2008, 13 del registro ricorsi 2010, 72 del registro ricorsi 2008, 12 del registro ricorsi 2010, 77 del registro ricorsi 2008, 16, 6, 10, 14 e 15 del registro ricorsi 2010, 2 del registro ricorsi 2009, 51 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Regioni Liguria e Campania;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon, Luigi Manzi e Luigi Piscitelli per la Regione Liguria, Alberto Romano e Roberto Cavallo Perin per la Regione Piemonte, Nicola Colaiani e Adriana Shiroka per la Regione Puglia, Lucia Bora per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria, Stefano Grassi per la Regione Marche, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Chiarina Aiello, Giuseppe Albenzio e Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il 22 ottobre successivo (r. ric. n. 69 del 2008), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato, tra l'altro, i commi 7 e 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 – in riferimento all'articolo 117, quarto e sesto comma, nonché all'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

1.1. – La ricorrente premette che, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2004, la legge dello Stato può intervenire nella materia dei servizi pubblici a titolo di tutela della concorrenza solo con norme che «che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali».

1.1.1. – La Regione impugna, in primo luogo, il comma 7 dell'art. 23-bis, il quale prevede che «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed

efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale».

Per la ricorrente, tale disposizione, «sotto una apparenza meramente facoltizzante», vincola le Regioni e gli enti locali ad assumere le proprie decisioni relative ai bacini di gara – corrispondenti ai bacini di esercizio dei servizi pubblici – «d'intesa con la Conferenza unificata», in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Lamenta la Regione che la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella sua potestà legislativa e che il condizionare l'esercizio di tale potestà e delle scelte amministrative che essa esprime lede sia la potestà stessa, sia il principio di sussidiarietà, non sussistendo «alcuna ragione di centralizzazione di tali scelte». Tale lesione non viene meno per il fatto che la Conferenza unificata sia un organismo espressivo delle autonomie, perché l'intesa con la Conferenza richiede necessariamente anche l'intesa con lo Stato, il quale è esso stesso parte della Conferenza e perché si tratterebbe in ogni caso di un condizionamento delle scelte della Regione da parte di altre Regioni ed enti locali, che non hanno alcun potere da esercitare in relazione al territorio di una specifica Regione.

1.1.2. – È censurato, in secondo luogo, il comma 10 dell'art. 23-bis, il quale prevede che «Il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale; b) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata; c) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità; d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua; e) disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui al presente articolo, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti di retti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo; f) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere; g) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale; h) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti; i) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio; l) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi; m) individuare espressamente le norme abrogate ai sensi del presente articolo».

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., perché la materia che forma oggetto della competenza regolamentare statale da essa prevista presenterebbe un «inestricabile intreccio con le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera a) o esclusiva delle regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera c)». Secondo la ricorrente, in presenza di un tale intreccio di materie, il solo modo di

contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni sarebbe consistito nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, in luogo del semplice parere previsto dalla disposizione impugnata.

In particolare, con riferimento alla lettera b) del comma 10 dell'art. 23-bis, la ricorrente lamenta che l'oggetto della potestà regolamentare da esso assegnata allo Stato – e cioè prevedere che «i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» – è del tutto estraneo alla tutela della concorrenza e a ogni altro titolo di competenza normativa statale.

1.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Rileva la difesa dello Stato che: a) il censurato comma 7 dell'art. 23-bis reca una disciplina che rientra nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché, attraverso l'individuazione dei bacini di gara e dei criteri relativi a tale attività, individua in concreto il «mercato rilevante», allo scopo di evitare le distorsioni della concorrenza derivanti dalla parcellizzazione delle gestioni; b) il censurato comma 10 dell'art. 23-bis prevede una potestà regolamentare statale che ha la finalità di procedere all'armonizzazione della disciplina di alcuni settori di pubblici servizi nei quali sussiste una regolazione settoriale contrastante con i principi stabiliti da detto articolo e tale finalità giustifica la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni anziché del meccanismo dell'intesa forte; c) in particolare, la lettera b) del censurato comma 10 dell'art. 23-bis ha anch'essa una finalità di armonizzazione, perché prevede che «il “controllo analogo” possa sussistere anche allorché più comuni e/o enti pubblici non detengano individualmente l'intera partecipazione del soggetto affidatario in house».

1.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che: a) quanto all'individuazione dei bacini di gara di cui al censurato comma 7, l'illegittimità della previsione dell'intesa con la Conferenza unificata è confermata dalla stessa legislazione statale, che affida alle Regioni, senza intese di alcun tipo, il potere di individuare gli ambiti di esercizio dei servizi pubblici, come ad esempio in materia di servizio idrico integrato (art. 147 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»); b) quanto al regolamento di delegificazione previsto dal censurato comma 10, lo schema di regolamento adottato il 22 luglio del 2010 dal Consiglio dei ministri e non ancora emanato contiene una previsione tanto dettagliata da rendere oltremodo necessaria la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata in luogo del semplice parere.

2. – Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il 22 ottobre successivo (r. ric. n. 72 del 2008), la Regione Liguria ha impugnato, tra l'altro, i commi 2, 3, 4, 7 e 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, – in riferimento agli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

2.1. – La ricorrente premette che la legge dello Stato può intervenire nella materia dei servizi pubblici solo a titolo di tutela della concorrenza e sostiene che le disposizioni censurate non sono riferibili a tale titolo competenziale.

2.1.1. – La Regione impugna, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, i quali prevedono rispettivamente che: a) «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità» (comma 2); b) «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi

della disciplina comunitaria» (comma 3); c) «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione» (comma 4).

Osserva la ricorrente che il diritto dell'ente territoriale responsabile di erogare in proprio il servizio pubblico a favore della propria comunità «non solo non è precluso dalle regole di tutela della concorrenza, ma è espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee», secondo cui «un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi», e «in tal caso, non si può parlare di contratto a titolo oneroso concluso con un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice», con la conseguenza che «non sussistono dunque i presupposti per applicare le norme comunitarie in materia di appalti pubblici». La stessa giurisprudenza avrebbe, inoltre, costantemente precisato che, «non è escluso che possano esistere altre circostanze nelle quali l'appello alla concorrenza non è obbligatorio ancorché la controparte contrattuale sia un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice», e che «ciò si verifica nel caso in cui l'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante della propria attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano».

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con tali principi, perché limitano, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali (le «peculiarità caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato») che procedurali (l'onere di «trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza»).

2.1.2. – La Regione impugna, in secondo luogo, il comma 7 del citato art. 23-bis, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., proponendo questioni analoghe a quelle proposte dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 69 del 2008 (supra: punto 1.1.1.).

2.1.3. – La stessa Regione impugna, infine, il comma 10 dell'art. 23-bis, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., proponendo questioni analoghe a quelle proposte dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 69 del 2008 (supra: punto 1.1.2.).

2.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Rileva la difesa dello Stato che: a) nella giurisprudenza comunitaria e interna, la possibilità dell'in house providing è costruita come deroga alla regolamentazione generale e deve, perciò, essere interpretata in via restrittiva; b) nell'attuazione del diritto comunitario in materia di tutela della concorrenza, il legislatore statale ha un margine di discrezionalità e può, perciò, utilizzare gli strumenti che ritiene più congrui in relazione alla situazione nazionale; c) non vi è alcuna lesione dell'autonomia degli enti locali, perché le norme censurate consentono che essi – qualora ne sussistano i presupposti – possano fare ricorso all'affidamento dei servizi in house; d) il censurato comma 7 dell'art. 23-bis reca una disciplina che rientra nella materia della tutela della concorrenza, perché, attraverso l'individuazione dei bacini di gara e dei criteri relativi a tale attività, individua in concreto il «mercato rilevante»; e) il censurato comma 10 dell'art. 23-bis prevede una potestà regolamentare statale che ha la finalità di procedere alla armonizzazione della disciplina di alcuni settori di pubblici servizi nei quali sussiste una disciplina settoriale contrastante con i principi stabiliti da detto articolo.

2.3. – Con memoria depositata in prossimità dell’udienza, la Regione Liguria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, svolgendo considerazioni analoghe a quelle svolte nella memoria per l’udienza nel giudizio r. ric. n. 69 del 2008 (supra: punto 1.3.) e precisando, inoltre, che il diritto comunitario consente agli enti locali di gestire in proprio i servizi pubblici e non prevede che la gestione in house sia limitata a casi eccezionali.

3. – Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il 27 ottobre successivo (r. ric. n. 77 del 2008), la Regione Piemonte ha impugnato i commi 1, 2, 3, 4, 8 e 10 dell’art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell’art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120 Cost.

3.1. – La Regione premette che il censurato comma 1 dell’art. 23-bis prevede che «Le disposizioni del presente articolo disciplinano l’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, 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, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili».

Il successivo comma 8 pone una disciplina transitoria per il solo servizio idrico integrato, prevedendo che: «Salvo quanto previsto dal comma 10, lettera e), le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall’evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell’ente affidante. Sono escluse dalla cessazione le concessioni affidate ai sensi del comma 3».

La preesistente disciplina generale del servizio pubblico locale – prosegue la Regione – non è tuttavia integralmente sottoposta ad abrogazione dal nuovo art. 23-bis, perché quest’ultimo espressamente prevede che cessino di avere effetto le norme preesistenti nelle sole «parti incompatibili» con le sue nuove disposizioni (comma 11).

3.1.1. – La ricorrente lamenta, in primo luogo, che i censurati commi 1, 2 e 3 violano l’art. 117, primo e quarto comma, Cost. Sono richiamati, ma non propriamente evocati, anche gli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo e sesto comma, e 118 Cost.

3.1.1.1. – Quanto al parametro dell’art. 117, quarto comma, Cost., esso sarebbe violato perché le norme impugnate recano una disciplina che non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, ma alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Con tali disposizioni, infatti, il legislatore statale riconosce che entrambe le forme di gestione ed affidamento dei servizi pubblici (soggetto scelto con gara, organizzazione in house) sono conformi all’ordinamento europeo e in particolare alla disciplina sulla concorrenza, ma giunge sino ad individuare come forma preferenziale “ordinaria” l’affidamento del servizio ad imprese terze, mentre relega la possibilità dell’affidamento in house ai soli casi ivi espressi in via d’eccezione, superando con ciò la stessa disciplina comunitaria in materia di concorrenza. E non potrebbe essere richiamato, a sostegno della legittimità di tali norme, il principio secondo cui la «legislazione nazionale in materia di tutela dell’ambiente ha potuto individuare misure più rigorose di quelle previste dal diritto comunitario», perché «ciò è stato possibile nei soli limiti di un rispetto del principio di proporzionalità con altre disposizioni del Trattato [...] tra le quali assume particolare importanza la disciplina a tutela della concorrenza».

Quanto alla sussistenza di altri eventuali titoli di competenza legislativa statale, la Regione rileva, innanzi tutto, che la disciplina del censurato art. 23-bis «è in tutto o in parte sostitutiva dell’art. 113, d.lgs. n. 267 del 2000» e ha perciò per oggetto unicamente le forme di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, e non le prestazioni da assicurare agli utenti, con la conseguenza che non può essere richiamata la materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

rileva, inoltre, che la disciplina censurata non è riconducibile alla potestà esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), «giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

In conclusione – sempre secondo la ricorrente – l'opzione tra le diverse modalità di gestione del servizio pubblico «è una tipica scelta d'organizzazione, in particolare di buon andamento del servizio pubblico (art. 97, primo comma, Cost.), che proprio in quanto organizzazione locale e non nazionale dei servizi oggetto della disciplina dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, non può riconoscersi alla legislazione statale, ma spetta alla legislazione regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. seppure nel rispetto di una eventuale specifica disciplina degli enti territoriali minori (art. 117, sesto comma, Cost.)». Alle Regioni spetta, inoltre «la legittimazione ad impugnare le leggi statali in via diretta non solo a tutela della propria legislazione ma anche con il riferimento alla prospettata lesione da parte della legge nazionale della potestà normativa degli enti territoriali, con affermazione della regione come ente di tutela avanti alla Corte costituzionale del “sistema regionale delle autonomie territoriali” (art. 114, secondo comma, Cost.)».

3.1.1.2. – Quanto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., la ricorrente rileva che esso sarebbe violato perché il diritto comunitario non consente che il legislatore nazionale spinga la tutela della concorrenza fino a comprimere il «principio di libertà degli individui o di autonomia – del pari costituzionale – degli enti territoriali (artt. 5, 117, 118, Cost.) di mantenere la capacità di operare ogni qualvolta fanno la scelta che ritengono più opportuna: cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico». In tal senso si è espresso – prosegue la ricorrente – l'ordinamento comunitario, laddove «ha ritenuto in contrasto con la disciplina europea sulla concorrenza la legge nazionale sui lavori pubblici (allora legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 21) che aveva limitato la scelta tra i due criteri europei d'aggiudicazione degli appalti – offerta economicamente più vantaggiosa e prezzo più basso – imponendo il vincolo legislativo alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere unicamente al criterio del prezzo più basso». L'attuazione del diritto comunitario non consentirebbe al legislatore interno di esprimere un autonomo indirizzo politico, perché essa può comportare solo «l'adozione di norme esecutive (secundum legem)», con l'impossibilità di spingersi sino a norme «integrative (praeter legem), tali cioè da ampliare, senza derogarli, i contenuti normativi espressi attraverso la legislazione» da attuare. Nel caso di specie, «nessuna delle disposizioni comunitarie vigenti infatti impone come invece pretende l'art. 23-bis, decreto-legge n. 112 del 2008, cit. ai suoi commi secondo e terzo agli Stati membri l'attribuzione ad imprese terze come forma ordinaria o preferenziale di affidamento dei servizi pubblici locali, relegando ai soli casi d'eccezione il ricorso alla diversa ed alternativa forma dell'in house providing. Al contrario si può affermare che la legislazione comunitaria lasci gli Stati membri liberi di decidere se fornire i servizi pubblici con un'organizzazione propria [...] o affidarne la fornitura ad imprese terze».

3.1.2. – La ricorrente lamenta, in secondo luogo, che i censurati commi 2, 3 e 4 violano gli artt. 3, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

3.1.2.1. – Quanto ai parametri degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale nella forma organizzativa dell'in house providing, contenuta nelle disposizioni censurate, risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove le s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi». Tale ulteriore disciplina, da intendersi come «deroga alla disciplina generale sul procedimento e la motivazione degli atti amministrativi», si porrebbe in violazione del principio di ragionevolezza («arg. ex art. 3, secondo comma Cost.), poiché non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esonero dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze (art. 23-bis, secondo comma), sia viceversa la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative». La denunciata invasione nella sfera di competenza regionale e degli enti territoriali minori è addirittura enfatizzata – prosegue la Regione – dalla

precisazione che le disposizioni impugnate «prevalgono» su tutte le «discipline di settore con esse incompatibili» e, in particolare, su quelle della Regione Piemonte relative al servizio idrico integrato (legge regionale 13 dicembre 1997, n. 13) e al sistema integrato di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24), che non limitano la scelta tra le forme di gestione dei servizi compatibili con il diritto comunitario.

La ricorrente non esclude, peraltro, che dell'art. 23-bis, commi 1 e 4, si possa dare «un'interpretazione adeguatrice capace di sorreggere una sentenza interpretativa di rigetto della questione di costituzionalità proposta ove s'intenda che tali disposizioni non derogano alla disciplina generale sul procedimento amministrativo, dovendo l'amministrazione motivare qualunque scelta della forma di gestione del servizio pubblico locale, attraverso una comparazione tra tutte quelle compatibili con l'ordinamento comunitario ed offrendo infine la giustificazione in concreto della forma prescelta, secondo un'interpretazione che espunge dalle norme qualsiasi preferenza o prevalenza in astratto di una forma di gestione sull'altra».

Anche seguendo tale percorso interpretativo, permarrebbe comunque – ad avviso della Regione – l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 23-bis, commi 3 e 4, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, «per avere il legislatore statale invaso la sfera di competenza normativa della Regione Piemonte e degli enti territoriali piemontesi nella definizione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, commi quarto e sesto, Cost.) poiché una parte della norma prevede una disciplina particolare del procedimento di affidamento della gestione a soggetti diversi dagli operatori di mercato, tra cui l'in house providing».

A tali considerazioni, la difesa regionale aggiunge che i commi censurati contengono «norme di dettaglio così puntuali che non sarebbero neppure compatibili con una competenza esclusiva dello Stato [...] e in violazione del principio di ragionevolezza (ex art. 3, secondo comma, Cost.) poiché della legge impugnata non si comprendono le ragioni di una disciplina differenziata per l'ambito locale dei pubblici servizi rispetto a quella generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione».

3.1.2.2. – Quanto ai parametri «dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, Cost. con riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost.», la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché i commi censurati ledono «l'autonomia costituzionale propria dell'intero sistema degli enti locali», limitando la «capacità d'organizzazione e di autonoma definizione normativa dello svolgimento delle funzioni di affidamento dei servizi pubblici locali». Secondo la Regione, in particolare, la scelta delle forme di gestione ed affidamento del servizio pubblico deve informarsi a valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità «che ciascuna organizzazione pubblica non può che esprimere con riferimento ai proposti standard di qualità che intende offrire agli utenti, involgendo perciò questioni di pura autorganizzazione degli enti territoriali». In particolare, la legislazione statale può legittimamente imporre una determinata forma di gestione di un servizio pubblico solo procedendo in via preliminare ad avocare allo Stato la competenza sull'organizzazione della gestione dei servizi sinora considerati locali (es. idrico integrato, raccolta dei rifiuti solidi urbani) sul presupposto che l'esercizio unitario di tali servizi sia divenuto ottimale solo a livello d'ambito statale (art. 118, primo comma, Cost.)). Ne consegue che la disciplina in esame è da ritenersi costituzionalmente illegittima «per difetto di tale qualificazione nazionale dei servizi che restano locali per sua espressa qualificazione».

3.1.2.3. – Quanto al parametro «dell'art. 117, secondo comma, Cost. con riferimento all'art. 3 Cost.», la ricorrente sostiene che la disciplina contenuta nelle disposizioni censurate, anche ove fosse ritenuta di tutela della concorrenza, difetterebbe di proporzionalità e adeguatezza.

In particolare, la difesa regionale afferma che la Corte costituzionale ha riconosciuto che solo le disposizioni di legge statale a «carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» trovano il proprio «titolo di legittimazione» nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza») e «solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali». A tale proposito, il criterio di proporzionalità ed adeguatezza sarebbe «essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale

attinente alla “tutela della concorrenza” e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali» poiché tale materia «trasversale» «si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese». Tali considerazioni varrebbero, a maggior ragione, per le disposizioni in esame, perché esse stabiliscono «una disciplina immediatamente autoapplicativa ove senz'altro pongono un criterio o principio di preferenza nell'attribuzione ad imprese terze dei servizi pubblici locali».

3.1.3. – La ricorrente censura, in terzo luogo, il comma 8 dell'art. 23-bis, il quale prevede – come visto – che, in generale «le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010».

3.1.3.1. – Ad avviso della ricorrente, la disposizione viola gli artt. 41, 114 e 117, secondo comma, Cost., «con riferimento all'art. 3 Cost.», ponendosi in contrasto con «il principio di ragionevolezza e di concorrenza comunitaria che la stessa proclama di voler affermare ed addirittura di voler superare, poiché la stessa si configura come ennesima [...] norma di sanatoria degli affidamenti al mercato dei produttori seppur disposti ancora una volta in difetto di evidenza pubblica, con proroga di cui le imprese terze si possono giovare ex lege sino alla data indicata dal 31 dicembre 2010». Si tratterebbe cioè di una norma che contraddice i primi commi dello stesso art. 23-bis, i quali realizzano «un indirizzo politico ispirato alla “ultra concorrenzialità”», perché favorisce gli affidamenti disposti in violazione della disciplina italiana ed europea sulla concorrenza.

3.1.3.2. – Per la difesa regionale, la stessa disposizione viola altresì gli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., i quali garantiscono l'autonomia costituzionale della Regione Piemonte e degli enti locali (art. 5, 114, 117, sesto comma, 118, Cost.), perché – stabilendo che cessano al 31 dicembre 2010 gli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica, salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina – determina la cessazione «di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, cit., art. 113, comma 5, lettera c), ponendo in forse l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale, al pari delle concessioni rilasciate ad imprese terze secondo le procedure ad evidenza pubblica».

3.1.4. – La ricorrente lamenta, in quarto luogo, che il censurato comma 10 dell'art. 23-bis, il quale autorizza il Governo all'adozione di regolamenti di delegificazione, viola l'art. 117, secondo, quarto e sesto comma, Cost., nonché «il principio di ragionevolezza e leale collaborazione» (artt. 3 e 120 Cost.), perché lo Stato, non avendo potestà legislativa in materia, non ha neanche potestà regolamentare.

Aggiunge la difesa regionale che la clausola di autorizzazione contenuta in detto comma «prefigura una disciplina regolamentare di particolare dettaglio» che viola i principi di adeguatezza e proporzionalità, perché «non pare possibile ritenere adeguato e proporzionale un intervento statale (per legge e regolamento) che rechi l'intera disciplina sugli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad esclusione di ogni spazio di regolazione per le regioni».

Inoltre – prosegue la ricorrente – la previsione secondo cui l'indicato regolamento sarà approvato dal Governo «sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché previa intesa con tale Conferenza, viola il principio costituzionale di leale collaborazione (art. 120 Cost.), perché «non pare comunque sufficiente un parere della Conferenza unificata sul regolamento di delegificazione destinato a completare l'intera disciplina sugli affidamenti dei servizi pubblici locali ove sarebbe stata invece necessaria una previa intesa con la Conferenza». Sarebbe, infatti, indubbio, nel caso in esame, «il forte intreccio con le competenze regionali», che costituisce ragione utile a limitare la discrezionalità del legislatore statale sulle forme di coinvolgimento delle Regioni.

In particolare, il comma censurato rinvia al regolamento governativo la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali diversi da quello idrico, «con una irragionevole differenza di trattamento che non appare giustificata in particolare per il servizio idrico integrato per il quale la legge statale indica senz'altro in via generale ed astratta la data di scadenza fissa del 31 dicembre 2010, mentre per gli altri

servizi pubblici consente al regolamento la previsione di adeguati “tempi differenziati” in ragione di eterogeneità dei servizi presi in considerazione».

3.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

La difesa dello Stato svolge argomentazioni analoghe a quelle svolte nei giudizi r. ric. n. 69 e n. 72 del 2008 (supra: punti 1.2. e 2.2.) e rileva, inoltre, che: a) la doglianza relativa alla disciplina delle decadenze e proroghe delle gestioni in essere è infondata, perché la scelta del legislatore statale è sufficientemente chiara e razionale: un termine più breve per le gestioni nelle quali sono coinvolti direttamente soggetti e interessi pubblici; un termine più lungo per «quegli affidamenti che presuppongono investimenti privati in corso di ammortamento»; b) il censurato comma 10 dell’art. 23-bis prevede, nella materia della tutela della concorrenza, una potestà regolamentare statale che ha la finalità di procedere all’armonizzazione della disciplina di alcuni settori di pubblici servizi nei quali sussiste una disciplina contrastante con i principi stabiliti da detto articolo.

3.3. – Con memoria depositata in prossimità dell’udienza, la Regione Piemonte ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che, poiché la definizione della questione di costituzionalità dipende dall’interpretazione del diritto dell’Unione europea, appare possibile «ritenere che la Corte costituzionale – ove non accolga i motivi di ricorso [...] – debba proporre la seguente questione pregiudiziale avanti la Corte di giustizia [...]: “se sia conforme al diritto europeo – al principio di concorrenza ed al principio d’autonomia degli enti territoriali (art. 5 Trattato) – la norma dello Stato italiano che impone l’attribuzione a terzi come forma ordinaria e preferenziale d’affidamento dei servizi pubblici locali, e la norma che relega la rilevanza giuridica dell’in house providing ai soli casi d’eccezione tassativamente individuati dal legislatore statale stesso con una conseguente limitazione dei casi ammessi dalla giurisprudenza comunitaria”».

3.4. – Con memoria depositata in prossimità dell’udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le questioni proposte siano dichiarate manifestamente infondate nel merito. Precisa, in particolare, la difesa dello Stato che la disciplina censurata, la quale è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, è legittima, perché la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale hanno sempre affermato che l’istituto dell’in house providing costituisce un’eccezione al principio di concorrenza e all’ordinaria osservanza delle procedure di evidenza pubblica: rappresenta, cioè, «una soluzione residuale alla quale ricorrere solo in caso di impossibilità di trovare una soluzione alternativa efficiente».

4. – Con ricorso notificato il 30 dicembre 2008 e depositato il 2 gennaio 2009 (r. ric. n. 2 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato i commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell’art. 4 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d’Ambito per l’esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale).

Detti commi prevedono, rispettivamente, che: a) «Nei novanta giorni successivi alla costituzione dell’AATO, la Giunta regionale approva lo schema tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui agli articoli 151 e 203 del d.lgs. 152/2006, in applicazione alla direttiva 93/36/CEE del Consiglio delle Comunità Europee del 14 giugno 1993 (Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture)» (comma 1); b) «L’AATO assicura la gestione del servizio idrico in forma integrata, provvedendo all’affidamento dello stesso ad un soggetto gestore unitario, ove non ancora individuato, in conformità alle disposizioni comunitarie ed alla normativa nazionale vigente in materia di affidamento dei servizi pubblici locali ed, in particolare, nel rispetto dei criteri di cui all’articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006» (comma 4); c) «Resta ferma la previsione di cui all’articolo 113, comma 15-bis, del d.lgs. 267/2000; a tal fine l’AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, qualora la medesima risulti

proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere» (comma 5); d) «L'AATO individua forme e modalità dirette all'integrazione del servizio di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, avuto riguardo agli affidamenti esistenti che non risultano cessati nei termini di cui all'articolo 113, comma 15-bis, del d.lgs. 267/2000, al fine di pervenire al superamento della frammentazione del servizio nel territorio dell'ambito» (comma 6); e) «L'AATO definisce i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori di cui alla legge regionale 2 luglio 2002, n. 26 (Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti)» (comma 14).

4.1. – La difesa dello Stato premette che il censurato art. 4 contiene disposizioni che contrastano con quanto previsto dalla legge statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza e formula tre questioni.

4.1.1. – È impugnato, in primo luogo, il comma 1 dell'art. 4, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sul rilievo che esso affida alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione, richiamando l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Sostiene il ricorrente che il suddetto art. 151 deve ritenersi tacitamente abrogato dal d.lgs. correttivo 16 gennaio 2008, n. 4, che ha sostituito l'art. 161 del d.lgs. n. 152/2006, disponendo che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (in seguito «Comitato») a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministero dell'ambiente. Lo stesso, così novellato, art. 161 – prosegue la difesa dello Stato – attribuisce, inoltre, al predetto Comitato la competenza anche in tema di contratti di servizio, obiettivi qualitativi dei servizi erogati, monitoraggio delle prestazioni e aspetti tariffari.

Ne deriva, per lo Stato, che «L'art. 4, comma 14, della legge regionale n. 39/2008 impugnata appare, pertanto, in contrasto con la normativa statale, nella parte in cui affida invece tali competenze all'AATO».

In conclusione, i commi censurati violerebbero il parametro costituzionale evocato, per il tramite dell'art. 161, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale dispone, tra l'altro, che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non la Giunta regionale a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare.

4.1.2. – È impugnato, in secondo luogo – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per il tramite dell'art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, del d.l. n. 112 del 2008 – il comma 4 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, il quale stabilisce – come visto – che l'AATO provvede all'affidamento del servizio idrico integrato, «in particolare, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. 152/2006».

Evidenzia la difesa dello Stato che il richiamato art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, al comma 1, consente la scelta della forma di gestione degli AATO tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ma l'art. 23-bis, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008, prevede che le parti dell'art. 113 citato che siano incompatibili con le prescrizioni in esso contenute siano da considerare abrogate. Ad avviso della stessa difesa, quindi, la norma regionale risulta in contrasto con l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, perché quest'ultimo prevede come regola per l'affidamento dei servizi pubblici locali le procedure competitive ad evidenza pubblica, ferma restando la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solo in presenza di circoscritte e motivate circostanze, contemplate al comma 3 del medesimo articolo. La norma regionale, invece, prevede l'affidamento del servizio a un soggetto da individuare genericamente in conformità alle disposizioni comunitarie e alla normativa nazionale vigente in materia e, quindi, indifferentemente in una delle tre forme previste dal menzionato art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, anche senza che ricorrano le suddette peculiari circostanze.

4.1.3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in terzo luogo – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per il tramite dell'art. 23-bis, commi 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008 – i commi 5 e 6 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, i quali disciplinano la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, rinviando alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000.

La difesa dello Stato sostiene che le norme impugnate contrastano con gli evocati parametri, perché la materia è attualmente regolata in maniera difforme dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che ha abrogato – come visto – l'art. 113 citato nelle parti incompatibili con le sue disposizioni, e che fissa, ai commi 8 e 9, comunque, al 31 dicembre 2010 la data per la cessazione delle concessioni esistenti rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica.

4.2. – Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari «l'inammissibilità e/o l'infondatezza del ricorso».

4.2.1. – Quanto alle censure riguardanti i commi 1 e 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente osserva che dette disposizioni non sono riconducibili a competenze legislative statali, perché attengono alla materia dei pubblici servizi locali, di competenza legislativa regionale.

In particolare, in relazione all'impugnazione del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente sostiene che la previsione per cui la «Giunta regionale approva lo schema tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui agli articoli 151 e 203 del d.lgs. 152/2006» non contrasta con la legislazione statale. Infatti, il richiamato art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che l'Autorità d'ambito predispone le convenzioni che regolano i rapporti con i gestori del servizio e, a tal fine, le Regioni adottano convenzioni tipo con relativi disciplinari. Ad avviso della Regione, tale ultima disposizione è tuttora in vigore e non è stata tacitamente abrogata dalla nuova formulazione del successivo art. 161 introdotta dal decreto legislativo correttivo 16 gennaio 2008, n. 4, il quale assegna al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche la competenza a redigere una o più convenzioni tipo, da adottare con decreto ministeriale. In ogni caso, i compiti del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche devono essere interpretati – anche alla luce dei lavori preparatori – conformemente agli artt. 5 e 117 Cost., nel senso che essi si aggiungono e non si sostituiscono alle competenze disciplinate dalla legge regionale.

Quanto poi all'impugnazione del comma 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente premette che essa è inammissibile, perché generica, non specificando quali siano i profili che determinano il contrasto con la norma statale. Nel merito, sostiene che non vi è incompatibilità fra i poteri che il comma 14 assegna all'Autorità d'ambito e quelli assegnati dall'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006 al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

4.2.2. – In relazione alla censura riguardante il comma 4 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la Regione sostiene che essa è inammissibile e infondata, anche perché non riguarda la parte in cui il comma impugnato richiama l'art. 113, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, con riferimento ai criteri di gara, né quella in cui richiama l'art. 172 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina le gestioni esistenti.

La Regione contesta quanto affermato dal ricorrente, secondo cui la norma censurata richiama una disposizione, l'art. 150 del citato d.lgs. n. 152 del 2006, che al comma 1 consente la scelta della forma di gestione del servizio tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, disposizione da considerare abrogata per incompatibilità con l'art. 23-bis, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008. Per la difesa regionale, infatti, tale abrogazione non si sarebbe verificata e, in ogni caso, la norma censurata sarebbe conforme all'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, a sua volta ancora vigente, perché fatto salvo sia dal divieto di abrogazione implicita previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, sia dalla stessa formulazione dell'art. 23-bis citato, che, al comma 10, lettera d), prevede la necessità di una armonizzazione con le discipline di settore, da farsi tramite regolamento.

Se ne concluderebbe che la disposizione censurata non viola, in ogni caso, la disciplina settoriale applicabile al servizio idrico, ponendosi al più in contrasto con l'art. 23-bis, norma il cui scrutinio di costituzionalità appare pregiudiziale.

4.2.3. – Quanto alla terza delle questioni proposte – con cui sono censurati i commi 5 e 6 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, sul rilievo che essi disciplinano la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio rinviando alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, da ritenersi abrogato dal citato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il quale ha regolato la materia in maniera difforme – la resistente sostiene che il richiamato art. 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000 non può ritenersi abrogato, perché: a) le sue disposizioni non sono tutte incompatibili con quelle del successivo art. 23-bis, con le quali possono essere armonizzate, ad esempio quanto alla data della cessazione delle concessioni; b) l'articolo è coperto dal divieto generale di abrogazione implicita contenuto nell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000; c) lo stesso art. 23-bis non opera un'abrogazione per nuova integrale disciplina della materia, perché dispone espressamente che l'abrogazione sia limitata alle parti incompatibili. Ne consegue – per la Regione – che non sussiste alcun contrasto tra i commi censurati e la disciplina statale vigente; disciplina che comunque, almeno per quanto riguarda il comma 8 del menzionato art. 23-bis, è da ritenere incostituzionale. Quanto, in particolare, all'impugnato comma 6 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la questione è da ritenersi inammissibile, perché – contrariamente a quanto assunto dallo Stato – la disposizione non ha per oggetto né la cessazione delle concessioni, né il regime transitorio, ma solamente l'integrazione dei servizi esistenti che non sono oggetto di cessazione.

4.2.4. – La ricorrente conclude rilevando di avere già proposto, con il ricorso n. 72 del 2008, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e chiede pertanto, per il caso in cui la Corte ritenesse pregiudiziali tali questioni, la riunione dei procedimenti.

4.3. – Con successiva memoria, la Regione Liguria ha ribadito quanto già argomentato nell'atto di costituzione, rilevando, inoltre, che le modifiche legislative intervenute nel frattempo fondano ulteriori ragioni di inammissibilità o infondatezza delle questioni proposte.

4.3.1. – Quanto alle censure riguardanti i commi 1 e 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente osserva che l'art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, ha soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, sostituendolo con la Commissione nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Per la Regione, tale modifica legislativa ha reso improcedibile il ricorso o, comunque, non ne ha fatto venire meno la già rilevata infondatezza, anche perché la Commissione di nuova istituzione non ha le stesse competenze del soppresso Comitato. Essa, infatti – secondo l'art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge n. 39 del 2009 – subentra «nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ai sensi degli articoli 99, 101, 146, 148, 149, 152, 154, 172 e 174 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche», con evidente omissione da parte del legislatore di ogni riferimento all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006.

4.3.2. – Quanto alla seconda e alla terza delle questioni sollevate, in relazione alle quali lo Stato ha evocato come parametro interposto l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, la Regione «ritiene che l'impugnazione si dimostri oggi inattuale ed il ricorso sia carente di interesse e dunque improcedibile», a seguito delle modifiche sostanziali subite dallo stesso art. 23-bis.

Precisa comunque la Regione che, prima di tali modifiche del parametro interposto, i censurati commi 4 e 5 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008 non hanno avuto in concreto alcuna applicazione, perché regolano le competenze delle Autorità d'ambito, che all'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2009 non erano state ancora istituite.

4.4. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, da intendersi come sostitutiva dell'ultima memoria depositata, la Regione Liguria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto in tale ultimo atto.

4.5. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rilevato – allo scopo di puntualizzare la permanenza dell'interesse al ricorso nonostante le modifiche normative intervenute nella materia – che il legislatore del 2009 ha sostituito il vecchio Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche con la nuova Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, prevedendone una composizione maggiormente orientata a consentire la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie locali. Inoltre, dal nuovo quadro normativo verrebbe rafforzato il fondamento delle censure di costituzionalità sollevate avverso la legge Regionale, perché essa richiama una norma statale abrogata e non più operativa: l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Quanto alla censura relativa ai commi 1 e 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la difesa dello Stato rileva che detti commi attribuiscono alla Giunta regionale il potere di predisporre lo schema tipo di contratti di servizio e di convenzioni regolanti i rapporti tra le Autorità d'ambito e i gestori del servizio idrico integrato, secondo quanto previsto dall'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, disposizione implicitamente abrogata dall'art. 161 dello stesso d.lgs., come sostituito dal d.lgs. n. 4 del 2008. La Regione contesta la suesa posta ricostruzione, asserendo che l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 non sarebbe stato abrogato dalla modifica del successivo art. 161, sul rilievo che l'art. 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 richiede una "dichiarazione espressa" per l'abrogazione di una norma del codice dell'ambiente ed essa mancherebbe nel caso di abrogazione tacita per incompatibilità di norma temporalmente successiva rispetto a quella precedente che resta caducata ex nunc. L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che tale assunto non è condivisibile, perché, «secondo la dogmatica del diritto "espressa" non significa "esplicita": il primo termine impone una previsione legale; il secondo esprime la necessità che la disposizione abrogatrice menzioni expressis verbis la norma di cui sancisce l'abrogazione. L'abrogazione espressa può, dunque, essere esplicita ovvero implicita (per incompatibilità) e nella seconda delle due ipotesi da ultimo citate ricade il caso di cui si discorre che, pertanto, non confligge con l'art. 3 invocato da Controparte».

Quanto, poi, al contratto di servizio e alla convenzione cui fanno riferimento le disposizioni censurate, la difesa dello Stato rileva che essi sono sostanzialmente la medesima cosa, essendo entrambi atti negoziali conclusi dalle Autorità d'ambito con i gestori del servizio pubblico onde regolare i loro rapporti. Confermerebbe «tale conclusione una analisi del dato normativo che pare usare alternativamente l'una piuttosto che l'altra nomenclatura».

Quanto alla censura relativa all'art. 4, comma 4, della legge reg. n. 39 del 2008, la difesa dello Stato sostiene che detta disposizione, trattando dell'affidamento del servizio idrico, richiama l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui l'Autorità d'ambito delibera la forma di gestione scegliendo tra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, norma, quest'ultima, abrogata dal citato art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 nelle parti incompatibili con le disposizioni dello stesso art. 23-bis. La Regione valorizza il dato letterale dell'art. 4, comma 4, nella parte in cui richiama la «normativa nazionale vigente», sostenendo che la previsione lascia intendere di rinviare alle norme vigenti e, dunque, non anche alle parti dell'art. 113 abrogate dal citato art. 23-bis.

Per la difesa dello Stato, tali argomenti risultano superabili, se si tiene conto del fatto che l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, in ogni suo comma (ad eccezione dell'ultimo), rinvia a commi del citato art. 113, T.U. enti locali, con la conseguenza che «pare quantomeno opinabile la scelta di tecnica legislativa operata dal legislatore regionale di rinviare (con l'art. 4, comma 4, censurato) ad una norma (l'art. 150 codice dell'ambiente) la quale a sua volta rinvia ad altra norma (l'art. 113 T.U. enti locali), quest'ultima abrogata per incompatibilità da un'altra norma ancora (l'art. 23-bis, d.l. 112). Da ciò pare di potersi inferire piuttosto che il legislatore regionale ha trascurato l'intervenuta abrogazione parziale dell'art. 113».

Quanto alle censure aventi ad oggetto l'art. 4, commi 5 e 6, della legge reg. n. 39 del 2008, il ricorrente contesta l'affermazione della controparte secondo cui il comma 15-bis dell'art. 113 e i commi 8 e 9 dell'art. 23-bis non sarebbero incompatibili e, dunque, il primo non risulterebbe abrogato dal

secondo. Rileva sul punto la difesa dello Stato che «l'art. 23-bis fissa la cessazione delle concessioni attribuite senza gara alla data del 31/12/2010 escludendo, però, dalla perdita di efficacia gli affidamenti diretti effettuati nelle ipotesi in cui il terzo comma dello stesso art. 23-bis ancora li consente (al ricorrere cioè di "peculiarità caratteristiche economiche, sociali, ambientali, geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento" che non consentono l'espletamento della pubblica gara); mentre il comma 15-bis dell'art. 113 T.U. enti locali contempla [...] quali eccezioni alla cessazione delle concessioni i casi in cui l'affidamento è effettuato con una delle modalità di cui al comma 5 dello stesso articolo».

5. – Con ricorso notificato il 9 gennaio 2010 e depositato il 18 gennaio successivo (r. ric. n. 6 del 2010), la Regione Puglia ha impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 – aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 –, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, disposizione entrata in vigore (in forza dell'art. 21 del medesimo decreto-legge) in data 26 settembre 2009 e modificata, in forza dell'art. 1, comma 2, della legge di conversione, a far data dal giorno 25 novembre 2009.

5.1. – La Regione premette che l'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 reca «Adeguamento alla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», modificando in modo significativo l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, con la previsione di un ampliamento dei settori esclusi dall'applicabilità della normativa.

In particolare, il nuovo testo del citato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, prevede che: «1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, 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, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Sono fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, in materia di distribuzione di gas naturale, le disposizioni del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e della legge 23 agosto 2004, n. 239, in materia di distribuzione di energia elettrica, le disposizioni della legge 2 aprile 1968, n. 475, relativamente alla gestione delle farmacie comunali, nonché quelle del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, relativamente alla disciplina del trasporto ferroviario regionale. Gli ambiti territoriali minimi di cui al comma 2 del citato articolo 46-bis sono determinati, entro il 31 dicembre 2012, dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, tenendo anche conto delle interconnessioni degli impianti di distribuzione e con riferimento alle specificità territoriali e al numero dei clienti finali. In ogni caso l'ambito non può essere inferiore al territorio comunale.

2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti

operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.

3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

4. Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.

4-bis. I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui al comma 4.

5. Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati.

6. È consentito l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa. In questo caso la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

7. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale.

8. Il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 è il seguente:

a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta "in house" cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011. Esse cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale attraverso le modalità di cui alla lettera b) del comma 2;

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell' articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano prorogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015;

e) le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante.

9. Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto di cui al primo periodo opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e al socio selezionato ai sensi della lettera b) del comma 2. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti.

10. Il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro il 31 dicembre 2009, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di:

a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, tenendo conto delle scadenze fissate al comma 8, e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;

b) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all' articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;

c) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;

d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;

e) (abrogato)

f) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;

g) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;

h) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;

i) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;

l) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;

m) individuare espressamente le norme abrogate ai sensi del presente articolo.

11. L'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo.

12. Restano salve le procedure di affidamento già avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

La ricorrente afferma che il legislatore statale riconosce che sia l'affidamento del servizio pubblico ad imprese terze, sia l'affidamento in house sono conformi all'ordinamento europeo e in particolare alla disciplina della concorrenza, ma con la norma di cui si tratta giunge sino ad individuare come forma preferenziale ordinaria l'affidamento del servizio ad imprese terze, mentre relega la possibilità dell'affidamento in house ai soli casi ivi espressi in via d'eccezione, superando la stessa disciplina comunitaria in materia di concorrenza.

5.1.1. – Ad avviso della Regione, i commi 2, 3 e 4 del menzionato art. 23-bis violano l'evocato art. 117, terzo comma, Cost., «in quanto limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente e di gestire in proprio i servizi pubblici». Dette disposizioni – prosegue la Regione – sottopongono la scelta del regime di gestione del servizio a vincoli sia sostanziali che procedurali, impedendo, in tal modo, una previa valutazione comparativa da parte dell'amministrazione fra tutte le possibili opzioni di scelta della forma di gestione, «cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico».

Si tratterebbe, peraltro, di innovazioni non imposte dal diritto comunitario, sia sotto il profilo dell'esternalizzazione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica, sia sotto quello della riattribuzione con la messa in gara delle attuali concessioni prima della scadenza originariamente prevista.

Ad avviso della Regione Puglia, tale limitazione della capacità delle amministrazioni regionali e locali di gestire in proprio i servizi pubblici risulta costituzionalmente illegittima e lesiva della potestà legislativa regionale in materia, poiché nega illegittimamente l'autonomia costituzionale di tali enti (art. 114 Cost.), riconosciuta anche dall'Unione europea, nel suo nucleo imprescindibile della capacità di darsi un'organizzazione idonea a soddisfare i bisogni sociali nel suo territorio, cioè della popolazione residente che ne è l'elemento costitutivo. L'invasione della sfera di competenza regionale e degli enti territoriali minori sarebbe, poi, enfatizzata dalla precisazione che le indicate disposizioni – i commi 2, 3, 4 dell'art. 23-bis, modificato dall'art. 15 cit. – «prevalgono su tutte le discipline di settore con esse incompatibili», ivi comprese le discipline di settore regionali.

In conclusione, le disposizioni denunciate, non si limiterebbero a stabilire principi fondamentali della materia, ma detterebbero «una disciplina articolata e specifica, invasiva delle competenze regionali anche in materia di regolazione del servizio idrico integrato». Tali competenze legislative sarebbero ascrivibili – sempre secondo la Regione – all'evocato parametro. Infatti, a fronte di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 246 del 2009, secondo cui l'art. 117, terzo comma, Cost., «il quale contiene l'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente, non contempla la materia» del servizio idrico integrato, la ricorrente ritiene che tale «osservazione di carattere generale non toglie

[...] che implicitamente essa vi rientri almeno nella misura in cui quel servizio sia funzionalizzato e utilizzato a fini di alimentazione e di tutela della salute: materie espressamente indicate come soggette alla legislazione concorrente dall'art. 117, comma 3, Cost.».

Sotto questo profilo – prosegue la difesa regionale – il servizio idrico integrato è da considerare «servizio pubblico locale privo di rilevanza economica, la cui disciplina non è riconducibile al titolo di legittimazione trasversale “tutela della concorrenza”». E ciò perché, «con riferimento alla funzione di tutela della salute e di alimentazione propria dell'acqua, non esiste un mercato concorrenziale ed il ruolo riservato dal titolo V della Costituzione al legislatore regionale si riepande in tutte le sue potenzialità». In altri termini, il servizio deve essere realizzato secondo forme e modalità di gestione «che garantiscano un governo pubblico partecipato e un finanziamento attraverso meccanismi perequativi e di equità sociale: senza finalità lucrativa e nel rispetto dei diritti delle generazioni future e degli equilibri ecologici».

5.1.2. – È del pari censurato, con riferimento allo stesso parametro costituzionale dell'art. 117, terzo comma, il comma 8 dell'art. 23-bis, il quale stabilisce – come visto – che cessano al 31 dicembre 2010 gli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica, salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina.

La Regione lamenta che tale disposizione «parrebbe determinare per l'effetto la cessazione di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, art. 113, comma 5, lettera c), ponendo nell'incertezza l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale».

5.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

La difesa dello Stato rileva che: a) «la Regione non può lamentare genericamente l'illegittimità costituzionale di leggi statali, ovvero la contrarietà delle stesse all'ordinamento comunitario senza indicare specificamente la lesione di una competenza ad essa attribuita»; b) le disposizioni censurate rientrano nella materia della tutela della concorrenza, perché perseguono, in modo adeguato e proporzionato, il fine di assicurare una disciplina nazionale uniforme e, nella parte in cui regolano le partecipazioni pubbliche a società miste, sono riconducibili anche alla materia dell'ordinamento civile, in forza degli artt. 2458-2460 del codice civile; c) «in riferimento alle questioni ex adverso sollevate sulla mancata e/o inesatta applicazione dei principi comunitari in materia di servizi pubblici locali, si ritiene che la doglianza sia mal posta in termini di incostituzionalità», perché «qualora codesta Corte dovesse ravvisare l'esigenza di assicurare una uniforme interpretazione del diritto comunitario, la questione, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, dovrebbe essere preventivamente oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE».

5.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, in particolare sostenendo che: a) il ricorso è inammissibile, perché la Regione non ha impugnato la previgente formulazione dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, ma solo quella successivamente introdotta dall'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, la quale è meramente confermativa del principio di eccezionalità della gestione in house già posto precedentemente; b) la disciplina censurata, la quale è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, è legittima, perché la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale hanno sempre affermato che l'istituto dell'in house providing costituisce un'eccezione al principio di concorrenza e all'ordinaria osservanza delle procedure di evidenza pubblica: rappresenta, cioè, «una soluzione residuale alla quale ricorrere solo in caso di impossibilità di trovare una soluzione alternativa efficiente».

6. – Con ricorso notificato il 22 gennaio 2010 e depositato il 27 gennaio successivo (r. ric. n. 10 del 2010), la Regione Toscana ha impugnato – in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma,

Cost. – i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

6.1. – La Regione premette che le modifiche apportate all'art. 23- bis del d.l. n. 112 del 2008 «dettano nuove regole in ordine alle modalità di conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, realizzando un sistema in cui emerge con forza la centralità e la prevalenza dell'affidamento del servizio attraverso le procedure di evidenza pubblica ed il disfavore del legislatore statale per le modalità di gestione in house, con il dichiarato scopo di procedere ad una liberalizzazione del settore dei servizi pubblici». Premette altresì che la materia dei servizi pubblici locali rientra nell'ambito della potestà legislativa esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Premette, infine, che la Corte costituzionale ha rilevato che l'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza, con riferimento alla disciplina dei servizi pubblici, coinvolge profili aventi un'incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, che non ricadono solo nell'esclusiva competenza statale, ma coinvolgono anche molteplici ambiti di competenza delle Regioni, con la conseguenza che l'intervento dello Stato «deve limitarsi alla disciplina di quegli aspetti strettamente connessi alla tutela ed alla promozione della concorrenza e deve uniformarsi ai principi di adeguatezza e di proporzionalità dell'intervento normativo rispetto al fine pro-concorrenziale perseguito, con ciò escludendo la legittimità di una normativa troppo dettagliata e puntuale o irragionevole».

6.1.1. – Sono censurati, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, i quali stabiliscono che di regola la gestione dei servizi pubblici locali debba essere affidata ad una società privata o mista tramite gara e ammettono la modalità di affidamento del servizio in house solo in via eccezionale.

La ricorrente osserva che tali disposizioni esprimono con evidenza il disfavore manifestato dal legislatore statale per la modalità di gestione del servizio pubblico attraverso una società a totale partecipazione pubblica, ancorché sussistano i requisiti indicati dall'ordinamento comunitario, ossia l'esercizio da parte dell'ente pubblico di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la prevalenza dell'attività della società in house a favore dell'ente controllante.

Tale regime – prosegue la Regione – «non risponde ad esigenze connesse alla regolazione del mercato e di tutela della concorrenza e stabilisce una disciplina particolareggiata e puntuale, incidendo in maniera rilevante sulle prerogative regionali costituzionalmente garantite».

In particolare, poiché l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa, tutta l'organizzazione in house è sottratta alla disciplina della concorrenza nella scelta del gestore, in quanto questi è parte dell'organizzazione della controllante, per la quale svolge attività in via prevalente: non può pertanto essere considerata un'impresa di terzi, né incide sul mercato. Conseguentemente, non potrebbe invocarsi il principio di concorrenza – che invece deve necessariamente conformare l'operato delle amministrazioni una volta che le stesse abbiano deciso di rivolgersi al mercato delle imprese – nella ipotesi della scelta dell'in house, che involge piuttosto profili di auto-organizzazione dell'ente pubblico.

Per la difesa regionale, tale ricostruzione trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'intervento legislativo statale a tutela della concorrenza con riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica viene in considerazione solo per quei profili di disciplina strettamente collegati e funzionali all'esigenza di definire condizioni concorrenziali uniformi nei vari settori economici. Invece, quando le Amministrazioni, nell'esercizio delle valutazioni discrezionali di competenza, decidono di gestire il servizio attraverso una propria longa manus (la società in house) non ricorrono le esigenze di tutela della concorrenza e quindi, per tale profilo, non esiste un titolo legittimante la competenza statale. In altri termini, la scelta in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico locale è da considerare una tipica scelta di organizzazione, «che in quanto organizzazione locale e non nazionale dei servizi non rientra nella competenza statale, ma in quella regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.».

6.1.1.1. – Ne deriva, per la ricorrente, l'illegittimità costituzionale dei commi censurati, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., perché detti commi esprimono una prevalenza della gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali, in quanto intervengono nella materia dell'organizzazione della gestione di detti servizi, con una normativa di dettaglio, che non lascia margini all'autonomia del legislatore regionale, pur perseguendo finalità che esulano da profili strettamente connessi alla tutela della concorrenza.

6.1.1.2. – Sempre per la ricorrente, i commi impugnati si pongono in contrasto anche con il diritto comunitario, in violazione dell'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost.

Infatti, nessuna disposizione comunitaria vigente limita il ricorso all'in house a casi eccezionali, in presenza di rigorose condizioni previste dalla legge e previo assolvimento di puntuali regole procedurali, così come invece previsto dalle disposizioni censurate. Al contrario – sostiene la ricorrente – l'ordinamento comunitario ammette espressamente la possibilità di fornire i servizi pubblici con un'organizzazione propria, in alternativa all'affidamento ad imprese terze, con la conseguenza che le disposizioni censurate non trovano fondamento né nella riserva costituzionale alla legislazione statale esclusiva della materia tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), né nella disciplina comunitaria.

A tali conclusioni non potrebbe opporsi che le disposizioni impuginate rientrano nella materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), in quanto hanno ad oggetto unicamente le forme di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica e non le prestazioni che dette gestioni debbono assicurare agli utenti. Né del pari potrebbe opporsi che esse rientrano nella materia delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

6.1.2. – È censurato, in secondo luogo – sempre in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma Cost. – il comma 8 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il quale introduce un nuovo regime transitorio, valido per tutti i servizi, compreso quello idrico, con riferimento alle gestioni in essere.

La Regione sostiene che anche detta disposizione non si limita a disciplinare, con norma di carattere generale, la materia della gestione dei servizi pubblici sotto lo specifico profilo della tutela della concorrenza e, in ogni caso, non rispetta i principi di adeguatezza e di proporzionalità dell'intervento normativo da parte dello Stato in ragione delle finalità pro-concorrenziali. Non appare, infatti, ragionevole l'aver stabilito una puntuale articolazione temporale della disciplina transitoria, valida indifferentemente per tutti le tipologie di servizi pubblici e riferita genericamente a tutte le diverse situazioni presenti sul territorio nazionale. Inoltre, anche attraverso la disciplina del periodo transitorio, viene ribadito il disfavore del legislatore statale per le gestioni in house, le quali, pur affidate conformemente ai principi dell'ordinamento comunitario, sono destinate a cessare improrogabilmente alla data del 31 dicembre 2011.

In conclusione, ad avviso della Regione, il comma censurato si pone in contrasto con gli evocati parametri, perché: a) il legislatore statale, con la disciplina in esame, non ha limitato il proprio intervento agli aspetti più strettamente connessi alla tutela della concorrenza ed alla regolazione del mercato, ma è intervenuto, con una norma di dettaglio, sottraendo alle Regioni la libera determinazione se ricorrere o meno al mercato ai fini della gestione del servizio pubblico; determinazione che rientra nell'ambito del buon andamento dell'organizzazione dei servizi pubblici, che spetta alle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; b) la disposizione, nella parte in cui impone al 31 dicembre 2011 la cessazione di tutte le gestioni in house, viola l'art. 117 primo comma, Cost.; per il tramite del diritto comunitario, che invece consente la prosecuzione di tali gestioni; c) neppure con riferimento alla disciplina del periodo transitorio possono venire in rilievo le competenze legislative statali in materia di livelli essenziali delle prestazioni o di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, per le stesse ragioni già esposte in relazione alla questione avente ad oggetto i commi 2, 3 e 4 del menzionato art. 23-bis.

6.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso n. 6 del 2010 (supra: punto 5.2.).

6.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, in particolare sostenendo che: a) il ricorso è inammissibile, perché la Regione non ha impugnato la previgente formulazione dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, ma solo quella successivamente introdotta dall'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, la quale è meramente confermativa del principio di eccezionalità della gestione in house già posto precedentemente; b) la disciplina censurata, la quale è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, è legittima, perché la giurisprudenza comunitaria e nazionale ha sempre affermato che l'istituto dell'in house providing costituisce un'eccezione al principio di concorrenza e all'ordinaria osservanza delle procedure di evidenza pubblica.

7. – Con ricorso notificato il 22 gennaio 2010 e depositato il 27 gennaio successivo (r. ric. n. 12 del 2010), la Regione Liguria ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo, secondo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 –, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

7.1. – La Regione premette che l'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008 – i cui commi 1, 4, 5, 6 e 14 sono oggetto di impugnazione da parte dello Stato con il ricorso n. 2 del 2009 – ammette senza limitazioni la gestione in house dei servizi pubblici.

Premette altresì che l'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, che ha introdotto le disposizioni censurate, pur essendo intitolato «Adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica», non cita mai atti comunitari, perché non è, in realtà, imposto da esigenze di adeguamento alla normativa comunitaria, ma è frutto di una scelta «meramente statale volta ad imporre la procedura competitiva di affidamento del servizio come procedura ordinaria e l'affidamento in house come procedura eccezionale». Al contrario, – prosegue la ricorrente – il diritto comunitario, pur incentrato sulla tutela della concorrenza come metodo per garantire la pari opportunità di accesso al mercato delle commesse pubbliche per tutti gli operatori europei, ammette pienamente il diritto di ogni amministrazione di erogare direttamente i servizi pubblici autoproducendoli corrispondentemente alla propria missione.

Premette, infine, che l'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 è impugnabile anche nelle parti in cui è confermativo dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale secondo la quale gli atti legislativi sono sempre impugnabili anche se apparentemente «confermativi», perché dotati sempre, per propria natura intrinseca, del carattere della novità.

7.1.1. – Sono censurati, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, i quali stabiliscono che di regola la gestione dei servizi pubblici locali debba essere affidata ad una società privata o mista tramite gara e ammettono la modalità di affidamento del servizio in house solo in via eccezionale.

7.1.1.1. – La ricorrente osserva che tali disposizioni esprimono il disfavore del legislatore statale per la modalità di gestione del servizio pubblico attraverso una società a totale partecipazione pubblica, ponendo pesanti limiti sostanziali e procedurali. Esse operano una drastica compressione dell'autonomia legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali ed organizzazione degli enti locali (art. 117, quarto comma, Cost.), dato che le possibili scelte della Regione sulla forma di gestione del servizio vengono limitate a due possibilità, mentre la gestione diretta viene esclusa e quella tramite società in house limitata a casi eccezionali.

Ad avviso della difesa regionale, le disposizioni censurate non rientrano nella competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, ma si limitano a negare «il diritto dell'ente territoriale responsabile di erogare in proprio il servizio pubblico a favore della propria comunità»; diritto

esspressamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE, la quale afferma che un' autorità pubblica, che sia un' amministrazione aggiudicatrice, ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi.

Ad avviso della Regione Liguria, le limitazioni poste dalle disposizioni censurate alla capacità delle amministrazioni regionali e locali di gestire in proprio i servizi pubblici risultano costituzionalmente illegittime e lesive della potestà legislativa regionale nella materia. E ciò, perché «un problema di tutela della concorrenza può iniziare solo dopo che è stata presa la decisione di gestire il servizio attraverso il mercato, anziché in proprio. Al contrario, la decisione di mantenere il servizio nell'ambito della propria organizzazione diretta, o della propria organizzazione in house, non restringe e non altera in alcun modo la concorrenza».

In relazione ad altri eventuali titoli di competenza statale, la ricorrente osserva, innanzitutto, che «la disciplina in esame non appare riferibile alla competenza legislativa statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” perché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali». Rileva, poi, che, in base alla giurisprudenza costituzionale, l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. non può essere invocato in relazione alle modalità di affidamento dei servizi locali. In particolare, il fatto che nella sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2009, si legga che «le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali» confermerebbe che, data l'importanza del servizio idrico, lo Stato non può vietare all'ente di svolgerlo direttamente, costringendolo ad affidarlo a terzi.

Con riferimento al censurato comma 4, la ricorrente aggiunge che la sua illegittimità costituzionale consegue logicamente a quella dei precedenti commi 2 e 3. Detto comma, infatti, richiede uno speciale parere per l'adozione della gestione diretta del servizio mediante la propria organizzazione o in house; parere che «si può giustificare soltanto come forma di garanzia della “eccezionalità” della gestione in house e della fondatezza delle specifiche ragioni della scelta, ma che [...] non ha più senso né ragionevolezza una volta che si riconosca il diritto dell'amministrazione di gestire in proprio il Servizio».

In conclusione, le disposizioni dei commi 2, 3 e 4 impugnati sono, per la ricorrente, illegittime, perché, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali (le «peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento») che procedurali (l'onere di trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore).

7.1.1.2. – La ricorrente lamenta anche che le stesse disposizioni violano l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., perché – vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico – vanificano «la norma che assegna, preferibilmente, le funzioni amministrative ai comuni (il servizio idrico virtualmente rimane di spettanza dei comuni ma in concreto viene assegnato ad altri soggetti; inoltre, la norma impugnata toglie ai comuni una parte essenziale della funzione, cioè la possibilità di scegliere la forma di gestione più adeguata)». Inoltre, svuotano il principio di sussidiarietà, perché si pongono in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie” (il servizio idrico, essendo una funzione fondamentale, rientra tra le funzioni “proprie” di cui all'art. 118, comma 2)».

La ricorrente sostiene di essere legittimata a far valere la lesione delle competenze amministrative degli enti locali anche indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale, perché le competenze comunali sono strettamente connesse con la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici e di organizzazione degli enti locali.

7.1.1.3. – La difesa regionale lamenta, poi, che i censurati commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis violano l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrastano con la Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985).

Sarebbero, in particolare, violate le seguenti disposizioni della Carta: a) l'art. 3, comma 1, secondo cui «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; b) l'art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; c) l'art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali».

Ad avviso della ricorrente, una volta che si riconosca che il servizio idrico è parte delle funzioni fondamentali dei Comuni, «sembra evidente che solo ad essi spetta la decisione sul migliore modo di organizzarlo. La loro autonomia potrà essere limitata sul versante del dimensionamento del servizio per assicurare una distribuzione efficiente, e dunque sulla eventuale necessità di una gestione associativa della risorsa idrica, ma non si vede come possa risultare legittimo privarli o comunque configurare come eccezionale e soggetta a specifici aggravii procedurali la scelta di assumere essi stessi la responsabilità della gestione diretta del servizio».

Né a tale assunto potrebbe opporsi – per la stessa ricorrente – che le norme impugnate non incidono sulla spettanza delle funzioni ma solo sulle forme di gestione. Infatti, «quando la disciplina delle forme di gestione arriva ad impedire la gestione diretta del servizio idrico, non si può negare un'incidenza sulla spettanza concreta della funzione».

La ricorrente sostiene di essere legittimata a far valere la violazione della Carta europea dell'autonomia locale, «perché la lesione delle competenze comunali è strettamente connessa alla violazione della competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici e di organizzazione degli enti locali».

7.1.1.4. – In subordine, per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», la Regione censura – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost. – il comma 2, lettera b), del nuovo art. 23-bis, «nella parte in cui regola in dettaglio l'affidamento del servizio alla società mista, imponendo una partecipazione minima del 40% del socio privato e l'attribuzione al socio di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio».

Lamenta la ricorrente che tale disposizione viola il criterio di proporzionalità che deve guidare la tutela della concorrenza, invadendo il campo riservato alla potestà legislativa regionale in materia di servizi pubblici. E ciò, perché detta disposizione pone ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale, senza che essi risultino funzionali ad una maggiore promozione della concorrenza, della quale potrebbero persino risultare limitativi. Infatti – prosegue la difesa regionale – «sono gli stessi privati che potrebbero non avere interesse ad acquistare, un pacchetto di azioni significativo (almeno il 40%) e presumibilmente di notevole impegno economico (e che tuttavia non garantisce affatto il controllo sulla società), per avere in cambio [...] solo singoli e specifici compiti operativi e non l'intera gestione (a volte, unica condizione per poter rientrare degli investimenti fatti per "comprare" la qualifica di socio). E per altro verso, in senso contrario, in alcuni casi la situazione gestionale concretamente esistente potrebbe rendere preferibile in termini di efficienza una privatizzazione attraverso la selezione di un socio privato mero finanziatore, al quale non affidare alcun compito operativo».

7.1.1.5. – Sempre in via subordinata, «qualora fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», la Regione censura – con implicito riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. – il comma 3 dell'art. 23-bis, nella parte in cui regola le forme di affidamento non competitive, perché esso

«invece di rinviare alle forme di gestione diretta previste dalla legislazione regionale o, in mancanza, scelte dagli enti locali, regola direttamente anche tale caso, imponendo la gestione in house ed escludendo la gestione in proprio da parte dell'ente locale o la gestione tramite azienda speciale». Appare infatti evidente – per la ricorrente – che, nel momento in cui non si attiva la procedura competitiva, è escluso che lo Stato possa invocare la propria competenza in materia di tutela della concorrenza per disciplinare le forme di gestione non competitive, che ricadono, invece, nella competenza regionale piena in materia di servizi pubblici e di organizzazione degli enti locali.

7.1.2. – È censurato, in secondo luogo – in riferimento agli artt. 117, primo e quarto comma, Cost. – il comma 8 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il quale regola il «regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3, prevedendo, in particolare: nella lettera a), le modalità di cessazione delle gestioni in house in essere; nelle lettere b) e c), il regime transitorio delle gestioni affidate direttamente a società miste; nella lettera d), le modalità di cessazione degli affidamenti diretti a società a partecipazione pubblica.

7.1.2.1. – La Regione lamenta, innanzitutto, che la disposizione viola l'art. 117, quarto comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle fatte valere sub 7.1.1.1.

Aggiunge la ricorrente che la privatizzazione prevista dalla norma censurata non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e «non ricade in specifiche competenze né della Comunità europea, né dello Stato: né, d'altronde, è una vera materia, trattandosi invece di una modalità di gestione di un bene, servizio o attività. Inoltre, trattandosi di un trasferimento ai privati di risorse costituite a spese della collettività, è un processo che va attentamente valutato in termini di benefici di ritorno alla collettività stessa. Essa, dunque, si giustifica soltanto là dove l'ingresso del privato sia una garanzia di maggiore efficienza della gestione del bene privatizzato». Infatti – sempre secondo la difesa regionale – lo Stato può legiferare solo: «a) per assicurare la concorrenza là dove l'ente competente decida di aprire il servizio ai privati; b) per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni; c) ponendo norme di principio sul coordinamento finanziario, là dove si tratti di limitare il costo dei servizi rispetto al bilancio pubblico».

A fronte di ciò, le norme sul superamento della gestione pubblica dei servizi sarebbero, in chiave meramente ideologica, «orientate a favorire un ingiustificabile processo di "svendita" (trattandosi di vendita obbligatoria e quindi fuori dalle condizioni di mercato) del patrimonio pubblico capitalizzato nel valore delle società pubbliche che hanno avuto in affidamento i servizi, senza alcuna valutazione delle conseguenze che questo processo avrebbe sulla qualità dei servizi».

7.1.2.2. – La ricorrente lamenta, infine, che il censurato comma 8 dell'art. 23-bis viola, per le ragioni già esposte in relazione ai precedenti commi 2, 3 e 4: a) l'art. 117, primo comma, Cost., «per contrasto con la Carta europea dell'autonomia locale»; b) l'art. 117, secondo comma, Cost., «per erronea interpretazione dei confini dei poteri statali ivi previsti»; c) l'art. 117, quarto comma, Cost., «per violazione della potestà legislativa regionale piena in materia di servizi locali e organizzazione degli enti locali»; d) l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., «per violazione del principio di sussidiarietà e della titolarità comunale di funzioni proprie»; e) l'art. 119 Cost., sotto il profilo dell'autonomia finanziaria degli enti locali, perché «impone ad essi di cedere rilevanti quote delle società da essi controllate»; f) in subordine, per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», l'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., perché regola nel dettaglio le quantità, le modalità e i tempi delle cessioni, per le ragioni già esposte sub 7.1.1.4.

7.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6 e n. 10 del 2010 (supra: punti 5.2. e 6.2.).

7.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Liguria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa dello Stato: a) il ricorso non è generico, perché la ricorrente ha chiaramente individuato le competenze

legislative che assume violate; b) il fatto che l'intervento legislativo censurato abbia carattere macroeconomico non rileva nel caso di specie, perché rilevarebbe solo se si trattasse di una legge di sostegno economico a determinati settori produttivi; c) il richiamo degli articoli 2458-2460 cod. civ. non è pertinente, perché tali norme si riferiscono a profili specifici del diritto societario che nulla hanno a che vedere con le disposizioni censurate.

7.4. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso n. 10 del 2010 (supra: punto 6.3.).

8. – Con ricorso notificato il 21 gennaio 2010 e depositato il 28 gennaio successivo (r. ric. n. 13 del 2010), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato – in riferimento agli artt. 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost. – i commi 3, 4-bis, 8, 9 e 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 –, nel testo modificato dall'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

8.1. – La ricorrente premette che la privatizzazione prevista dalle disposizioni censurate non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e «non ricade in specifiche competenze né della Comunità europea, né dello Stato». Si tratta invece di una modalità di gestione di un bene, servizio o attività, attraverso un trasferimento ai privati di risorse costituite a spese della collettività, da valutarsi in termini di benefici di ritorno alla collettività stessa. Essa, dunque, si giustifica soltanto là dove l'ingresso del privato sia una garanzia di maggiore efficienza della gestione del bene privatizzato. Infatti – sempre secondo la difesa regionale – lo Stato può legiferare solo: «a) per assicurare la concorrenza là dove l'ente competente decida di aprire il servizio ai privati; b) per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni; c) ponendo norme di principio sul coordinamento finanziario, là dove si tratti di limitare il costo dei servizi rispetto al bilancio pubblico». A fronte di ciò, le norme sul superamento della gestione pubblica dei servizi sarebbero meramente ideologiche, in quanto «orientate a favorire un ingiustificabile processo di "svendita" (trattandosi di vendita obbligatoria e quindi fuori dalle condizioni di mercato) del patrimonio pubblico capitalizzato nel valore delle società pubbliche che hanno avuto in affidamento i servizi, senza alcuna valutazione delle conseguenze che questo processo avrebbe sulla qualità dei servizi».

Ad avviso della ricorrente, è evidente il suo interesse ad impugnare tali disposizioni: «a) su un piano generale onde opporre ad una visione ideologica, priva di qualsiasi riscontro oggettivo, una diversa interpretazione degli interessi della propria comunità; b) sul piano più direttamente giuridico, al fine di poter esplicitare la propria competenza legislativa in materia di servizi pubblici, che è lo strumento con cui la Costituzione garantisce la sua autonomia politica».

La ricorrente procede poi ad analizzare i precedenti giurisprudenziali costituzionali in tema di servizi pubblici locali, traendone i seguenti principi: a) l'intervento legislativo statale in una materia come quella dei servizi pubblici locali, non espressamente prevista nell'art. 117 Cost., si giustifica solo alla luce della competenza esclusiva che lo Stato ha in materia di «tutela della concorrenza», la quale, stante la sua trasversalità, può abbracciare qualsiasi attività economica (sentenza n. 272 del 2004); b) tuttavia, l'ambito di operatività della competenza in materia di «tutela della concorrenza» è definito anche attraverso il rispetto del principio di proporzionalità e adeguatezza, nel senso che l'intervento legislativo statale non può essere talmente dettagliato da escludere qualsiasi possibilità di regolazione da parte della Regione (sentenza n. 272 del 2004); c) sono costituzionalmente illegittime sia le disposizioni statali dirette a disciplinare i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, sia le disposizioni dirette a disciplinare aspetti dei servizi pubblici locali di rilievo economico, ma con esasperato taglio applicativo e di dettaglio (sentenza n. 272 del 2004); d) la disciplina statale sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica è costituzionalmente legittima, in quanto riconducibile alla materia della tutela della concorrenza (sentenza n. 307 del 2009); e) le competenze comunali in ordine al servizio idrico, sia per ragioni storico-normative, sia per l'evidente essenzialità di questo per la vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali, devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117 Cost.; ciò non toglie, ovviamente, che la competenza in materia di servizi pubblici locali resti una

competenza regionale, la quale risulta in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta, ma può continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali (sentenza n. 307 del 2009).

8.1.1. – È censurato, in primo luogo – in riferimento agli artt. 114, 117, primo, secondo e quarto comma, e 118 Cost. – il comma 3 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il quale ammette la modalità di affidamento del servizio direttamente a società in house solo in via eccezionale.

La ricorrente prospetta questioni analoghe a quelle prospettate dalla Regione Liguria nel ricorso n. 13 del 2010 in relazione alla stessa disposizione (supra: punti 7.1.1.1. e 7.1.1.2).

Con particolare riferimento al parametro dell'art. 114 Cost., la ricorrente precisa che la norma impugnata viola l'autonomia organizzativa degli enti locali, quanto al miglior soddisfacimento dei servizi di propria titolarità.

8.1.2. – È censurato, in secondo luogo – in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. – il comma 4-bis del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il quale affida al regolamento governativo di cui al successivo comma 10 il compito di individuare una soglia oltre la quale l'affidamento di un servizio pubblico locale in forma derogatoria (ossia a società in house), per assenza in concreto di un mercato di riferimento, deve essere assoggettato alla funzione consultiva e di verifica svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La Regione ritiene che le determinazioni relative a tale soglia non possano che essere assunte in sede regionale, entro limiti fissati direttamente dalla legge statale, trattandosi di determinare un livello di efficienza del servizio, che solo a livello regionale può essere concretamente e correttamente apprezzato. Lamenta, perciò, che è illegittimo spostare sulla fonte regolamentare parte di tale disciplina, in violazione dell'evocato art. 117, sesto comma, Cost., che consente al Governo di intervenire con fonti secondarie solo in materie di esclusiva competenza statale. Tale non sarebbe la fissazione della soglia in questione, perché «non risponde ad alcuna logica affermare che la rilevanza o meno dell'affidamento dipenda da un valore economico».

Osserva la stessa Regione che la soglia in questione «è stata fissata, stando allo schema di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2009, nel valore economico del servizio oggetto dell'affidamento superiore a 200.000,00 €, (mentre è comunque richiesto il parere a prescindere dal valore economico del servizio qualora la popolazione interessata sia superiore a 50.000 abitanti)». Si tratta – prosegue la difesa regionale – di un limite che è espressione di un apprezzamento ex ante del tutto forfettario che non è collegato ad alcun livello di efficienza del servizio, «né appare uno strumento in grado di fissare la appropriatezza, la qualità, il controllo e il rispetto dei parametri della concorrenza e, quindi, il grado di concorrenzialità». Sempre secondo la ricorrente, la conseguenza negativa di tale disciplina consiste nel fatto che «gli enti locali, accertata in concreto l'assenza di un mercato di riferimento, se riusciranno a contenere l'affidamento al di sotto della soglia regolamentare, potranno tranquillamente evitare la gara e gestire in house il servizio, senza che nessuna autorità tecnica possa valutare la sussistenza dei requisiti legittimanti la deroga».

8.1.3. – Sono censurati, in terzo luogo – «per violazione degli artt. 114, 118, 117, commi 1, 2 e 4, e 119 Cost., nonché del principio di tutela dell'affidamento connesso alla responsabilità regionale» – i commi 8 e 9 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, i quali disciplinano il regime transitorio per gli affidamenti in atto dei servizi pubblici locali di rilievo economico.

8.1.3.1. – In particolare, la ricorrente sostiene che il censurato comma 8 è solo apparentemente una norma a favore della concorrenza, perché «in realtà essa introduce disposizioni più rigide della normativa comunitaria di cui si afferma l'attuazione», incidendo pregiudizialmente nell'ambito degli investimenti, rispetto al quale la Regione ha sempre avuto un ruolo fondamentale.

Al di là della violazione del principio di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica – che riguarda più propriamente gli operatori economici che hanno fatto affidamento su una certa durata della gestione del servizio affidato – ciò che rileva in questa sede per la Regione ricorrente è la circostanza che

tale disposizione incide sull'assetto del sistema regionale degli affidamenti, ledendo il ruolo della Regione, anche di tipo legislativo, nel definire la durata degli affidamenti medesimi.

Vi sarebbe, quindi, una lesione della disciplina legislativa legittimamente stabilita dalla Regione in base ai suoi livelli di competenza (violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.) e della responsabilità della Regione nei confronti del variegato panorama delle società pubbliche o semi pubbliche affidatarie dei servizi pubblici, che a tale assetto si sono correttamente attenute.

8.1.3.2. – Per la ricorrente, la disposizione viola inoltre l'art.117, primo comma, Cost., perché «nel diritto comunitario il modello organizzativo dell'autoproduzione dei servizi attraverso affidamenti in house è stato ritenuto in linea con i principi del Trattato, tra cui, come noto, vi è quello della tutela e promozione della concorrenza». La Regione svolge sul punto argomentazioni analoghe a quelle svolte nel ricorso n. 12 del 2010 e sopra riportate ai punti: 7.1.1.4., 7.1.1.5. e 7.1.2.1.

8.1.3.3. – La Regione lamenta, poi, che il comma 8 impugnato contrasta con «il principio di pluralismo paritario istituzionale, in violazione degli artt. 114 e 118 Cost». e ciò, perché la nuova disciplina sarebbe così rigida da annullare qualsiasi autonomia esercitabile in materia.

Sarebbe perciò violato il principio fondamentale di sussidiarietà, «che richiede [...] una valutazione in concreto della situazione locale (che può enormemente variare da un ambito ottimale all'altro), anche per verificare le specifiche condizioni di mercato in cui si svolge il servizio e in cui si “privatizza” il patrimonio pubblico».

8.1.3.4. – Si lamenta, ancora, che il censurato comma 8 contrasta con l'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui «i Comuni, le Province le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

Per la ricorrente, le ragioni del dedotto contrasto stanno nel fatto che le disposizioni censurate impongono «alle Amministrazioni pubbliche di liberarsi di una quota del proprio patrimonio societario a prescindere dalla convenienza economica dell'operazione, e quindi dalla considerazione in concreto del tempo, delle modalità, della quantità, valutazioni indispensabili ad evitare che si produca una svendita coatta di capitali pubblici». Per come è strutturata la norma – prosegue la difesa regionale – «non c'è alcuna possibilità di realizzare un ritorno economico che equilibri il depauperamento, obbligato per legge, del patrimonio della collettività, e si determina un indebolimento finanziario della governance pubblica senza adeguata giustificazione e idonee contromisure, con evidente violazione della norma costituzionale sull'autonomia finanziaria di Regioni e Comuni che, per tali finalità costituzionalmente riconosciute, ha espressamente ad essi attribuito un proprio patrimonio, il quale non può essere inciso per finalità contrastanti con la sua stessa conservazione ed ottimale gestione».

8.1.3.5. – Quanto al comma 9 dell'art. 23-bis – il quale stabilisce che le società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori – la Regione sostiene che esso contrasta: a) con l'art. 117, primo comma, Cost., perché il diritto comunitario prevede che le società in house sia tenuta a svolgere a favore degli enti di riferimento solo l'attività prevalente, ben potendo destinare l'attività residua anche al mercato, mentre «la norma in questione trasforma il concetto di “prevalenza” dell'attività in “attività esclusiva”»; b) con l'art. 117, quarto comma, Cost., perché reca interventi irragionevoli e non proporzionali agli scopi di tutela della concorrenza prefissati.

In particolare, quanto a quest'ultima questione, la ricorrente lamenta che è irragionevole estendere le conseguenze limitative degli affidamenti diretti anche alle società miste costituite ai sensi del comma 2, lettera b), dell'art. 23-bis, considerato che, per volontà dello stesso legislatore, tale modello di gestione è stato equiparato a quello dell'esternalizzazione, nella comune categoria delle formule ordinarie di organizzazione dei servizi pubblici locali di rilievo economico. Non vi sarebbe, poi, ragionevole motivo «nella scelta legislativa di escludere da tale regime limitativo, invece, le società quotate e di prevedere una specie di moratoria con riferimento alla partecipazione alle cc.dd. prime gare». Un ulteriore

elemento di irragionevolezza starebbe nel fatto che la disposizione non riguarda solo il gestore del servizio, «ma anche i soggetti societari ad esso collegati e da esso controllati, i quali conservano in ogni caso una loro autonomia soggettiva e ben potrebbero operare in altri mercati». Conclude la ricorrente che «obiettivamente la portata della disposizione appare un po' eccessiva e non proporzionata alla tutela della concorrenza: primo, perché, un vincolo di azione ad una società non è di per se stesso elemento atto a garantire la concorrenza; secondo, perché vale solo per le imprese pubbliche o semi-pubbliche, ma non per quelle private, ben potendosi verificare in concreto affidamenti di servizi a privati non preceduti da gara (come dimostra l'esperienza, giustificabili per ragioni di emergenza, ad esempio, nel campo dei servizi ambientali)».

8.1.4. – La Regione censura, in quarto luogo, il comma 10 dell'art 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, per violazione dell'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., sotto il profilo della mancanza in capo allo Stato di un titolo di competenza in materia, per motivi analoghi a quelli già espressi dalla stessa Regione nel ricorso n. 69 del 2008 avverso la previgente formulazione della disposizione.

8.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10 e n. 12 del 2010 (supra: punti 5.2., 6.2., 7.2.).

8.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

8.4. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 10 e n. 12 del 2010 (supra: punti 6.3. e 7.4.).

9. – Con ricorso notificato il 21 gennaio 2010 e depositato il 28 gennaio successivo (r. ric. n. 14 del 2010), la Regione Umbria ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo, secondo, e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 –, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

9.1. – La Regione premesso che l'art. 8 della legge reg. 5 dicembre 1997, n. 43 (Norme in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche) consente, contrariamente alla normativa censurata, la gestione in house dei servizi pubblici pone questioni analoghe a quelle poste dalla Regione Liguria con il ricorso n. 12 del 2010 (supra: punto 7. e seguenti).

9.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10, n. 12 e n. 13 del 2010 (supra: punti 5.2., 6.2., 7.2. e 8.2.).

9.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Umbria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo considerazioni analoghe a quelle svolte dalla Regione Liguria nella memoria depositata in prossimità dell'udienza nel giudizio r. ric. n. 12 del 2010 (supra: punto 7.3.).

9.4. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 10, n. 12 e n. 13 del 2010 (supra: punti 6.3., 7.4. e 8.4.).

10. – Con ricorso notificato il 22 gennaio 2010 e depositato il 29 gennaio successivo (r. ric. n. 15 del 2010), la Regione Marche ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo, quarto e sesto comma, e 119, sesto comma, Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo

modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009, nonché il comma 1-ter dell'art. 15 dello stesso d.l. n. 135 del 2009, nella parte in cui tali disposizioni si applicano al servizio idrico integrato.

10.1. – La Regione osserva preliminarmente che il servizio idrico integrato è disciplinato sia da disposizioni già presenti nel previgente testo dell'art. 23-bis, sia da disposizioni introdotte in tale articolo dall'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009.

Quanto alle prime, fa riferimento: a) all'art. 23-bis, comma 10, lettera d), ai sensi del quale il Governo era incaricato di adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di «armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua»; b) all'art. 23-bis, comma 10, lett. e) disposizione, quest'ultima, non più vigente in forza del quale, sempre mediante regolamento governativo, si doveva procedere a «disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui al presente articolo, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo».

Quanto alle seconde, la ricorrente richiama, in particolare, il censurato comma 1-ter dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, il quale prevede che «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio».

10.1.1. – Sono censurati, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'art. 15, comma 1-ter, del d.l. n. 135 del 2009, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., il quale attribuisce agli enti locali territoriali la potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

La ricorrente – rilevato che, secondo la disciplina impugnata, i servizi pubblici locali che abbiano rilevanza economica possono essere affidati in house solo in ipotesi eccezionali – lamenta che il comma 1-ter dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 stabilisce obbligatoriamente che per la gestione del servizio idrico integrato sia scelta una delle forme di affidamento di cui al nuovo art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008. Secondo la ricorrente, la legge statale non può imporre, in via generale e astratta, ed in modo del tutto inderogabile, la configurazione del servizio idrico integrato quale «servizio pubblico locale avente rilevanza economica», con il conseguente obbligo per gli enti titolari della funzione di conformare scopi, obiettivi e missioni del servizio in questione al perseguimento della remuneratività del capitale investito o comunque della redditività per il soggetto gestore, escludendo la possibilità di qualificare il servizio come «servizio pubblico locale non avente rilevanza economica».

La stessa ricorrente si sofferma, poi, sul problema della qualificazione di un servizio pubblico locale come «avente rilevanza economica», ovvero come «non avente rilevanza economica».

A tale proposito – sempre per la Regione – va premesso che, come hanno evidenziato con ampiezza di argomentazioni sia la dottrina che la giurisprudenza amministrativa, la nozione di «servizio a rilevanza economica» non può essere intesa quale nozione volta a tracciare una volta per tutte una linea discrezionale tra diversi tipi di attività, alla luce di una supposta «natura ontologica» della medesima. E ciò, perché la distinzione è soltanto una «conseguenza del modello gestionale scelto dall'amministrazione per la sua organizzazione». La nozione di «attività economica» dovrebbe essere ricostruita alla luce dell'art. 2082 cod. civ., ai sensi del quale «è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi», con la conseguenza che il

carattere dell'economicità è riferibile solo a quelle attività in grado di essere condotte in modo da produrre degli utili e in ultima analisi l'autosufficienza nel mercato, mentre la rilevanza economica andrebbe esclusa per quei servizi per i quali l'amministrazione intende assicurare la copertura dei costi ricorrendo alla fiscalità generale ovvero applicando prezzi politici. Tale sarebbe anche l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui debbono considerarsi privi di rilevanza economica i servizi caratterizzati «dall'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, dalla mancanza di assunzione del rischio economico connesso alla specifica attività, nonché dalla presenza di eventuali finanziamenti pubblici» e della giurisprudenza costituzionale, secondo cui i servizi pubblici locali sono dotati, o, al contrario, privi di rilevanza economica, «in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari» (sentenza n. 272 del 2004).

In conclusione, per la difesa regionale, la qualificazione di un servizio pubblico come servizio dotato o non dotato di rilevanza economica non deriva dai caratteri «naturali», intrinseci al singolo servizio; si tratta, invece, di una mera conseguenza della valutazione schiettamente politica che l'organo o ente titolare del servizio ha effettuato sulle modalità con le quali esso debba essere organizzato e gestito.

Alla rilevanza economica del servizio – prosegue la Regione – consegue, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, la soggezione alle regole poste dallo Stato in funzione della «tutela della concorrenza», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sempreché esse siano state legittimamente dettate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità in relazione ai fini pro concorrenziali concretamente perseguiti.

In tale quadro, il censurato comma 1-ter dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 rende obbligatoria – come visto – la qualificazione del servizio idrico integrato come servizio «avente rilevanza economica» e, conseguentemente, il suo affidamento mediante le forme previste dal vigente testo dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e, così facendo, viola l'evocato art. 117, sesto comma, Cost., in base al quale tale qualificazione dovrebbe spettare alla potestà regolamentare degli enti locali e non al legislatore statale. Il regime giuridico di tale potestà sarebbe stato chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 246 del 2006, secondo cui, «se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione», tuttavia «non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione neppure in via suppletiva la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima». Secondo la ricorrente, tale orientamento deve essere inteso nel senso che il legislatore può, nell'esercizio della propria discrezionalità legislativa, determinarsi circa l'attribuzione o meno agli enti locali di una determinata funzione amministrativa; ma, una volta che si sia determinato nel senso dell'affidamento ad uno di questi enti della funzione in considerazione, sorge a beneficio della potestà regolamentare dell'ente locale un ambito intangibile e incomprimibile – concernente la disciplina degli aspetti organizzativi e delle modalità di svolgimento della funzione – opponibile anche alla stessa fonte legislativa. Nel caso di specie, la normativa vigente affida la cura del servizio idrico integrato a quella particolare «struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione» che è l'Autorità d'ambito, «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, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche» (art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Ne consegue, per la difesa regionale, che «quell'area incomprimibile di formazione regolamentare concernente il servizio idrico integrato non possa che essere ricondotta alla titolarità congiunta degli enti locali che obbligatoriamente fanno parte dell'Autorità d'ambito e come la suddetta area incomprimibile di potestà normativa ricomprenda precisamente la decisione circa la conformazione del servizio quale dotato ovvero non dotato di rilevanza economica».

Tale essendo il quadro complessivo delle competenze, la materia dei servizi pubblici locali rientrerebbe nell'ambito della potestà legislativa residuale affidata alle Regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost., con due limiti: il primo, rappresentato dalla potestà legislativa statale nell'ambito della materia di competenza esclusiva della tutela della concorrenza; il secondo, rappresentato

dall'impossibilità di violare la riserva che questa disposizione pone a beneficio della potestà regolamentare degli enti locali, cui è congiuntamente affidato il servizio per il tramite dell'Autorità d'ambito, in riferimento al suo svolgimento e alla sua organizzazione.

Ad avviso della ricorrente, si deve, inoltre, escludere la possibilità che le disposizioni legislative impugnate siano riconducibili alla competenza statale concernente le «funzioni fondamentali» di Comuni, Province e Città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. E ciò, per le seguenti ragioni: a) le funzioni fondamentali non sono quelle amministrativo-gestionali in senso proprio, consistenti nella concreta cura di interessi, ma solo quelle in cui si esprimono la potestà statutaria, la potestà regolamentare e la potestà amministrativa a carattere ordinamentale, concernente le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo dell'ente; b) secondo il principio di differenziazione, di cui all'art. 118 Cost., la valutazione di adeguatezza rispetto allo svolgimento della funzione che sorregge il principio di sussidiarietà deve tener conto delle differenze concrete che sussistono tra enti della medesima categoria, con la conseguenza che, nella allocazione delle funzioni amministrative, «la legge regionale o statale, competente per materia, dovrebbe compiere una valutazione di adeguatezza-inadeguatezza differente per enti con caratteristiche differenti pur se del medesimo tipo, ad esempio, ritenendo adeguati allo svolgimento della funzione i Comuni con più di x abitanti, ed inadeguati i Comuni con x o meno di x abitanti»; c) il principio di differenziazione altro non è che una particolare declinazione del principio di uguaglianza; d) lo Stato è comunque dotato della competenza ad individuare i «livelli essenziali delle prestazioni», e inoltre avrebbe a disposizione, in ogni caso, lo strumento del potere sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma, Cost., per garantire l'effettività di questi ultimi; e) la sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2009 – nella quale si legge che «le competenze comunali in ordine al servizio idrico [...] devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali» – precisa che l'evocazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., deve essere ritenuta «inconferente» rispetto a norme concernenti «le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica», le quali trovano il loro fondamento, invece, nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e ciò in quanto «la regolamentazione di tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati (come, invece, la precedente questione relativa alla separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico), bensì concerne l'assetto competitivo da dare al mercato di riferimento».

La ricorrente prosegue osservando che gli aspetti del servizio idrico integrato rilevanti ai fini del riparto di competenze normative sono almeno tre: a) quello – di competenza dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – connesso all'«assetto competitivo da dare al mercato di riferimento», ove il servizio idrico sia strutturato in modo tale da avere rilevanza economica; b) quello – nel sistema accolto dalla sentenza n. 307 del 2009, di competenza dello Stato, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. – inerente ai «profili funzionali degli enti locali ad esso interessati», tra i quali la «separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico»; c) quello – assegnato dall'art. 117, sesto comma, Cost., alla potestà regolamentare locale – concernente la strutturazione del servizio come avente o non avente rilevanza economica.

La ricorrente propone, poi, un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni censurate, nel senso che, ove il comma 1-ter dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 si riferisce a «tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008», norma che a sua volta si riferisce ai servizi dotati di rilevanza economica, esso non impone affatto che il servizio idrico integrato debba per definizione intendersi dotato di rilevanza economica. Il comma 1-ter potrebbe cioè interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-bis solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica».

A sostegno della percorribilità di una simile opzione interpretativa, la Regione deduce un argomento fondato sull'evoluzione storica della disciplina, rilevando che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 23-bis, la materia dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato era regolata dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 mediante rinvii recettivi all'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000. Da tali rinvii si poteva desumere che il legislatore imponesse alle Autorità d'ambito territorialmente competenti la conformazione del servizio idrico integrato necessariamente come «servizio pubblico a rilevanza economica», perché il citato art. 113 regolava l'affidamento di tale categoria di servizi. Proprio

l'abrogazione del suddetto art. 113 ad opera dell'art. 23-bis citato avrebbe – a detta della ricorrente – fatto venire meno tale necessaria conformazione del servizio idrico.

La ricorrente conclude l'illustrazione del primo motivo di ricorso rilevando, sul piano processuale, che: a) nel giudizio in via principale, sono ammissibili «questioni interpretative del tipo di quella qui proposta»; b) sono ammissibili censure «avverso una legge statale, che invochino quale parametro norme costituzionali poste a presidio di competenze degli enti locali», per la strettissima connessione tra competenze regionali e locali, che sussiste nel caso di specie, perché «il riconoscimento agli enti locali della competenza, ex art. 117, sesto comma, Cost., a decidere circa la conformazione del servizio idrico integrato come servizio avente o non avente rilevanza economica determina rispettivamente il contrarsi o il riespandersi dell'ambito di applicazione delle norme regionali adottate in materia di servizi pubblici locali».

10.1.2. – Per il caso in cui la Corte costituzionale non volesse accogliere la ricostruzione del servizio idrico integrato come riconducibile alla potestà regolamentare degli enti locali ex art. 117, sesto comma, Cost., la Regione sostiene che le norme censurate, «con particolare riferimento alla disciplina dei profili di configurazione strutturale del servizio idrico integrato», violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale nella materia dei servizi pubblici locali.

La ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale che riconduce la disciplina dei servizi pubblici locali alla competenza legislativa esclusiva regionale e sottolinea che – come già osservato – «la qualificazione di un servizio come avente o non avente rilevanza economica dipende dalle caratteristiche che si intendano conferire al modo in cui esso è organizzato e gestito», con la conseguenza di escludere titoli di competenza dello Stato in materia. In particolare, dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2009, si desumerebbe che il «dato strutturale del servizio» ricade nella competenza legislativa regionale.

10.1.3. – La ricorrente censura, in terzo luogo, le stesse disposizioni, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale nella materia dei servizi pubblici locali.

Sostiene la Regione che la disciplina statale non potrebbe trovare il suo titolo di legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché la potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza «è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di “rilevanza economica”» e «solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali»; con la conseguenza che non sono censurabili, in riferimento ai servizi pubblici aventi rilevanza economica, solo ed esclusivamente tutte quelle norme statali «che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali».

Secondo la difesa regionale, per valutare se la normativa statale rispetti il principio di proporzionalità, è necessario accertare se esista la possibilità di una regolazione diversa e meno invasiva per l'autonomia regionale, la quale raggiunga i medesimi scopi di tutela della concorrenza perseguiti con la disciplina oggetto del giudizio.

Nel caso di specie – prosegue la ricorrente – è agevole rendersi conto che il parametro della proporzionalità della disciplina non è rispettato, perché lo standard di tutela garantito dalla normativa censurata sarebbe ugualmente assicurato da una disciplina meno invasiva delle competenze regionali, che non contenga una specifica indicazione delle condizioni che giustificano l'affidamento in house. In particolare, la Regione osserva che la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto non contrastante con il diritto comunitario, e con l'esigenza di tutelare la concorrenza, la disciplina nazionale italiana previgente rispetto a quella oggi in discussione, la quale non individuava specificamente le ipotesi in cui si doveva eccezionalmente ritenere ammissibile il ricorso all'affidamento in house. Ne consegue, secondo la Regione, che le norme impugnate violano il principio di proporzionalità quale delineato dalla giurisprudenza costituzionale. Tale conclusione sarebbe avvalorata anche da un concorrente argomento,

desumibile dal censurato comma 8 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede la cessazione «automatica» delle «gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta “in house”». Tale previsione – a detta della difesa regionale – mostrerebbe con chiarezza che il legislatore statale ha inteso escludere la legittimità della scelta dell'in house providing in situazioni compatibili con la tutela della concorrenza, in quanto conformi al diritto comunitario.

Sempre secondo la ricorrente, i parametri di «generalità» e «proporzionalità» sopra illustrati sono anche direttamente violati dal censurato comma 8 dell'art. 23-bis del d.lgs. n. 112 del 2008, per l'estremo dettaglio «nella indicazione dei tempi e delle modalità di cessazione delle presenti gestioni pure conformi alla disciplina in house posta dal diritto comunitario» e perché, per raggiungere il fine di garantire effettività e tempestività all'entrata a regime della nuova normativa introdotta non era affatto necessario comprimere i poteri decisionali delle Regioni e degli enti locali. Ad avviso della ricorrente, «sarebbe risultata più che sufficiente, infatti, una normativa che prevedesse uno spettro di date entro il quale le singole Regioni potessero compiere le proprie scelte, ovvero un meccanismo di adeguamento progressivo ai nuovi standard».

Tali considerazioni – ribadisce la Regione – varrebbero anche se la «Corte ritenesse di aderire all'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate (nel senso che l'art. 15, comma 1-ter, lascerebbe del tutto impregiudicata la questione della conformazione del servizio idrico integrato quale servizio avente o non avente rilevanza economica)». Infatti, nel caso in cui si ritenesse di accogliere la suddetta interpretazione restrittiva della normativa impugnata, «le norme oggetto della presente questione di legittimità costituzionale disciplinerebbero comunque nel dettaglio, e ben oltre i limiti che pone l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'affidamento del servizio idrico integrato che fosse stato conformato dalla potestà regolamentare locale, ovvero dalla legislazione regionale in modo tale da far assumere al medesimo rilevanza economica».

10.1.4. – La ricorrente censura, in terzo luogo, il comma 1-ter dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, per violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., il quale prevede che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

Quanto all'evocato parametro, la Regione osserva: «a) che la proprietà pubblica regionale e locale ha uno specifico fondamento costituzionale e, pertanto, partecipa a pieno titolo alla definizione delle sfere di autonomia costituzionalmente garantita dei rispettivi enti, risultando “imposto” al legislatore statale l'obbligo di prevedere l'attribuzione a tali enti di un proprio patrimonio; b) che una volta avvenuta l'attribuzione del patrimonio alla proprietà delle Regioni e degli enti locali territoriali, secondo i principi generali fissati dalla legge dello Stato, tale proprietà pubblica deve considerarsi naturalmente assoggettata al regime giuridico del demanio e del patrimonio indisponibile o disponibile sulla base delle ordinarie norme del codice civile (in specie, degli artt. 823, 824, 826, 828 e 829); c) che al legislatore statale la Costituzione riconosce titoli di legittimazione per la sola disciplina dei “principi generali” per l'attribuzione di tali beni e per il relativo regime giuridico, riconducibile alla materia “ordinamento civile”, nel quale è senza dubbio ricompresa la regolazione dei limiti e delle modalità di alienazione dei suddetti beni nelle forme negoziali, ma non certo il potere di disciplinare la sottrazione dei medesimi al patrimonio delle autonomie territoriali».

In tale quadro si iscrive il regime proprietario delle risorse e delle infrastrutture idriche, disciplinato dagli artt. 143, 144 del d.lgs. n. 152 del 2006. Secondo tali disposizioni, le risorse idriche debbono considerarsi di proprietà dello Stato e facenti parte del demanio statale necessario di cui al primo comma dell'art. 822 cod. civ., mentre le infrastrutture idriche possono essere di proprietà pubblica di tutti gli enti territoriali e, qualora lo siano in concreto, appartengono al demanio eventuale dello Stato, delle Regioni o degli enti locali, ai sensi degli artt. 822, secondo comma, e 824, primo comma, cod. civ., risultando perciò assoggettati al regime giuridico stabilito dall'art. 823 anche per quanto concerne la loro tutela. La Regione osserva che a tali norme debbono poi essere aggiunte anche quelle contenute nell'art. 153, comma 1, e nell'art. 151, comma 2, lettera m), dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, le quali stabiliscono, rispettivamente, che «le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico

integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare» (art. 153, comma 1) e che «l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione» (art. 151, comma 2, lettera m).

Lamenta la ricorrente che la norma censurata si limita a prevedere il «rispetto» del «principio» «di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche», senza assicurare in alcun modo la salvaguardia, né sotto il profilo formale, né sotto il profilo sostanziale, della proprietà pubblica delle «infrastrutture idriche», le quali ben possono essere di proprietà delle Regioni e degli enti locali ed essere, per ciò stesso, assoggettate al regime del demanio regionale o locale. Formula, perciò, «due distinte ed autonome questioni di legittimità costituzionale».

10.1.4.1. Da un primo punto di vista – sostiene la Regione – «è del tutto evidente che la normativa impugnata, imponendo agli enti locali di conformare necessariamente il servizio idrico integrato come servizio a rilevanza economica e, su questa base, rendendone obbligatorio l'affidamento della relativa gestione (infrastrutture comprese) a soggetti privati, ponendo altresì una clausola di salvaguardia a tutela della «piena ed esclusiva proprietà pubblica» a favore delle sole risorse idriche appartenenti al demanio statale, determina il sostanziale “svuotamento” della proprietà pubblica dei beni appartenenti al demanio idrico regionale e locale; beni che risulteranno, per espresso disposto del richiamato art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, necessariamente e ope legis “affidati in concessione d'uso gratuita” al gestore privato del servizio idrico integrato». Tale lettura del dato normativo troverebbe conferma nella menzionata clausola di salvaguardia della proprietà pubblica delle risorse idriche che il legislatore statale ha avvertito la necessità di introdurre e che, ovviamente, risulterebbe del tutto inutile qualora la disciplina impugnata non implicasse la sostanziale espropriazione a favore dei privati dei beni appartenenti al demanio idrico.

10.1.4.2. – La Regione sostiene, poi, che, anche a voler accedere a quell'interpretazione costituzionalmente orientata secondo la quale la disciplina in esame non imporrebbe affatto di conformare il servizio idrico integrato come servizio a rilevanza economica (con i relativi vincoli in ordine alle modalità di gestione e al necessario affidamento a soggetti privati), la violazione della evocata norma costituzionale – posta a garanzia del patrimonio delle Regioni e degli enti locali territoriali – risulterebbe evidente per la mancata previsione di una specifica clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche di cui le Regioni e gli enti locali siano in concreto titolari; clausola che, per essere effettiva e corrispondere alla norma costituzionale, non potrebbe limitarsi a fare salvo il solo profilo della titolarità formale del bene, dovendo bensì consistere nella previsione della necessità del consenso esplicito, da parte dell'ente titolare della proprietà delle infrastrutture interessate dal servizio idrico integrato, rispetto alla scelta concernente l'eventuale conformazione del servizio come servizio a rilevanza economica e il conseguente suo affidamento a soggetti privati.

10.1.5. – Sono censurati, in quarto luogo – in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'art. 15, comma 1-ter, del d.l. n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, perché determinano «la violazione di quelle peculiari norme poste dal diritto comunitario in relazione ai servizi di interesse generale».

La ricorrente evoca, quali parametri interposti, gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già artt. 16 e 86 del Trattato CE). Secondo la prima di queste due disposizioni, «fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti». La seconda disposizione, al paragrafo 2, prevede che: «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di

concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

Ad avviso della Regione, da tali norme comunitarie risulterebbe che, «per perseguire gli obiettivi di coesione e solidarietà sociali, fatti propri anche dall'Unione europea, il diritto di questo ordinamento esclude che ai servizi di interesse generale debbano senz'altro applicarsi le norme del mercato interno». E, anzi, nella materia considerata avrebbero predominanza gli obiettivi di coesione sociale sottostanti ai servizi di interesse generale: quali che siano le cause che impediscono al sistema concorrenziale di mercato di raggiungere in modo soddisfacente e generalizzato questi obiettivi, siano esse di diritto o di fatto, non devono essere applicate le norme del mercato interno a questi servizi. L'eccezionalità del trattamento giuridico dei servizi di interesse generale è confermata – per la ricorrente – dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Libro bianco sui servizi di interesse generale – COM (2004) 374. In questo documento, infatti, si evidenzia che «i servizi di interesse economico generale non sono soggetti alla applicazione delle norme del Trattato nella misura in cui ciò risulti necessario per consentire di adempiere il loro compito di interesse generale», il quale dunque «prevale [...] sull'applicazione delle norme del Trattato».

Tra i servizi di interesse generale – prosegue la Regione – è annoverabile anche il servizio idrico integrato, sia in base alla Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2006, che dichiara l'acqua «bene comune dell'umanità», sia in base al già citato Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale, nel quale, al paragrafo 3.4., si menziona esplicitamente il servizio idrico tra i servizi di interesse generale.

Le ragioni del dedotto contrasto delle norme censurate con l'evocato parametro risiederebbero, dunque, nel fatto che esse, «conformando il servizio idrico come servizio necessariamente a rilevanza economica, abbiano imposto la applicazione delle regole del mercato interno in via generale per tutto il territorio nazionale, prescindendo del tutto dalle diverse condizioni e circostanze che nelle diverse realtà possono ravvisarsi». Ciò che risulta precluso dal diritto comunitario, in definitiva, non è la scelta di un determinato modello per la conformazione dei servizi di interesse generale, ma l'adozione di decisioni generalizzate che non siano in grado di tenere conto delle peculiarità in cui i servizi devono essere svolti. Tale conclusione emergerebbe espressamente dal richiamato Libro bianco della Commissione europea sui servizi di interesse generale, ove, al par. 4.3, si afferma che «le autorità pubbliche competenti degli Stati membri sono sostanzialmente libere di decidere se fornire in prima persona un servizio di interesse generale o se affidare tale compito ad un altro ente (pubblico o privato)», e dalla citata Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2006, secondo cui la gestione delle risorse idriche deve basarsi «su un'impostazione partecipativa e integrata che coinvolga gli utenti e i responsabili decisionali nella definizione delle politiche in materia di acqua a livello locale e in modo democratico».

La ricorrente osserva poi che la tendenza che matura nel contesto delle istituzioni comunitarie è esattamente opposta rispetto all'indirizzo del legislatore italiano e richiama, a tale scopo, la Risoluzione dell'11 marzo 2004 del Parlamento europeo, la quale afferma che «essendo l'acqua un bene comune dell'umanità, la gestione delle risorse idriche non deve essere assoggettata alle norme del mercato interno».

La questione di legittimità costituzionale – conclude la difesa regionale – risulterebbe svuotata del suo significato ove questa Corte si risolvesse ad interpretare le disposizioni impugnate nel senso di ritenerle applicabili soltanto nel caso in cui sia stata compiuta l'opzione (affidata alla libera determinazione degli enti titolari dell'erogazione del servizio idrico integrato) a favore della conformazione del servizio come servizio a rilevanza economica, senza pregiudicare dunque tale scelta.

10.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10, n. 12, n. 13 e n. 14 del 2010 (supra: punti 5.2., 6.2., 7.2., 8.2. e 9.2.).

10.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha sostanzialmente ribadito quanto già dedotto nel ricorso e ha replicato ai rilievi della controparte.

La ricorrente premette che la difesa statale prende in considerazione, tra le censure proposte, soltanto quelle concernenti la violazione della competenza legislativa regionale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., in materia di servizi pubblici locali, nonché la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., delle quali si limita a sostenere l'inammissibilità, rilevando che la Regione lamenterebbe «genericamente l'illegittimità costituzionale di leggi statali», nonché «la contrarietà delle stesse all'ordinamento comunitario», senza «indicare specificatamente la lesione di una competenza ad essa attribuita». A tali rilievi, la Regione replica di avere articolato dettagliati motivi di ricorso in relazione a tutte le censure proposte.

Con riferimento alle singole questioni prospettate, la difesa regionale precisa che: a) «solo ed esclusivamente nei casi in cui l'attività di prestazione del servizio sia conformata dai poteri pubblici competenti in modo tale da creare la possibilità di un utile – intendendo questa espressione nel modo più ampio possibile – si è dinanzi ad un mercato concorrenziale», con la conseguenza che, «senza la possibilità di una qualche remuneratività o utilità per chi si accolla lo svolgimento del servizio non è possibile neanche immaginare in astratto l'esistenza di un mercato concorrenziale»; b) in relazione al servizio idrico, l'autorità competente può facilmente individuare le motivazioni che giustifichino, nelle diverse situazioni di fatto, la conformazione del servizio come servizio senza rilevanza economica, da un lato, perché si tratta di garantire un diritto fondamentale dell'uomo quale il diritto all'acqua e dunque di garantire a tutti la disponibilità di un bene che non deve necessariamente essere assoggettato al regime di mercato, dall'altro, perché va valutata, con riferimento alle specifiche situazioni territoriali e locali, l'eventuale assenza di imprese disponibili a offrire i servizi o comunque la necessità di garantire il servizio a prezzi non in grado di remunerare un'attività svolta in forma imprenditoriale; c) deve essere escluso che la conformazione del servizio idrico integrato quale servizio avente o non avente rilevanza economica sia riconducibile alla competenza esclusiva della legge statale in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., perché l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 27, dispone che siano «considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42», il quale a sua volta, alla lettera e), esclude da tali funzioni il servizio idrico integrato; d) nel diritto tedesco spetta alle municipalità la scelta – tra numerosi modelli organizzativi possibili – del modo in cui il servizio idrico deve essere gestito; e) anche negli altri principali ordinamenti europei «la responsabilità del servizio idrico – in particolar modo in relazione alla attività di distribuzione – è affidata alle istituzioni esponenziali delle comunità locali (Francia, Portogallo, Spagna, Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca)», le quali non sono tenute a conformare il servizio idrico come un servizio a rilevanza economica.

10.4. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazione analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi nn. 10, 12, 13 e 14 del 2010 (supra: punti 6.3., 7.4., 8.4. e 9.4.).

11. – Con ricorso notificato il 29 gennaio 2010 e depositato lo stesso giorno (r. ric. n. 16 del 2010), la Regione Piemonte ha impugnato – in riferimento agli artt. 5, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, Cost., anche con riferimento agli artt. 3 e 97, Cost. – i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009 – nonché il comma 1-ter del citato art. 15.

11.1. – La ricorrente, premessa una sintetica ricostruzione del quadro normativo, formula diverse questioni.

11.1.1. – Sono censurati, in primo luogo – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nonché il comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009.

11.1.1.1. – Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Regione premette che non appare possibile «confondere il principio di concorrenza posto dal Trattato dell'Unione europea, che disciplina i comportamenti delle amministrazioni pubbliche una volta che abbiano deciso di rivolgersi al mercato delle imprese, con l'idea di prevalenza o preferenza per il mercato nell'organizzazione dei servizi pubblici indicata dalla disciplina statale in esame, nella quale l'in house providing è configurata come un residuo negletto o un cattivo surrogato».

Il parametro evocato sarebbe, perciò, violato, perché il diritto comunitario non consente che il legislatore nazionale spinga la tutela della concorrenza fino a comprimere il «principio di libertà degli individui o di autonomia – del pari costituzionale – degli enti territoriali (artt. 5, 117, 118, Cost.) di mantenere la capacità di operare ogni qualvolta la scelta che ritengono più opportuna: cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico». In tal senso si è espresso – prosegue la ricorrente – l'ordinamento comunitario, laddove «ha ritenuto in contrasto con la disciplina europea sulla concorrenza la legge nazionale sui lavori pubblici (allora legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 21) che aveva limitato la scelta tra i due criteri europei d'aggiudicazione degli appalti». L'attuazione del diritto comunitario non consentirebbe al legislatore interno di esprimere un autonomo indirizzo politico, perché essa può comportare solo «l'adozione di norme esecutive (secundum legem)», con l'impossibilità di spingersi sino a norme «integrative (praeter legem), tali cioè da ampliare, senza derogarli, i contenuti normativi espressi attraverso la legislazione». Nel caso di specie, «nessuna delle disposizioni comunitarie vigenti infatti impone – come invece pretende l'art. 23-bis, decreto-legge n. 112 del 2008, cit. ai suoi commi secondo e terzo – agli Stati membri l'attribuzione ad imprese terze come forma ordinaria o preferenziale di affidamento dei servizi pubblici locali».

11.1.1.2. – Quanto al parametro dell'art. 117, quarto comma, Cost., esso sarebbe violato, perché le norme impugnate recano una disciplina che non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, ma alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Con tali disposizioni, infatti, il legislatore statale «riconosce che entrambe le forme di gestione ed affidamento dei servizi pubblici (soggetto scelto con gara, organizzazione in house providing) sono conformi all'ordinamento europeo ed in particolare alla disciplina sulla concorrenza, ma con la norma nazionale giunge sino ad individuare come forma preferenziale “ordinaria” l'affidamento del servizio ad imprese terze, mentre relega la possibilità dell'affidamento in house ai soli casi ivi espressi in via d'eccezione».

Quanto ad altri eventuali titoli di competenza legislativa statale, la Regione rileva, innanzi tutto, che la disciplina del censurato art. 23-bis, cit. «è in tutto o in parte sostitutiva dell'art. 113, d.lgs. n. 267 del 2000» e ha perciò per oggetto unicamente le forme di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, e non le prestazioni da assicurare agli utenti, con la conseguenza che non può essere richiamata la materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; rileva, inoltre, che la disciplina censurata non è riconducibile alla potestà esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), «giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

In conclusione – sempre secondo la ricorrente – l'opzione tra le diverse modalità di gestione del servizio pubblico «è una tipica scelta d'organizzazione, in particolare di buon andamento del servizio pubblico (art. 97, primo comma, Cost.), che proprio in quanto organizzazione locale e non nazionale dei servizi oggetto della disciplina dell'art. 23-bis, decreto-legge n. 112 del 2008, cit., non può riconoscersi alla legislazione statale, ma spetta alla legislazione regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. seppure nel rispetto di una eventuale specifica disciplina degli enti territoriali minori (art. 117, sesto comma, Cost.)». Alle Regioni spetta, inoltre «la legittimazione ad impugnare le leggi statali in via diretta non solo a tutela della propria legislazione ma anche con il riferimento alla prospettata lesione da parte della legge nazionale della potestà normativa degli enti territoriali, con affermazione della regione come ente di tutela avanti alla Corte costituzionale del “sistema regionale delle autonomie territoriali” (art. 114, secondo comma, Cost.)».

11.1.2. – Sono censurati, in secondo luogo – in riferimento agli artt. 3, 97, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 118 Cost. – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008.

11.1.2.1. – Quanto ai parametri degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale contenuta nelle disposizioni censurate risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove le s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi». Tale ulteriore disciplina, da intendersi come «deroga alla disciplina generale sul procedimento e la motivazione degli atti amministrativi» si porrebbe in violazione del principio di ragionevolezza, poiché non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esenzione dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze, sia la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative. La denunciata invasione nella sfera di competenza regionale e degli enti territoriali minori è addirittura enfatizzata – prosegue la Regione – dalla precisazione che le disposizioni impugnate «prevalgono» su tutte le «discipline di settore con esse incompatibili» e, in particolare, su quelle della Regione Piemonte relative al servizio idrico integrato (legge regionale 13 dicembre 1997, n. 13) e al sistema integrato di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24), che non limitano la scelta tra le forme di gestione dei servizi compatibili con il diritto comunitario.

La ricorrente non esclude, peraltro, che dell'art. 23-bis, commi 1 e 4, si possa dare «un'interpretazione adeguatrice capace di sorreggere una sentenza interpretativa di rigetto della questione di costituzionalità proposta ove s'intenda che tali disposizioni non derogano alla disciplina generale sul procedimento amministrativo, dovendo l'amministrazione motivare qualunque scelta della forma di gestione del servizio pubblico locale [...] secondo un'interpretazione che espunge dalle norme qualsiasi preferenza o prevalenza in astratto di una forma di gestione sull'altra».

Anche seguendo tale percorso interpretativo, permarrebbe comunque – ad avviso della Regione – l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 23-bis, commi 3 e 4, decreto-legge n. 112 del 2008, «per avere il legislatore statale invaso la sfera di competenza normativa della Regione Piemonte e degli enti territoriali piemontesi nella definizione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, commi quarto e sesto, Cost.) poiché una parte della norma prevede una disciplina particolare del procedimento di affidamento della gestione a soggetti diversi dagli operatori di mercato, tra cui l'in house providing».

A tali considerazioni la difesa regionale aggiunge che i commi censurati contengono «norme di dettaglio così puntuali che non sarebbero neppure compatibili con una competenza esclusiva dello Stato [...] e in violazione del principio di ragionevolezza (ex art. 3, secondo comma, Cost.) poiché della legge impugnata non si comprendono le ragioni di una disciplina differenziata per l'ambito locale dei pubblici servizi».

11.1.2.2. – Quanto ai parametri «dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, Cost. con riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost.», la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché le disposizioni impugnate ledono «l'autonomia costituzionale propria dell'intero sistema degli enti locali», limitando la «capacità d'organizzazione e di autonoma definizione normativa dello svolgimento delle funzioni di affidamento dei servizi pubblici locali». Secondo la Regione, in particolare, la scelta delle forme di gestione ed affidamento del servizio pubblico deve informarsi a valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità «che ciascuna organizzazione pubblica non può che esprimere con riferimento ai proposti standard di qualità che intende offrire agli utenti, involgendo perciò questioni di pura autorganizzazione degli enti territoriali». In particolare, la legislazione statale può legittimamente imporre una determinata forma di gestione di un servizio pubblico solo procedendo in via preliminare ad avocare allo Stato la competenza sull'organizzazione della gestione dei servizi sinora considerati locali.

11.1.2.3. – Quanto al parametro «dell'art. 117, secondo comma, Cost. con riferimento all'art. 3, Cost.», la ricorrente sostiene che la disciplina contenuta nei censurati commi 2, 3 e 4, anche ove fosse ritenuta di tutela della concorrenza, difetterebbe di proporzionalità e adeguatezza.

In particolare, la difesa regionale afferma che solo le disposizioni di legge statale a «carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» trovano il proprio «titolo di legittimazione» nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza») e «solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali». Tali considerazioni varrebbero, a maggior ragione, per le disposizioni in esame, perché esse stabiliscono «una disciplina immediatamente autoapplicativa ove senz'altro pongono un criterio o principio di preferenza nell'attribuzione ad imprese terze dei servizi pubblici locali».

11.1.3. – La ricorrente censura, in terzo luogo, il comma 8 dell'art. 23-bis, il quale intacca, senza indennizzo alcuno, il patrimonio che gli enti locali hanno legittimamente realizzato o acquisito mediante l'affidamento in house della gestione di servizi pubblici locali, in conformità sia all'ordinamento comunitario sia a quello interno.

11.1.3.1. – Lamenta la stessa ricorrente che la disposizione impugnata viola gli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., «in ragione di una generalizzata cessazione anticipata al 31 dicembre 2011 disposta ex lege per tutti gli affidamenti in house providing, anche di quelli effettuati dagli enti territoriali in conformità all'ordinamento comunitario e italiano, con grave svalutazione dei valori di mercato dei corrispettivi di cessione delle partecipazioni a causa della simultanea attuazione su tutto il territorio nazionale dell'alienazione del 40% di un numero rilevante di società in mano agli enti locali, che unitamente agli affidamenti illegittimi per il solo servizio idrico integrato ammontano a circa n. 60 complessi aziendali, di cui alcuni con valorizzazioni patrimoniali di notevole consistenza (Torino, Milano, Bologna, le Regioni Puglia e Sardegna, ecc.)». L'irragionevolezza della norma sarebbe anche nel fatto di trattare in modo uguale fattispecie significativamente diverse e di non aver scaglionato nel tempo il ricorso al mercato. Oltre a ciò, la disposizione irragionevolmente realizza una sanatoria ex lege di affidamenti illegittimi, «lesivi della concorrenza che la stessa legge qui impugnata proclama di voler riaffermare, anche di quelli più eclatanti in difetto di ogni evidenza pubblica, ivi compresi quelli già oggetto di una sentenza di annullamento non ancora passata in giudicato, persino ove sia stata incidentalmente contornata da una pronuncia in tal senso della Corte di Giustizia delle Comunità Europee». Si tratterebbe cioè di una norma che si pone in contraddizione con i primi commi dello stesso art. 23-bis, i quali realizzano un indirizzo politico ispirato alla «ultra concorrenzialità».

11.1.3.2. – Per la Regione, la stessa disposizione viola altresì gli artt. 5, 114, 117, secondo e sesto comma, 118, Cost., «anche con riferimento all'art. 3, Cost.», i quali garantiscono l'autonomia costituzionale della Regione Piemonte e degli enti locali, perché – stabilendo la cessazione degli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina – «cancella d'un tratto la legittimità [...] di tutte le gestioni di servizio pubblico in capo a società mista ove la gara per la scelta del socio privato – pure avvenuta con procedura conforme all'ordinamento europeo ed italiano – abbia avuto ad oggetto unicamente la partecipazione finanziaria, con acquisto di quote di capitale, eventualmente accompagnate da patti parasociali allegati ai bandi gara per l'individuazione di taluni amministratori in accordo con il socio pubblico, non importa ora se minoritario o prevalente». Ciò determina una lesione della competenza degli enti territoriali «sull'organizzazione degli stessi anche con riferimento ad enti strumentali [...] o a partecipazioni di minoranza».

11.2. – Con separata istanza, la Regione Piemonte ha richiesto la riunione del procedimento con quello introdotto con il ricorso n. 77 del 2008.

11.3. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10, n. 12, n. 13, n. 14 e n. 15 del 2010 (supra: punti 5.2., 6.2., 7.2., 8.2., 9.2. e 10.2.).

11.4. – Con memoria depositata in prossimità dell’udienza la Regione Piemonte ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che, poiché la definizione della questione di costituzionalità dipende dall’interpretazione del diritto dell’Unione europea, appare possibile «ritenere che la Corte costituzionale – ove non accolga i motivi di ricorso [...] – debba proporre la seguente questione pregiudiziale avanti la Corte di giustizia [...]: “se sia conforme al diritto europeo – al principio di concorrenza ed al principio d’autonomia degli enti territoriali (art. 5 Trattato) – la norma dello Stato italiano che impone l’attribuzione a terzi come forma ordinaria e preferenziale d’affidamento dei servizi pubblici locali, e la norma che relega la rilevanza giuridica dell’in house providing ai soli casi d’eccezione tassativamente individuati dal legislatore statale stesso con una conseguente limitazione dei casi ammessi dalla giurisprudenza comunitaria”».

11.5. – Con memoria depositata in prossimità dell’udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell’atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazione analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso n. 77 del 2008 (supra: punto 3.4.).

12. – Con ricorso notificato il 20 marzo 2010 e depositato il 30 marzo successivo (r. ric. n. 51 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra l’altro, l’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), il quale prevede che «La regione Campania disciplina il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione e in assenza di intese con lo Stato in merito alle politiche relative alle società di distribuzione dell’acqua potabile, le aziende operative nella regione Campania devono avere la maggioranza assoluta dell’azionariato a partecipazione pubblica. Tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere. I proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono destinati al finanziamento degli interventi della risorsa idrica e dell’assetto idraulico ed idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino. Tali proventi sono iscritti dal corrente esercizio finanziario all’Unità previsionale di base (UPB) 11.81.80 della entrata e destinati al finanziamento delle spese iscritte alla UPB 1.1.1. “Difesa Suolo” concernenti i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria del reticolo idrografico regionale».

12.1. – Il ricorrente sostiene che il servizio idrico integrato, al quale la disposizione in questione fa riferimento, è disciplinato da norme statali, nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, Cost., in vari ambiti, quali: funzioni fondamentali degli enti locali, concorrenza, tutela dell’ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

In particolare, l’Avvocatura generale dello Stato sottolinea che, nel disciplinare tale servizio, l’art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 afferma chiaramente la sua rilevanza economica, laddove dispone che lo stesso «deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità». Un ulteriore indice di tale rilevanza potrebbe essere individuato nell’art. 154, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, che, nel disciplinare la tariffa del servizio idrico integrato, la qualifica come «corrispettivo» in tutte le quote che la compongono e stabilisce che essa è determinata, tenendo conto, tra l’altro, «dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito». La rilevanza economica del servizio sarebbe, inoltre, confermata sia dall’art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che, nel disciplinare l’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, precisa che detta disciplina si applica a tutti i servizi pubblici locali, sia dall’art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, che vi faceva riferimento nel disciplinare proprio la «gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica».

12.1.1. – La difesa dello Stato lamenta, in primo luogo, che la norma regionale censurata, disponendo che la Regione disciplina il servizio predetto «come servizio privo di rilevanza economica», si pone in contrasto con tali disposizioni di legge e, di conseguenza, con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In particolare – per il ricorrente – al servizio idrico integrato deve comunque attribuirsi rilevanza economica, perché esso si sostanzia in attività suscettibili, in astratto o in potenza, di essere gestite in

forma remunerativa, e perciò di produrre redditività, e per le quali esiste un mercato concorrenziale. Ne consegue che la disposizione censurata viola anche l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, come interpretato dalla Corte di giustizia UE.

Inoltre la previsione in esame sarebbe comunque inidonea a sottrarre la disciplina del servizio idrico integrato alla competenza esclusiva del legislatore statale, perché essa, «nel prevedere l'affidamento del servizio ad aziende con azionariato con partecipazione pubblica a maggioranza assoluta, postula, evidentemente, l'esercizio dell'attività in questione nella forma della società commerciale e, comunque, anche la presenza di capitali ed investitori privati, la cui partecipazione implica necessariamente che, in concreto, l'attività in questione sia svolta in forma remunerativa».

12.1.2. – In secondo luogo, la difesa dello Stato lamenta che il secondo periodo del comma denunciato – prevedendo che «in merito alle politiche relative alle società di distribuzione dell'acqua potabile, le aziende operative nella regione Campania devono avere la maggioranza assoluta dell'azionariato a partecipazione pubblica» – contrasta con l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, perché disciplina in modo del tutto difforme le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio ed il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

La norma censurata, infatti, porrebbe alle aziende che intendano «operare» nella Regione un vincolo di assetto proprietario definito, incidendo, in tal modo, sulle procedure di affidamento, poiché vieta alle società prive della maggioranza assoluta dell'azionariato pubblico di ottenere l'affidamento del servizio. L'art. 23-bis, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 prevede, sul punto, che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria a società miste nelle quali al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento, postulando, così, anche la possibilità «che la partecipazione privata si attesti su percentuali superiori, in coerenza con obiettivi di mercato pro concorrenziali, nonché con obiettivi di efficienza finalizzati anche alla salvaguardia dell'ambiente, che i vincoli posti dalla norma regionale pregiudicano non poco».

12.1.3. – In terzo luogo, il ricorrente lamenta che il terzo periodo del denunciato comma 1 dell'art. 1 – nel disporre che «tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere» – si pone in contrasto con il comma 8 dell'art. 23-bis, che prevede una più complessa, articolata e restrittiva disciplina del regime transitorio.

12.2. – Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate infondate.

Ad avviso della resistente, la stessa normativa statale richiamata nel ricorso non esclude affatto che il legislatore regionale possa conformare il servizio idrico come privo di rilevanza economica: anzi, l'art. 150, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 23-bis, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 consentono entrambi che, per esigenze sociali, ambientali o di altro tipo, si possa derogare al regime della concorrenza per la gestione del servizio. Sulla stessa linea si collocherebbe il diritto comunitario, il quale tende a considerare l'acqua come un bene comune e la sua gestione come un'attività che deve necessariamente tenere conto della particolare rilevanza pubblicistica di tale bene.

12.3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito, nel merito, quanto già affermato nel ricorso e ha eccepito l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania. Sostiene il ricorrente che detta costituzione è stata deliberata da un organo privo della relativa competenza, essendo stata adottata con decreto dirigenziale dell'avvocato coordinatore, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario e non – come richiesto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 15 della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania), e ribadito dall'ordinanza della Corte costituzionale letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010 – dalla Giunta regionale.

12.4. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Campania ha sostanzialmente ribadito, nel merito, quanto già sostenuto nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. – Le questioni sottoposte all'esame della Corte con i ricorsi indicati in epigrafe sono state promosse dalle Regioni Emilia-Romagna (registro ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (registro ricorsi n. 72 del 2008 e n. 12 del 2010), Piemonte (registro ricorsi n. 77 del 2008 e 16 del 2010), Puglia (registro ricorsi n. 6 del 2010), Toscana (registro ricorsi n. 10 del 2010), Umbria (registro ricorsi n. 14 del 2010), Marche (registro ricorsi n. 15 del 2010), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (registro ricorsi n. 2 del 2009 e n. 51 del 2010).

1.1. – Le disposizioni censurate dalle Regioni possono essere suddivise in tre gruppi: a) un primo gruppo, relativo al testo originario (e non più vigente) dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 – comprende i commi 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 10 di tale articolo (ricorso n. 69 del 2008, Emilia-Romagna; ricorso n. 72 del 2008, Liguria; ricorso n. 77 del 2008, Piemonte); b) un secondo gruppo, relativo al testo vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, e modificato del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, entrato in vigore il 26 settembre 2009 e, per le parti modificate, il 25 novembre 2009 – comprende i commi 2, 3, 4, 4-bis, 8, 9 e 10, di tale articolo (ricorso n. 6 del 2010, Puglia; ricorso n. 10 del 2010, Toscana; ricorso n. 12 del 2010, Liguria; ricorso n. 13 del 2010, Emilia-Romagna; ricorso n. 14 del 2010, Umbria; ricorso n. 15 del 2010, Marche; ricorso n. 16 del 2010, Piemonte); c) un terzo gruppo comprende il solo comma 1-ter dell'art. 15 del citato decreto-legge n. 135 del 2009, comma entrato in vigore in data 26 settembre 2009, in forza dell'art. 21 del medesimo decreto-legge (ricorso n. 15 del 2010, Marche).

Tali gruppi di disposizioni introducono novità normative rilevanti nella disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (SPL) e del diritto transitorio degli affidamenti già in corso.

In particolare, si prevede che: a) l'affidamento del SPL in via ordinaria, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, riguarda non solo le società di capitali – come nella previgente normativa – ma, più in generale, gli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite» (comma 2 del testo originario e del testo vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008); b) l'affidamento diretto – cioè senza gara ad evidenza pubblica – della gestione del SPL a società miste il cui socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica costituisce un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria», alla duplice condizione che la procedura di gara riguardi non solo la qualità di socio, ma anche l'attribuzione di «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» e che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2 del testo attualmente vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008); c) l'affidamento diretto «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria richiede una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione di detta scelta da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», oltre alla trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008), ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM (testo vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008), per un parere obbligatorio ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; d) l'affidamento diretto deve – ai sensi dei commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – «avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria», con l'ulteriore presupposto che sussistano «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; e) lo stesso

affidamento deve, invece, avvenire – ai sensi dei commi 3 e 4 del testo attualmente vigente del medesimo art. 23-bis – con le forme della gestione in house, nel rispetto delle condizioni richieste dal diritto comunitario, previo parere della sola AGCM, con l'ulteriore presupposto della sussistenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; f) i bacini di gara per i diversi servizi sono definiti, nel rispetto delle normative settoriali, dalle Regioni e dagli enti locali d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 7 dell'art. 23-bis, sia nella versione originaria che in quella vigente); g) è abrogato, nelle parti incompatibili con la nuova disciplina, l'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali), in seguito indicato come TUEL, concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 11 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nella versione originaria che in quella vigente); h) il Governo ha il potere di adottare regolamenti di delegificazione sia nelle materie di cui al comma 10 dell'art. 23-bis (come disposto nella versione originaria ed in quella vigente dell'art. 23-bis), sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti «assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere» dell'AGCM (come disposto dal comma 4-bis nella versione vigente dell'art. 23-bis); i) gli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano al 31 dicembre 2010 (versione originaria del comma 8 dell'art. 23-bis) o in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi (versione vigente del comma 8 dell'art. 23-bis); l) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (comma 1-ter, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009).

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, a sua volta, due gruppi di disposizioni di leggi regionali.

1.2.1. – Il primo gruppo di disposizioni censurate (ricorso n. 2 del 2009) è costituito dai commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale). Detti commi stabiliscono: a) la competenza della Giunta regionale ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione per il servizio idrico integrato (comma 1); b) la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006» (comma 4); c) la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, TUEL (commi 5 e 6); d) la competenza delle Autorità d'ambito territoriale ottimale a definire i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori (comma 14).

1.2.2. – Il secondo gruppo di disposizioni censurate dallo Stato (ricorso n. 51 del 2010) è costituito dal comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), il quale stabilisce la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

2. – Le Regioni hanno promosso questioni in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto, sesto comma, 118 e 119, sesto comma, e 120 della Costituzione. Ad integrazione del parametro costituito dal primo comma dell'art. 117 Cost., alcune Regioni, hanno evocato quali norme interposte: a) la Carta europea dell'autonomia locale (in specie gli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4), firmata, nell'ambito del Consiglio d'Europa, a Strasburgo il 15 ottobre 1985, e ratificata dalla legge 30

dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985); b) il «diritto comunitario»; c) i «principi del diritto comunitario di libertà degli individui e di autonomia degli enti territoriali»; d) gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In base alle prospettazioni delle ricorrenti, tali questioni possono essere distinte nei sette seguenti nuclei tematici, per i primi quattro dei quali, in considerazione della loro incidenza sull'intero tessuto normativo censurato, è opportuna una trattazione generale e preliminare. Le conclusioni cui si perverrà all'esito di tale trattazione costituiranno la base della decisione delle singole questioni, che saranno in séguito esaminate analiticamente.

Il primo nucleo tematico attiene alla ricostruzione del rapporto tra la disciplina dei SPL ricavabile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale e quella dettata con le disposizioni censurate. Tale ricostruzione è necessaria al fine di valutare le opposte prospettazioni delle parti, secondo le quali le particolari – e più restrittive rispetto alla legislazione italiana anteriore – condizioni fissate dal censurato comma 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (sia nella versione originaria che in quella vigente) per l'affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituirebbero una obbligatoria applicazione (secondo la difesa dello Stato) oppure una violazione (secondo le ricorrenti) del diritto dell'Unione.

Il secondo nucleo tematico attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa denunciata: se – come afferma lo Stato – nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza, o di altra competenza esclusiva statale, oppure – come afferma la maggioranza delle ricorrenti – nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale; o ancora, come afferma la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o infine, come afferma la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione.

Il terzo nucleo tematico – nel caso in cui si ritenesse sussistere la competenza esclusiva statale per la tutela della concorrenza – attiene alla valutazione della censura secondo cui la normativa denunciata violerebbe il principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, e, per l'effetto, lederebbe la sfera di competenza legislativa o regolamentare riservata alle Regioni a statuto ordinario.

Il quarto nucleo tematico attiene alla individuazione della competenza regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, cioè del presupposto stesso per l'applicazione della normativa relativa a tali servizi. Tale problema, nella prospettiva della ricorrente Regione Marche, si pone anche nel caso in cui si ritenga che la suddetta normativa sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e sia proporzionata ed adeguata.

Il quinto nucleo tematico ha per oggetto la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, in relazione a quanto stabilito dal censurato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, interpretato nel senso che la scelta dell'ente locale di procedere all'affidamento «in via ordinaria» dei SPL non è onerata di obblighi motivazionali analoghi a quelli previsti per l'affidamento «in deroga» (vale a dire, per l'affidamento in house).

Il sesto nucleo tematico riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali.

Il settimo nucleo tematico attiene alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), Cost. e alle seguenti norme interposte: a) per le questioni riguardanti la legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, l'art. 161, comma 4, lettera c), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché l'art. 23-bis, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008; b) per le questioni riguardanti la legge della Regione Campania n. 2 del 2010, gli artt. 141 e

154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-bis, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009, nonché l'art. 113 del TUEL.

Tali questioni hanno per oggetto: a) l'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa regionale denunciata: se – come afferma lo Stato – nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza o tutela dell'ambiente oppure – come affermano le Regioni resistenti – della materia dei servizi pubblici locali (di competenza regionale residuale); b) la valutazione della sussistenza del denunciato contrasto tra la normativa regionale e le evocate norme interposte statali.

4. – Le predette questioni di legittimità costituzionale, là dove promosse nell'ambito di uno stesso ricorso unitamente ad altre, devono essere trattate separatamente da queste ultime, essendo opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, devono quindi tra loro riunirsi, per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione della parziale identità di materia delle norme censurate e delle questioni prospettate.

5. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della costituzione della Regione Campania nel giudizio relativo al ricorso n. 51 del 2010. Sostiene il ricorrente che detta costituzione è stata deliberata da un organo privo della relativa competenza, essendo stata adottata con decreto dirigenziale dell'avvocato coordinatore, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario e non dalla Giunta regionale.

L'eccezione è stata accolta da questa Corte con ordinanza pronunciata all'udienza del 5 ottobre 2010, sul rilievo che, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, «La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale [...], è promossa dal Presidente della Giunta» e, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono (nello stesso senso, l'ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010).

6. – Il primo dei sopra indicati nuclei tematici attiene – come si è visto – al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale. Secondo alcune ricorrenti, le suddette disposizioni, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, violano il primo comma dell'art. 117 Cost., là dove questo vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Secondo la difesa dello Stato, invece, la stessa formulazione del comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria [...]») evidenzia che le disposizioni oggetto di censura, in particolare quelle relative all'affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituiscono un'obbligatoria applicazione del diritto dell'Unione e non contrastano con la citata Carta europea dell'autonomia locale.

Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost. Tale conclusione va argomentata procedendo al raffronto delle disposizioni censurate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto.

6.1. – In ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro

verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso denunciato comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per 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 pubblici di interesse generale in ambito locale» – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche «fini sociali») nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV). Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

Per quanto qui interessa, la disciplina comunitaria del SIEG e quella censurata del SPL divergono, invece, in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola. Occorre pertanto accertare se le differenze tra le due discipline siano tali da far venir meno, come sostengono le Regioni ricorrenti, la loro compatibilità. Tale accertamento, come si vedrà in seguito, avrà esito negativo.

Una prima differenza è rappresentata dalla gestione diretta del SPL da parte dell'autorità pubblica. La normativa comunitaria la ammette nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in diritto od in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE; ex plurimis, sentenze della Corte di giustizia UEE 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49, e 10 settembre 2009, C-573/07, Sea s.r.l.). In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita in proposito agli Stati membri, si riserva solo di sindacare se la decisione dello Stato sia frutto di un «errore manifesto». La censurata disciplina nazionale, invece, rappresenta uno sviluppo del diverso principio generale costituito dal divieto della gestione diretta del SPL da parte dell'ente locale; divieto introdotto dai non censurati art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) e art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Da quanto precede, è dunque evidente che: a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto.

Una seconda differenza riguarda l'affidamento della gestione del servizio alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato). La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio «industriale» e non meramente «finanziario» (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della

partecipazione del socio privato. Il testo originario dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 non prevede una disciplina specifica per tale tipo di affidamento e dà per scontato che la suddetta modalità di scelta del socio rientri nella regola comunitaria dell'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, restando irrilevante che tale gara abbia ad oggetto la scelta del socio privato invece dell'affidatario. La disciplina interna e quella comunitaria sul punto sono, dunque, identiche. Anche il testo vigente dello stesso art. 23-bis è conforme alla normativa comunitaria, nella parte in cui consente l'affidamento diretto della gestione del servizio, «in via ordinaria», ad una società mista, alla doppia condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (cosiddetta gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto: scelta del socio e attribuzione degli specifici compiti operativi). La stessa nuova formulazione dell'art. 23-bis si discosta, però, dal diritto comunitario nella parte in cui pone l'ulteriore condizione, al fine del suddetto affidamento diretto, che al socio privato sia attribuita «una partecipazione non inferiore al 40 per cento». Tale misura minima della partecipazione (non richiesta dal diritto comunitario, come sopra ricordato, ma neppure vietata) si risolve in una restrizione dei casi eccezionali di affidamento diretto del servizio e, quindi, la sua previsione perviene al risultato di far espandere i casi in cui deve essere applicata la regola generale comunitaria di affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Ne consegue, anche in questo caso, la piena compatibilità della normativa interna con quella comunitaria.

Una terza differenza attiene alle ipotesi di affidamento diretto del servizio «in deroga» alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (versione originaria dell'art. 23-bis), che si identificano nella gestione denominata in house (come chiarito dalla versione vigente dello stesso art. 23-bis). Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni. Viceversa, il legislatore nazionale, nella versione vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, non soltanto richiede espressamente, per l'affidamento diretto in house, la sussistenza delle suddette tre condizioni poste dal diritto comunitario, ma esige il concorso delle seguenti ulteriori condizioni: a) una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione della scelta di tale tipo di affidamento da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», con successiva trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-bis), ovvero all'AGCM (testo vigente dell'art. 23-bis), per un parere preventivo e obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; b) la sussistenza di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-bis), ovvero di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo vigente del medesimo art. 23-bis), «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Siffatte ulteriori condizioni, sulle quali si appuntano particolarmente le censure delle ricorrenti, si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto – come sostenuto, all'opposto, dalle ricorrenti – con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un «margine di apprezzamento» del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica

protezione, quale la tutela della concorrenza “nel” mercato e “per” il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L’identità del “verso” delle discipline interna e comunitaria esclude, pertanto, ogni contrasto od incompatibilità anche per quanto riguarda la indicata terza differenza.

6.2. – Per quanto attiene alla dedotta violazione della Carta europea dell’autonomia locale di cui alla legge n. 439 del 1989, alcune ricorrenti deducono che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i seguenti articoli della Carta: a) art. 3, comma 1, secondo cui, «per autonomia locale, s’intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; b) art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell’ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un’altra autorità»; c) art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali» e «possono essere messe in causa o limitate da un’altra autorità, centrale o regionale, solamente nell’ambito della legge». La violazione della suddetta convenzione internazionale deriverebbe, secondo la prospettazione delle ricorrenti, dalla lesione dell’autonomia dell’ente pubblico garantita dal parametro evocato. Lesione, questa, che sarebbe determinata dall’introduzione di vincoli e specifici aggravati procedurali in ordine alla scelta, da parte degli enti pubblici, di assumere essi stessi la gestione diretta del servizio idrico integrato, cioè di una delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Il denunciato contrasto con detta Carta non sussiste per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, va rilevato che secondo quanto esposto supra al punto 6.1. già l’art. 35 della legge n. 448 del 2001, nel sostituire l’art. 113 TUEL, aveva escluso per i servizi pubblici locali «di rilevanza industriale» (secondo la definizione dell’epoca; poi definiti «di rilevanza economica» per effetto dell’art. 14 del decreto-legge n. 269 del 2003, modificativo, appunto, dell’art. 113 TUEL) ogni gestione diretta, in economia oppure tramite aziende speciali, da parte dell’ente pubblico. Lo stesso art. 35, al comma 8, aveva altresì imposto alle aziende speciali esistenti di trasformarsi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. L’esclusione della gestione diretta non è dunque innovativamente disposta, ma solo mantenuta, dall’art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, con la conseguenza che il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai suddetti non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003.

In secondo luogo, va osservato che le ricorrenti prospettano la censura muovendo dal dichiarato presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell’ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta. Tuttavia, proprio tale presupposto è privo di fondamento, perché, come questa Corte ha più volte affermato, detto servizio non costituisce funzione fondamentale dell’ente locale (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004).

In terzo luogo, va evidenziato che gli evocati articoli della Carta europea dell’autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell’evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

7. – Il secondo nucleo tematico delle questioni proposte attiene all’individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, deve collocarsi la normativa denunciata. In particolare, questa Corte è chiamata a verificare se tale normativa rientra nell’ambito costituzionale della competenza esclusiva statale e, segnatamente, della tutela della concorrenza; o di quello della competenza regionale residuale e, segnatamente, della materia dei servizi pubblici locali; o, ancora, nell’ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all’art. 117, sesto comma, Cost.; o, infine, se si tratti di un’ipotesi di concorso di competenze.

In proposito, va ribadito che – come questa Corte ha più volte affermato – la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: a) non è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali (sentenza n. 272 del 2004); b) non può essere ascritta neppure all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» (sentenza n. 272 del 2004) e, quindi, «non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali» (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.); c) va ricondotta, invece, all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (ex plurimis, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008).

Tali conclusioni risultano avvalorate dalla «nozione comunitaria di concorrenza», che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Secondo tale nozione, la concorrenza presuppone «la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi» (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto – come affermato in numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 270, n. 232 e n. 45 del 2010; n. 314 del 2009 e n. 148 del 2009; n. 63 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004) – può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali: 1) «misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati» (misure antitrust); 2) misure legislative di promozione, «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (per lo più dirette a tutelare la concorrenza «nel» mercato); 3) misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (dirette a tutelare la concorrenza «per» il mercato).

Nell'ambito di tali misure e, in particolare, di quelle al punto 3), rientra espressamente la previsione di procedure concorsuali competitive di evidenza pubblica volte – come quelle di specie – a garantire il rispetto, per un verso, dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza e, per l'altro, delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri, al fine di assicurare la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione.

Anche tali rilievi, basati sul diritto comunitario, confermano pertanto che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali rientra nella materia «tutela della concorrenza» e che la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze (sentenze n. 270 del 2010; n. 307 e n. 283 del 2009; n. 320 e n. 51 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004).

Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, questa Corte – in applicazione dei suddetti principi e scrutinando la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale – ha stabilito che la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di price cap (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che

ne risultano così corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009). Nella citata sentenza n. 246 del 2009 è stato ulteriormente precisato che la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole «dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima».

In conclusione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compreso il servizio idrico – ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

8. – Il terzo nucleo tematico, posto dalle questioni promosse dalle Regioni in ordine alle censurate discipline sia a regime che transitorie, attiene al principio di ragionevolezza. Al riguardo, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'esercizio della potestà normativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza è legittimo – in particolare, in caso di concorso con competenze regionali – alla condizione del rispetto, da parte del legislatore statale, del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza (sentenza n. 272 del 2004, cui possono aggiungersi le sentenze n. 148 del 2009; n. 326 del 2008; n. 452 e n. 401 del 2007; n. 345, n. 272 del 2004).

8.1. Per quanto riguarda la disciplina a regime, alcune ricorrenti assumono che essa, anche se ascrivibile alla materia «tutela della concorrenza», lede comunque la competenza residuale innominata delle Regioni in materia di servizi pubblici locali. In particolare, le ricorrenti deducono che la normativa censurata, nella parte in cui limita i casi in cui è consentito l'affidamento diretto in house, non è ragionevole, proporzionale o adeguata, perché: a) è normativa autoapplicativa e di dettaglio; b) pone vincoli ulteriori – e perciò ingiustificati – rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house.

Nessuno di tali rilievi è condivisibile.

8.1.1. Quanto al primo rilievo, va qui ribadita la giurisprudenza costituzionale, per la quale l'emanazione, nell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, di una norma autoapplicativa e di dettaglio non integra alcuna violazione dei criteri di riparto costituzionale delle competenze legislative. Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 232 del 2010 e n. 430 del 2007, in materia di tutela della concorrenza; analogamente, sentenza n. 255 del 2010, in materia di sistema tributario dello Stato) che: a) «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; b) una volta ricondotta una norma nell'ambito della «tutela della concorrenza», «non si tratta [...] di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale».

Neppure può affermarsi – come sostenuto da alcune ricorrenti – che le norme sull'affidamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali sono di per sé irragionevoli, perché intervengono in materia di tutela della concorrenza con discipline di dettaglio e autoapplicative. Infatti questa Corte ha più volte rilevato che è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative (sentenze n. 148 del 2009; n. 320 del 2008; n. 431 del 2007).

8.1.2. Quanto al secondo profilo, non può accogliersi l'assunto delle ricorrenti, secondo cui l'unica disciplina della concorrenza che possa considerarsi proporzionale e adeguata è quella che non pone limiti (che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria) all'affidamento in house di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Al riguardo, va innanzitutto osservato che non appare irragionevole, anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente – rispetto al diritto comunitario – i casi di affidamento diretto in house (cioè i casi in cui l'affidatario costituisce la longa manus di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente). Come si è osservato al punto 6.1., tale normativa si innesta coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia (introdotto dai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003) e nel quale, pertanto, i casi di affidamento in house, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono essere eccezionali e tassativamente previsti.

In secondo luogo, va rilevato che le norme censurate dalle ricorrenti non possono essere considerate sproporzionate od inadeguate solo perché, attraverso la riduzione delle ipotesi di eccezionale affidamento diretto dei servizi pubblici locali, rafforzano la generale regola pro concorrenziale, prescelta dal legislatore, che impone l'obbligo di procedere all'affidamento solo mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. La possibilità, secondo l'ordinamento comunitario, di affidamenti in house anche in casi in cui detti affidamenti sono vietati dalle denunciate disposizioni nazionali non rende queste ultime irragionevoli in relazione agli indicati profili, perché – come messo in evidenza sempre al punto 6.1. l'ordinamento comunitario, in tema di tutela della concorrenza e, in particolare, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per il legislatore degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento. Pertanto, il legislatore nazionale ha piena libertà di scelta tra una pluralità di discipline ugualmente legittime.

In terzo luogo, deve essere sottolineato che la normativa censurata non impedisce del tutto all'ente pubblico la gestione di un servizio locale di rilevanza economica, negandogli ogni possibilità di svolgere la sua «speciale missione» pubblica (come si esprime il diritto comunitario), ma trova, tra i molti possibili, un punto di equilibrio rispetto ai diversi interessi operanti nella materia in esame. In proposito, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall'ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006; analogamente, ordinanza n. 162 del 2009). La stessa giurisprudenza ha tuttavia evidenziato che «una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito» ha carattere «derogatorio e per ciò stesso eccezionale» e deve costituire «la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi» (sentenza n. 270 del 2010). Nella specie, intendendo contemperare la regola della massima tutela della concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della speciale missione pubblica da parte dell'ente locale, il legislatore ha in effetti ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il SPL (tramite l'affidamento in house) nell'ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile. Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico, quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società (comma 1 dell'art. 23-bis); per altro verso, limitando l'affidamento in house alle ipotesi in cui, pur in presenza di un SPL di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» (comma 2 dell'art. 23-bis). Ciò è confermato dal comma 2 dell'art. 3 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (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), il quale stabilisce espressamente che le «società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo 23-bis, comma 2, lettera a), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge».

8.2. – Tali conclusioni relative alla disciplina a regime influiscono sulla soluzione della questione posta dalle ricorrenti circa l'adeguatezza e la proporzionalità dunque, la ragionevolezza del regime transitorio stabilito dalla normativa denunciata.

La relativa censura non può essere accolta, oltre che per le considerazioni generali svolte nel punto precedente, anche per i seguenti ulteriori argomenti, concernenti specificamente la disciplina transitoria.

Al riguardo, anche a non voler considerare che, in caso di successione di leggi, il legislatore ha ampia discrezionalità di modulare nel tempo la disciplina introdotta, con l'unico limite della ragionevolezza (ex plurimis, sentenza n. 376 del 2008; ordinanze n. 40 del 2009 e n. 9 del 2006), va comunque rilevato che, nel caso di specie, il margine temporale concesso dalla normativa censurata per la cessazione degli affidamenti diretti esistenti è congruo e proporzionato all'entità ed agli effetti delle modifiche normative introdotte e, dunque, ragionevole. A tale conclusione si perviene agevolmente considerando la seguente successione cronologica delle disposizioni di legge oggetto di censura. Con riferimento al servizio idrico integrato, il comma 8 del testo originario dell'art. 23-bis (entrato in vigore il 22 agosto 2008) prevedeva la cessazione alla data del 31 dicembre 2010 delle concessioni per le quali non sussistevano le peculiari caratteristiche di cui al comma 3. Con riferimento ai settori diversi dal servizio idrico integrato, lo stesso comma demandava la fissazione di una disciplina transitoria ai regolamenti di delegificazione da adottare ai sensi della lettera e) del comma 10, ma che non sono stati mai emanati. Il vigente comma 8 dell'art. 23-bis (entrato in vigore il 26 settembre 2009) disciplina ora il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto previsto dai commi 2 e 3 dello stesso articolo, con una cadenza differenziata, a seconda delle varie ipotesi, a partire dal 31 dicembre 2010 e sino al 31 dicembre 2012, termine, quest'ultimo, successivamente modificato, a decorrere dal 25 novembre 2009, in quello del 31 dicembre 2015. Tali ampi margini temporali assicurano una concreta possibilità di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono la possibilità di invocare quell'incolpevole affidamento del gestore nella durata naturale del contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare una possibile irragionevolezza della norma.

9. – Il quarto tema generale posto dalle questioni promosse, da trattare in via preliminare, attiene all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL. Infatti, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, resta ancora da verificare se allo Stato compete, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica» oppure se la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione sia riservata, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale.

A tal fine è necessario, innanzitutto, valutare la portata della nozione di «rilevanza economica» nel sistema della normativa statale sui SPL; successivamente, individuare il fondamento costituzionale di tale nozione e, infine, trarre le conclusioni in ordine alla competenza a determinare la sussistenza dell'indicata «rilevanza».

9.1. – Quanto al primo profilo, va osservato che né il censurato art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, in entrambe le sue versioni, né l'art. 113 TUEL, nel disciplinare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica», forniscono una esplicita definizione di tale «rilevanza». Tuttavia, lo stesso art. 23-bis fornisce all'interprete alcuni elementi utili per giungere a tale definizione, precisando che: a) l'articolo ha come fine (tra l'altro) 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 pubblici di interesse generale in ambito locale» (comma 1); b) la presenza di situazioni tali da non permettere – in relazione alle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento – «un efficace ed utile ricorso al mercato del servizio», non rende il servizio stesso privo di rilevanza economica, ma ne consente solo l'affidamento della gestione con modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (comma 3); c) la «rilevanza economica» dei servizi non ha nulla a che vedere con le soglie oltre le quali gli affidamenti dei medesimi servizi «assumono rilevanza» ai fini dell'espressione del parere preventivo che l'AGCM deve rendere in ordine alla scelta dell'ente locale di affidare la gestione di un servizio pubblico «di

rilevanza economica» secondo modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (commi 4 e 4-bis, nella versione vigente).

Dall'evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario e già esaminata al punto 6. Del resto, questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, aveva già sottolineato l'omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell'art. 113-bis TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica» e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», interpretata anche dalla Commissione europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003. In particolare, secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale.

Se si ragiona sulla base di una siffatta ampia nozione comunitaria di interesse economico, è agevole rilevare che gli indici empirici di tale interesse – come lo scopo lucrativo, l'assunzione dei rischi dell'attività, l'incidenza del finanziamento pubblico – talvolta impiegati dalla Corte di giustizia UE (sentenza 22 maggio 2003, C-18/2001, Korhonen e.a.) e richiamati anche da questa Corte (sentenza n. 272 del 2004) possono essere utili solo con riferimento ad un servizio già esistente sul mercato, per accertare se l'attività svolta sia da considerare economica. Ciò però non significa che l'economicità dell'interesse si debba determinare ex post, esclusivamente in base a tali indici, e cioè a séguito di una scelta discrezionale dell'ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Al contrario, nel diverso caso in cui si debba immettere nel mercato un servizio pubblico – e, quindi, si debba accertare se e come applicare le regole concorrenziali e concorsuali comunitarie per l'affidamento della sua gestione – occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole – salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi – siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di «interesse economico» perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o in fieri.

Analogamente a quanto visto a proposito del diritto comunitario, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, esse, in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici).

Tale impostazione consequenziale alla scelta legislativa di promuovere la concorrenza “per” il mercato della gestione dei servizi – emerge nettamente, in particolare, dai commi 3, 4 e 4-bis, dell’art. 23-bis, i quali possono essere interpretati soltanto nel senso che i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall’ente locale. Evidentemente, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l’automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti (così – si è visto al punto 6.1. – si esprime la Commissione europea nel citato Libro verde al punto 44).

Dall’evidenziata portata oggettiva delle nozioni in esame e dalla indicata sufficienza di un mercato solo potenziale consegue l’erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell’interpretazione – fatta propria da alcune ricorrenti – secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l’ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall’esercizio di impresa in quel mercato.

9.2. – Quanto al secondo profilo da esaminare, relativo al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», va preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell’ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discretivo per l’applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell’art. 23-bis). Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost. Poiché l’ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell’interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell’ordinamento comunitario nel promuovere l’applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all’interesse economico considerato dal diritto comunitario).

10. – Alla luce dei nuclei tematici evidenziati al punto 2., occorre ora esaminare le singole questioni proposte dalle Regioni ricorrenti.

A tale proposito, va preliminarmente rilevato che, quanto ai ricorsi delle Regioni aventi ad oggetto il testo vigente dell’art. 23-bis, l’Avvocatura generale dello Stato ha formulato due eccezioni di inammissibilità.

10.1. – In primo luogo si eccepisce, in via generale, che «la Regione non può lamentare genericamente l’illegittimità costituzionale di leggi statali, ovvero la contrarietà delle stesse all’ordinamento comunitario senza indicare specificamente la lesione di una competenza ad essa attribuita».

L’eccezione deve essere rigettata per la sua genericità, in quanto lo Stato non specifica a quali delle questioni sollevate dalle Regioni si riferisca.

10.2. – La difesa dello Stato afferma, in secondo luogo, che, «in riferimento alle questioni ex adverso sollevate sulla mancata e/o inesatta applicazione dei principi comunitari in materia di servizi pubblici locali, si ritiene che la doglianza sia mal posta in termini di incostituzionalità», in quanto, «qualora codesta Corte dovesse ravvisare l’esigenza di assicurare una uniforme interpretazione del diritto

comunitario, la questione, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, dovrebbe essere preventivamente oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE».

L'eccezione deve essere rigettata, perché nei giudizi principali le Regioni possono sempre porre alla Corte questioni di costituzionalità nelle quali siano evocate, quali parametri interposti, norme di diritto comunitario. Spetterà semmai alla Corte costituzionale – come precisato nella sentenza n. 102 del 2008 e nell'ordinanza n. 103 del 2008 – effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel caso in cui ritenga che l'interpretazione del diritto comunitario non sia chiara. Peraltro, nel caso di specie – come visto al punto 6. – l'interpretazione delle disposizioni comunitarie evocate dalle ricorrenti quali parametri interposti di legittimità costituzionale è sufficientemente chiarita, nel senso che esse non ostano alla normativa censurata, dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE già citata.

11. – Le questioni riconducibili al primo dei sopra indicati nuclei tematici (trattato al punto 6.) – che attiene al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale – sono poste dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Piemonte, Toscana. La Regione Marche propone una questione che involge, allo stesso tempo, sia tale nucleo tematico sia il quarto dei nuclei tematici (analizzato al punto 9.), relativo alla determinazione della rilevanza economica dei SPL.

11.1. – La Regione Piemonte impugna i commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008), e i commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), nonché il comma 1-ter dello stesso art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., sostenendo che il diritto comunitario non consente che il legislatore nazionale spinga la tutela della concorrenza fino a comprimere il «principio di libertà degli individui o di autonomia – del pari costituzionale – degli enti territoriali (artt. 5, 117, 118, Cost.) di mantenere la capacità di operare ogni qualvolta fanno la scelta che ritengono più opportuna: cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico».

La questione è inammissibile perché generica

Infatti, la ricorrente, limitandosi a richiamare il diritto comunitario nel suo complesso, non specifica le norme comunitarie da utilizzare come parametri interposti. E ciò, a prescindere dal fatto che il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie (che consistono solamente nella totale partecipazione pubblica, nel cosiddetto “controllo analogo”, nella preponderanza dell'attività svolta in favore dell'ente controllante). Come si è visto al punto 6.1., esso infatti, nel prevedere solo regole “minime” pro concorrenziali, lascia al legislatore nazionale un ampio margine di apprezzamento, con la conseguenza che nelle ipotesi – come quella di specie – in cui quest'ultimo prevede condizioni ulteriori aventi lo stesso “verso” del diritto comunitario, deve escludersi il prospettato contrasto.

11.2. – Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna impugnano diversi commi dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 per violazione del diritto comunitario.

11.2.1. – In particolare, la Regione Toscana censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost., affermando che l'ordinamento comunitario ammette espressamente la possibilità di fornire i servizi pubblici con un'organizzazione propria, in alternativa all'affidamento ad imprese terze, con la conseguenza che le disposizioni censurate non trovano fondamento né nella riserva costituzionale alla legislazione statale esclusiva della materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), né nella disciplina comunitaria.

La stessa Regione censura anche il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale prevede che gli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi. Per la ricorrente, tale comma viola l'art. 117,

primo, comma Cost., perché, nella parte in cui impone al 31 dicembre 2011 la cessazione di tutte le gestioni in house si pone in contrasto con il diritto comunitario, che invece consente la prosecuzione di tali gestioni.

La Regione Emilia- Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., lo stesso comma 8, lamentando che «nel diritto comunitario il modello organizzativo dell'autoproduzione dei servizi attraverso affidamenti in house è stato ritenuto in linea con i principi del Trattato, tra cui, come noto, vi è quello della tutela e promozione della concorrenza».

Le questioni sono inammissibili per genericità, in quanto le ricorrenti non specificano le norme comunitarie che sarebbero state violate, e per perplessità, in quanto le stesse ricorrenti affermano che l'ordinamento comunitario consente e non impone agli enti locali di continuare a fornire i servizi pubblici attraverso le gestioni in house già in essere. E ciò, a prescindere dal fatto che, per le ragioni esposte ai punti 6.1. e 11.1., il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie.

11.2.2. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, anche sotto un diverso profilo.

Afferma la ricorrente che il diritto comunitario prevede che la società in house sia tenuta a svolgere a favore degli enti di riferimento solo l'attività prevalente, ben potendo destinare l'attività residua anche al mercato, mentre «la norma in questione trasforma il concetto di “prevalenza” dell'attività in “attività esclusiva”, costringendo il soggetto titolare dell'affidamento diretto (non solo in house provider) a svolgere la propria attività esclusivamente nei confronti degli enti affidanti».

La questione è inammissibile per genericità, in quanto la ricorrente non specifica le norme comunitarie che sarebbero state violate. E ciò, a prescindere dal fatto che, per le ragioni esposte ai punti 6.1. e 11.1., il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie.

11.3. – Lo stesso comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, è impugnato anche dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, in riferimento all'art. 117, primo comma Cost., «per contrasto con la Carta europea dell'autonomia locale».

La questione è inammissibile per genericità, in quanto le ricorrenti non specificano quali disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale sarebbero state violate.

11.4. – Come sopra accennato, la Regione Marche solleva una questione ascrivibile, nello stesso tempo, a due nuclei tematici: al quarto, perché assume che rientra nella competenza propria e degli enti locali decidere se il servizio idrico integrato abbia o no rilevanza economica; al primo, perché afferma che tale riserva di competenza è garantita dal diritto comunitario e che, pertanto, la normativa denunciata, nel porre limiti all'affidamento del servizio non previsti dalla normativa comunitaria, si pone con questa in contrasto.

In particolare, la Regione impugna – per il caso, appunto, in cui il comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 non possa interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-bis solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica» – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, e l'art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato.

Le disposizioni censurate – già sinteticamente riportate al punto 1.1. – prevedono che: 1) «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria: a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad

evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento» (comma 2 dell'art. 23-bis); 2) «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano» (comma 3 dell'art. 23-bis); 3) «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole» (comma 4 dell'art. 23-bis); 4) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009).

La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite degli artt. 14 e 106 TFUE, i quali così dispongono: «fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti.» (art. 14); «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.» (art. 106).

Per la Regione, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con gli evocati parametri, perché, conformando il servizio idrico come servizio necessariamente a rilevanza economica e ponendo limitazioni alle condizioni di affidamento della gestione di tale servizio non contemplate dal diritto comunitario, impongono l'applicazione delle regole del mercato interno in via generale per tutto il territorio nazionale e negano, così, alle Regioni e agli enti locali quel potere di effettuare caso per caso una valutazione concreta della rilevanza economica del servizio stesso, che, invece, la normativa comunitaria riserva loro.

La questione non è fondata.

I parametri evocati non fissano le condizioni di uso dell'espressione, in essi utilizzata, di «interesse economico generale» – espressione che la stessa ricorrente ammette essere un sinonimo di «rilevanza economica» – e non specificano se la sussistenza di tale interesse possa essere discrezionalmente stabilita dagli Stati membri o dagli enti infrastatali. Tuttavia, come più diffusamente esposto ai punti 6.1. e 9., lo spazio interpretativo lasciato aperto dai suddetti articoli del Trattato è stato colmato dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, secondo le quali «l'interesse economico generale», in quanto

funzionale ad una disciplina comunitaria diretta a favorire l'assetto concorrenziale dei mercati, è riferito alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente (reale o potenziale) ed ha, pertanto, natura essenzialmente oggettiva. Ne deriva che (secondo quanto meglio osservato al punto 9.2.) l'ordinamento comunitario, in considerazione della rilevata portata oggettiva della nozione di «interesse economico», vieta che gli Stati membri e gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere circa la sussistenza di tale interesse. In particolare, la previsione, da parte delle disposizioni censurate, di condizioni per l'affidamento diretto del servizio pubblico locale più restrittive di quelle previste dall'ordinamento comunitario non integra alcuna violazione dei principi comunitari della concorrenza, perché tali principi costituiscono solo un minimo inderogabile per gli Stati membri, i quali hanno la facoltà di dettare una disciplina più rigorosamente concorrenziale, come quella di specie, che, restringendo le eccezioni all'applicazione della regola della gara ad evidenza pubblica – posta a tutela della concorrenza –, rende più estesa l'applicazione di tale regola.

Con riferimento alla fattispecie in esame, il legislatore statale, in coerenza con la menzionata normativa comunitaria e sull'incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato (come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009), ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica, conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione.

11.5. – I commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sono censurati, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, nonché, limitatamente al comma 3, dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010).

Le ricorrenti lamentano la violazione dell'evocato parametro, per il tramite della Carta europea dell'autonomia locale e, in particolare, delle seguenti disposizioni: a) l'art. 3, comma 1, secondo cui «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; b) l'art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; c) l'art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali».

Sostengono le ricorrenti che, una volta che si riconosca che il servizio idrico è parte delle funzioni fondamentali dei Comuni, «sembra evidente che solo ad essi spetta la decisione sul migliore modo di organizzarlo» e il legislatore non può «configurare come eccezionale e soggetta a specifici aggravii procedurali la scelta di assumere essi stessi la responsabilità della gestione diretta del servizio».

Le questioni non sono fondate.

Infatti, come più diffusamente osservato al punto 6.2.: a) con riferimento alla gestione diretta, il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003; b) il presupposto da cui muovono le ricorrenti che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico è privo di fondamento (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004); c) gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno natura precettiva e sono prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

12. – Le questioni che attengono al secondo dei sopra indicati nuclei tematici, relativo all'individuazione della sfera di competenza in cui collocare la normativa denunciata e già esaminato al punto 7, sono poste dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Emilia-Romagna e Puglia. Le ricorrenti contestano la riconducibilità di diverse disposizioni dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – sia nella formulazione originaria sia in quella vigente – nonché del

decreto-legge n. 135 del 2009 alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». La normativa denunciata si collocherebbe, per la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; per la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione; nonché, per le altre ricorrenti, nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale.

12.1. – Occorre innanzitutto esaminare le questioni che, in ragione della loro formulazione, non consentono un esame nel merito.

12.1.1. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., «per erronea interpretazione dei confini dei poteri statali ivi previsti».

La questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non specificano a quali tra le molteplici competenze dello Stato disciplinate dall'art. 117, secondo comma, Cost. si debba far riferimento ai fini dello scrutinio di costituzionalità.

12.1.2. – Le stesse Regioni Liguria e Umbria impugnano il medesimo comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 anche in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., «per violazione del principio di sussidiarietà e della titolarità comunale di funzioni proprie».

Anche tale questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non specificano in cosa consista la dedotta violazione del principio di sussidiarietà, né quali siano le funzioni proprie dei Comuni cui fanno riferimento.

12.1.3. – Il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, è censurato anche dalla Regione Emilia-Romagna, in quanto lesivo del «principio di pluralismo paritario istituzionale, in violazione degli artt. 114 e 118 Cost.» e dell'art. 117, quarto comma, Cost., perché contiene una disciplina così rigida da annullare qualsiasi autonomia esercitabile in materia e lede, perciò, il principio di sussidiarietà.

La questione è inammissibile per genericità, perché la ricorrente si limita ad affermare che la norma denunciata annulla «qualsiasi autonomia esercitabile in materia», senza indicare quali siano le competenze costituzionali che ritiene lese e senza spiegare le ragioni della prospettata lesione.

12.2. – Le questioni attinenti allo stesso nucleo tematico che, invece, debbono essere scrutinate nel merito vanno distinte tra quelle che riguardano: a) la disciplina in generale del SPL, a regime e transitoria (commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo originario e in quello vigente, nonché comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente); b) la determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM (comma 4-bis dell'art. 23-bis, nel testo vigente); c) la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell'art. 23-bis, nel testo originario); d) l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere a e b, nel testo originario e vigente dell'art. 23-bis). Tali gruppi di questioni vanno esaminati separatamente.

12.3. – Il primo gruppo di questioni – attinente, come si è visto, alla competenza a disciplinare in generale i servizi pubblici locali ed avente ad oggetto i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo originario e in quello vigente, nonché il comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente – è posto dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche ed Emilia-Romagna.

12.3.1. – La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura i commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-bis, nel testo originario.

Le disposizioni censurate, già sinteticamente riportate al punto 1.1., prevedono che: a) «Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di

rilevanza economica, 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, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili» (comma 1); b) «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità» (comma 2); c) «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria» (comma 3).

La ricorrente sostiene che tali disposizioni violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia di pubblici servizi, perché, non permettendo alle Regioni di optare per affidamenti dei servizi in house anche nelle ipotesi diverse da quelle del comma 3, determinano, di fatto, una compressione delle loro attribuzioni costituzionali in materia; compressione non giustificabile sulla base dell'esercizio di competenze legislative esclusive dello Stato, in particolare in materia di tutela della concorrenza.

12.3.2. – La Regione Liguria (ricorso n. 72 del 2008) censura, oltre ai commi 2 e 3 riportati al punto precedente, anche il comma 4 dell'art. 23-bis, nel testo originario, il quale prevede che: «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione».

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia di pubblici servizi, per motivi analoghi a quelli formulati dalla Regione Piemonte al punto precedente.

12.3.3. – La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo originario, sostenendo che essi violano l'art. 117, quarto e sesto comma, «per avere il legislatore statale invaso la sfera di competenza normativa della Regione Piemonte e degli enti territoriali piemontesi nella definizione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite [...] poiché una parte della norma prevede una disciplina particolare del procedimento di affidamento della gestione a soggetti diversi dagli operatori di mercato, tra cui l'in house providing», disciplina che spetta alla competenza legislativa regionale.

12.3.4. – La Regione Toscana censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., perché esprimono una prevalenza della gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali, in quanto intervengono nella materia dell'organizzazione della gestione di detti servizi, con una normativa di dettaglio, che non lascia margini all'autonomia del legislatore regionale, pur perseguendo finalità che esulano da profili strettamente connessi alla tutela della concorrenza.

12.3.5. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano – in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo vigente, sul rilievo che essi limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo la scelta dell'affidamento in house a

vincoli sia sostanziali (le «peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento») che procedurali (l'onere di trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore).

Le stesse ricorrenti censurano i medesimi commi in riferimento l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., sostenendo che essi, vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico, vanificano «la norma che assegna, preferibilmente, le funzioni amministrative ai comuni (il servizio idrico virtualmente rimane di spettanza dei comuni ma in concreto viene assegnato ad altri soggetti; inoltre, la norma impugnata toglie ai comuni una parte essenziale della funzione, cioè la possibilità di scegliere la forma di gestione più adeguata)» e svuotano il principio di sussidiarietà, perché si pongono in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie”».

12.3.6. – La Regione Marche impugna – per il caso in cui la Corte costituzionale non volesse accogliere la ricostruzione del servizio idrico integrato come riconducibile alla potestà regolamentare degli enti locali ex art. 117, sesto comma, Cost. – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, e l'art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, affermando che essi violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., perché disciplinano illegittimamente la materia dei servizi pubblici locali, nella quale le Regioni hanno potestà legislativa residuale.

12.3.7. – La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) impugna i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., rilevando che essi recano una disciplina che non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, né ad altre materie di competenza statale, ma alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

12.3.8. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) censura il comma 3 dell'art. 23-bis citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché esso, ammettendo la modalità di affidamento del servizio direttamente a società in house solo in via eccezionale, limita la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali che procedurali e, di conseguenza, viola l'art. 117, quarto comma, Cost.

La stessa Regione impugna il medesimo comma in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., perché, vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico, vanifica il principio per cui le funzioni amministrative sono assegnate preferibilmente ai comuni e svuota il principio di sussidiarietà, ponendosi in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie”».

12.3.9. – La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-bis citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sostenendo che essi violano l'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., per motivi analoghi a quelli riportati al punto 12.3.3.

12.3.10. – La Regione Toscana impugna il comma 8 dell'art. 23-bis citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e quarto comma Cost., lamentando che il legislatore statale, con la disciplina in esame, non ha limitato il proprio intervento agli aspetti più strettamente connessi alla tutela della concorrenza ed alla regolazione del mercato, ma è intervenuto, con una norma di dettaglio, sottraendo alle Regioni la libera determinazione se ricorrere o meno al mercato ai fini della gestione del servizio pubblico; determinazione che rientra nell'ambito del buon andamento dell'organizzazione dei servizi pubblici, che spetta alle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

12.3.11. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria censurano il comma 8 dell'art. 23-bis citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., affermando che esso limita la potestà legislativa regionale di disciplinare, anche sotto il profilo temporale, il normale svolgimento del servizio pubblico da parte

dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali che procedurali e che viola la potestà legislativa regionale piena in materia di servizi locali e organizzazione degli enti locali».

Le stesse Regioni censurano, in subordine, il medesimo comma, per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., lamentando che esso regola nel dettaglio le quantità, le modalità e i tempi delle cessioni delle gestioni dei servizi.

12.3.12. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) censura il comma 8 dell'art. 23-bis citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., sostenendo che esso incide sull'assetto del sistema regionale degli affidamenti, ledendo il ruolo della Regione, anche di tipo legislativo, nel definire la durata degli affidamenti medesimi.

12.3.13. – La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) censura lo stesso comma 8 dell'art. 23-bis citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in relazione agli artt. 5, 114, 117, secondo e sesto comma, 118, Cost., «anche con riferimento all'art. 3, Cost.», perché, «cancella d'un tratto la legittimità [...] di tutte le gestioni di servizio pubblico in capo a società mista ove la gara per la scelta del socio privato – pure avvenuta con procedura conforme all'ordinamento europeo ed italiano – abbia avuto ad oggetto unicamente la partecipazione finanziaria», con conseguente lesione della competenza degli enti territoriali «sull'organizzazione degli stessi anche con riferimento ad enti strumentali controllati da tali enti territoriali o a partecipazioni di minoranza».

12.3.14. – Le questioni indicate ai punti da 12.3.1. a 12.3.13. non sono fondate, per le ragioni ampiamente esposte al punto 7.

Si è visto, infatti, che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali prevista dalle disposizioni censurate afferisce alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

12.3.15. – La Regione Puglia censura, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché: a) «limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente e di gestire in proprio i servizi pubblici», attraverso vincoli sostanziali e procedurali, impedendo una previa valutazione comparativa da parte dell'amministrazione fra tutte le possibili opzioni di scelta della forma di gestione, «cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico»; b) non si limitano a stabilire principi fondamentali della materia, ma dettano «una disciplina articolata e specifica, invasiva delle competenze regionali anche in materia di regolazione del servizio idrico integrato», che sono ascrivibili all'evocato parametro «nella misura in cui quel servizio sia funzionalizzato e utilizzato a fini di alimentazione e di tutela della salute».

La stessa ricorrente censura altresì, in riferimento allo stesso parametro, il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché, stabilendo che cessano al 31 dicembre 2010 gli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina, «parrebbe determinare per l'effetto la cessazione di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, art. 113, comma 5, lettera c), ponendo nell'incertezza l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale».

Le questioni non sono fondate, per erronea interpretazione del parametro.

Infatti, la Regione muove dall'assunto che la materia dei servizi pubblici locali sia riconducibile alla competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Tale parametro è del tutto

inconferente con la fattispecie in esame, perché esso non costituisce il fondamento dell'invocata competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici.

12.3.16. – La Regione Piemonte censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), in relazione ai parametri «dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, Cost. con riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost.», perché ledono «l'autonomia costituzionale propria dell'intero sistema degli enti locali», limitando la «capacità d'organizzazione e di autonoma definizione normativa dello svolgimento delle funzioni di affidamento dei servizi pubblici locali», in quanto la legislazione statale può legittimamente imporre una determinata forma di gestione di un servizio pubblico solo previa avocazione allo Stato della competenza sull'organizzazione della gestione dei servizi «sinora considerati locali (es. idrico integrato, raccolta dei rifiuti solidi urbani) sul presupposto che l'esercizio unitario di tali servizi sia divenuto ottimale solo a livello d'ambito statale (art. 118, primo comma, Cost.)».

La questione non è fondata.

Essa si basa sull'assunto della ricorrente secondo cui il legislatore statale può legittimamente disciplinare le forme di gestione di un servizio pubblico locale solo previa avocazione allo Stato della competenza amministrativa sull'organizzazione della gestione del servizio stesso. Tale assunto non può essere condiviso, perché la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» comprende anche la disciplina amministrativa relativa all'organizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, a prescindere dall'avocazione allo Stato di competenze amministrative degli altri livelli territoriali di governo.

12.4. – Il secondo gruppo di questioni da esaminare nel merito – attinenti sempre al nucleo tematico relativo all'individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali – concerne la determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM (comma 4-bis dell'art. 23-bis, nel testo vigente). Detto gruppo si identifica nella questione promossa dalla Regione Emilia Romagna con il ricorso n. 13 del 2010.

La ricorrente impugna il comma 4-bis dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale stabilisce che «I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui al comma 4».

La Regione deduce che tale disposizione – affidando ad un regolamento governativo il compito di individuare le soglie oltre le quali è richiesto il parere dell'AGCM per le gestioni in house – viola l'art. 117, sesto comma, Cost., perché le determinazioni relative a tali soglie non possono che essere assunte in sede regionale, entro limiti fissati direttamente dalla legge statale. Infatti, sempre per la ricorrente, con la fissazione delle suddette soglie, si determina un livello di efficienza del servizio che può essere concretamente e correttamente apprezzato solo a livello regionale e che è illegittimo demandare alla fonte regolamentare, in mancanza di una competenza legislativa esclusiva statale.

La questione non è fondata, perché le soglie cui fa riferimento la norma censurata attengono alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, le quali afferiscono – come visto al punto 7 – alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato e non alla materia dei pubblici servizi. Ne deriva che lo Stato è titolare anche della competenza regolamentare, in base al disposto dell'evocato art. 117, sesto comma, Cost.

12.5. – Il terzo gruppo di questioni da esaminare nel merito e riguardanti il nucleo tematico attinente all'individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali concerne la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell'art. 23-bis, nel testo originario).

Le Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008) impugnano il comma 7 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nella formulazione originaria, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

La disposizione censurata prevede che «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale».

Le ricorrenti sostengono che la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella potestà legislativa «della regione e il condizionare l'esercizio di tale potestà e delle scelte amministrative che essa esprime ad opera dello Stato viola sia la potestà legislativa in sé considerata [...], sia il principio di sussidiarietà, non potendosi vedere alcuna ragione di centralizzazione di tali scelte».

Le questioni non sono fondate.

La norma censurata disciplina la dimensione di esercizio dei servizi pubblici, attribuendo alle Regioni e agli enti locali la competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale. Come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, la disciplina dei bacini di gestione del servizio pubblico (e, pertanto, anche dei bacini di gara) rientra nella potestà legislativa statale, perché diretta a tutelare la concorrenza, attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni. Non trovano perciò applicazione, nella specie, né l'art. 117, quarto comma, Cost., né l'art. 118 Cost.

12.6. – Il quarto gruppo di questioni da esaminare nel merito – attinenti sempre al tema dell'individuazione della competenza legislativa in ordine ai servizi pubblici locali – riguarda l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere a e b, nel testo originario e in quello vigente dell'art. 23-bis).

Le Regioni Emilia-Romagna (ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (ricorso n. 72 del 2008) e Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) impugnano il comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – il cui alinea prevede che «il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400» – e formulano censure specifiche in relazione alle lettere a) e b) di detto comma. Per quanto qui rileva, tali lettere stabiliscono – sia nella versione originaria, sia in quella, sostanzialmente coincidente, modificata dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 –, che i suddetti regolamenti statali prevedano: l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza, da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata, di «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» (lettera a); la possibilità per i Comuni con un limitato numero di residenti, di «svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» (lettera b).

Quanto alla formulazione originaria della norma, le ricorrenti evocano quale parametro di costituzionalità l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di potestà legislativa esclusiva statale, salva delega alle Regioni. La sola Regione Piemonte evoca anche l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., nonché «il principio di ragionevolezza e leale collaborazione» (artt. 3 e 120 Cost.).

Quanto alla formulazione vigente della norma, la Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) evoca quale parametro l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost.

Tutte le disposizioni oggetto di censura violerebbero gli evocati parametri: in via principale, perché lo Stato, non avendo potestà legislativa in materia, non ha neanche potestà regolamentare né in relazione

alla lettera a), né in relazione alla lettera b) dell'art. 10; in via subordinata, perché il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni consisterebbe nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, in luogo del semplice parere previsto dalle disposizioni impugnate, tenuto conto dell'inestricabile intreccio esistente al riguardo tra le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera a) o esclusiva delle Regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera b), e la competenza dello Stato.

In riferimento alla prima parte della lettera a) – in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno – la questione è fondata.

Infatti, l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

In riferimento alla seconda parte della lettera a) – che stabilisce che la potestà regolamentare dello Stato prescriva alle società in house e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» – la questione non è fondata.

Tale disposizione, infatti, attiene, in primo luogo, alla materia della tutela della concorrenza, perché è finalizzata ad evitare che, nel caso di affidamenti diretti, si possano determinare distorsioni dell'assetto concorrenziale del mercato nella fase, successiva all'affidamento del servizio, dell'acquisizione degli strumenti necessari alla concreta gestione del servizio stesso. In secondo luogo, essa attiene anche alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, in quanto impone alla particolare categoria di società cui è affidata in via diretta la gestione di servizi pubblici locali una specifica modalità di conclusione dei contratti per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale (sulla riconduzione delle modalità di conclusione dei contratti alla materia dell'ordinamento civile, ex plurimis, sentenza n. 295 del 2009). Ne consegue che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

In riferimento alla lettera b) – che attribuisce allo Stato la potestà di prevedere con regolamento che «i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» –, la questione è, del pari, non fondata.

Infatti, l'ambito nel quale il regolamento statale interviene attiene alla materia «tutela della concorrenza», avendo per oggetto la determinazione della dimensione ottimale della gestione del servizio (sentenza n. 246 del 2009, punti 12.2. e 12.5. del Considerato in diritto). Ne consegue, anche in tal caso, che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

13. – Al terzo dei sopra indicati nuclei tematici (analizzato al punto 8.), relativo al principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, attengono alcune delle questioni proposte dalle Regioni Piemonte, Liguria, Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna.

13.1. – Occorre innanzitutto esaminare le questioni proposte dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna che, in ragione della loro formulazione, non consentono un esame nel merito.

13.1.1. – La Regione Piemonte (con il ricorso n. 77 del 2008) censura il testo originario del comma 8 dell'art. 23-bis in riferimento agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., sul rilievo che detto comma determina la cessazione «di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, cit., art. 113, comma 5, lettera c), ponendo in forse l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di

esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale, al pari delle concessioni rilasciate ad imprese terze secondo le procedure ad evidenza pubblica».

La questione è inammissibile, per difetto di motivazione, in quanto la ricorrente non spiega perché gli evocati parametri siano violati. E ciò, a prescindere dalla considerazione svolta al punto 8.2., secondo cui il legislatore statale può legittimamente stabilire, come nel caso in esame, una disciplina transitoria allo scopo di modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione in house.

13.1.2. – La Regione Piemonte (con il ricorso n. 16 del 2010) impugna il testo del comma 8 dell'art. 23-bis, come modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., perché stabilisce «una generalizzata cessazione anticipata al 31 dicembre 2011 disposta ex lege per tutti gli affidamenti in house providing, anche di quelli effettuati dagli enti territoriali in conformità all'ordinamento comunitario e italiano, con grave svalutazione dei valori di mercato dei corrispettivi di cessione delle partecipazioni a causa della simultanea attuazione su tutto il territorio nazionale dell'alienazione del 40% di un numero rilevante di società in mano agli enti locali».

La questione è inammissibile, perché si risolve in una valutazione critica in termini di convenienza economica in ordine ai tempi di attuazione della riforma degli affidamenti; valutazione che rimane riservata alla discrezionalità del legislatore.

13.1.3. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna il comma 9 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – il quale pone, attraverso un'articolata previsione, limiti alla possibilità per i gestori di SPL di gestire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi o di svolgere servizi od attività per altri enti pubblici o privati – in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., perché reca interventi irragionevoli e non proporzionali agli scopi di tutela della concorrenza prefissati.

La questione è inammissibile per genericità, perché la ricorrente non chiarisce le ragioni per cui la disciplina contenuta nella disposizione censurata sarebbe irragionevole e non proporzionale alla tutela della concorrenza.

13.2. – Le questioni attinenti allo stesso terzo nucleo tematico (concernente la ragionevolezza della disciplina censurata) che devono essere scrutinate nel merito sono state proposte dalle Regioni Piemonte, Liguria, Umbria e Toscana.

13.2.1. – La Regione Piemonte censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 10 del 2010), nonché il comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, in relazione all'art. 117, secondo comma, «con riferimento all'art. 3 Cost.», perché la disciplina contenuta nelle disposizioni censurate, anche ove fosse ritenuta di tutela della concorrenza, difetterebbe di proporzionalità e adeguatezza.

Le Regioni Liguria e Umbria censurano – per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali» – i commi 2, lettera b), e 3 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui regolano in dettaglio l'affidamento del servizio a società miste e le forme di affidamento non competitive, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., lamentando che dette disposizioni contrastano con il criterio di proporzionalità che deve guidare la tutela della concorrenza, invadendo il campo riservato alla potestà legislativa regionale in materia di servizi pubblici, in quanto pongono ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale, senza che essi risultino funzionali ad una maggiore promozione della concorrenza, della quale potrebbero persino risultare limitativi.

Le ricorrenti lamentano che le norme denunciate violano il principio di ragionevolezza sotto il profilo della proporzionalità e adeguatezza nella materia della tutela della concorrenza attraverso

l'apposizione di limiti all'utilizzabilità della gestione in house, rappresentati dalle peculiari circostanze richieste dal comma 3 per consentire il ricorso all'in house providing; con ciò intendendo chiedere che sia garantita agli enti territoriali la possibilità di scegliere discrezionalmente se fare ricorso a tale forma di gestione, indipendentemente dalla sussistenza di eccezionali situazioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato.

Le questioni non sono fondate.

Come già ampiamente evidenziato al punto 8., le norme censurate devono, invece, essere considerate proporzionate e adeguate, perché: a) esse si innestano coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia, nel quale, pertanto, i casi di affidamento in house debbono essere eccezionali e tassativamente previsti; b) l'ordinamento comunitario, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per i legislatori degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento; c) quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, l'ente pubblico ha comunque la facoltà di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio.

13.2.2. – La Regione Piemonte censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, perché essi contengono «norme di dettaglio così puntuali che non sarebbero neppure compatibili con una competenza esclusiva dello Stato [...] e in violazione del principio di ragionevolezza (ex art. 3, secondo comma, Cost.) poiché della legge impugnata non si comprendono le ragioni di una disciplina differenziata per l'ambito locale dei pubblici servizi rispetto a quella generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione».

La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la previsione di norme di dettaglio – come visto al punto 8.1.1. – non viola di per sé il principio di ragionevolezza; e ciò a prescindere dal fatto che nelle materie di competenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza, non rileva la distinzione tra norme di dettaglio e norme di principio. Deve aggiungersi, inoltre, che il tertium comparationis della disciplina «generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione» è inconferente con la fattispecie in esame, perché non si riferisce all'ambito della disciplina dei pubblici servizi, ma a quello, del tutto diverso, del funzionamento dell'AGCM e delle autorità di regolazione. Tutto ciò a prescindere dalla soluzione del problema se l'AGCM abbia o no natura di autorità di regolazione.

13.2.3. – La Regione Toscana impugna il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e quarto comma Cost., perché, nel dettare la disciplina transitoria e, in particolare, nel fissare i termini entro cui cessano gli affidamenti in essere, non rispetta i principi di adeguatezza e di proporzionalità cui deve attenersi il legislatore statale nella legislazione avente finalità pro concorrenziali.

La ricorrente lamenta, in sostanza, che le norme denunciate violano il principio di ragionevolezza sotto il profilo della proporzionalità e adeguatezza nella materia «tutela della concorrenza», attraverso l'apposizione di limiti temporali agli affidamenti diretti già in essere.

La questione non è fondata.

Come più analiticamente evidenziato al punto 8.2., tali limiti temporali per la cessazione delle gestioni dirette in essere devono ritenersi congrui e ragionevoli, perché sono sufficientemente ampi da consentire di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono che il gestore possa invocare quell'incolpevole affidamento nella durata naturale del

contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare l'irragionevolezza della norma; e ciò a prescindere dall'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in materia di disciplina transitoria.

13.2.4. – La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura il comma 8 dell'art. 23-bis nella formulazione originaria – la quale prevede che, in generale «le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010» – in relazione agli artt. 41, 114 e 117, secondo comma, Cost. e «con riferimento all'art. 3, Cost.», perché si pone in contrasto con «il principio di ragionevolezza e di concorrenza comunitaria» che la stessa disposizione proclama di voler affermare ed addirittura di voler superare, in quanto essa «si configura come ennesima [...] norma di sanatoria degli affidamenti al mercato dei produttori seppur disposti ancora una volta in difetto di evidenza pubblica, con proroga di cui le imprese terze si possono giovare ex lege sino alla data indicata dal 31 dicembre 2010». La ricorrente censura altresì lo stesso comma nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale prevede che gli affidamenti diretti già in essere cessano in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi, per violazione degli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., rilevando che esso irragionevolmente realizza una sanatoria ex lege di affidamenti «illegittimi» «lesivi della concorrenza che la stessa legge qui impugnata proclama di voler riaffermare».

La ricorrente lamenta, in sostanza, che la norma impugnata – in entrambe le sue formulazioni – opera una «sanatoria», in deroga al sistema creato dallo stesso legislatore, che vieta in via ordinaria il ricorso all'in house providing, ammettendolo solo in casi particolari.

Le questioni non sono fondate.

Deve qui rilevarsi che la proroga della durata delle «concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica», di cui al censurato comma 8, va intesa come riferita non agli affidamenti in house non rispettosi della normativa comunitaria – come erroneamente ritiene la ricorrente –, ma solo a quelli che, benché in origine rispettosi della normativa comunitaria e nazionale, risultano privi dei requisiti oggi richiesti dal censurato art. 23-bis. Ne consegue che tale previsione è ragionevole – e dunque legittima –, perché non opera alcuna sanatoria, ma si limita a stabilire una disciplina transitoria per modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione in house.

13.2.5. – La Regione Piemonte (con il ricorso n. 16 del 2010) censura il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., perché tratta in modo uguale fattispecie significativamente diverse e non scagiona nel tempo il ricorso al mercato.

La questione non è fondata, perché – contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente – la disposizione censurata diversifica adeguatamente, come rilevato in modo specifico al punto 8.2., la cessazione degli affidamenti diretti in atto, sia in relazione alle diverse categorie di affidatari sia in relazione al tempo.

14. – Al quarto dei nuclei tematici sopra evidenziati (analizzato al punto 9.), relativo all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, attiene, oltre alla questione proposta dalla Regione Marche già trattata al punto 11.4. e dichiarata non fondata, una diversa questione, proposta dalla stessa Regione – per il caso in cui il comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 non possa interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-bis solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica» – ed avente ad oggetto i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e l'art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato.

Ad avviso della ricorrente, dette disposizioni violano l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale attribuisce agli enti locali territoriali la potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», perché la legge statale non può

imporre, in via generale e astratta, ed in modo del tutto inderogabile, la configurazione del servizio idrico integrato quale «servizio pubblico locale avente rilevanza economica», spettando tale qualificazione alla potestà regolamentare degli enti locali.

La questione non è fondata.

Infatti, l'art. 117, sesto comma, Cost. non pone una riserva di regolamento degli enti locali per la qualificazione come economica dell'attività dei servizi pubblici, perché tale qualificazione attiene – come visto al punto 9. – alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, al quale pertanto spetta la potestà regolamentare nella stessa materia, ai sensi del primo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost.

15. – Il quinto dei nuclei tematici menzionati si riferisce – come visto al punto 2. – alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

In particolare, la Regione Piemonte impugna i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), sul rilievo che essi violano gli evocati parametri, perché: a) la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale nella forma organizzativa dell'in house providing contenuta nelle disposizioni censurate risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove la s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi»; b) «non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esenzione dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze (art. 23-bis, secondo comma), sia viceversa la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative».

La ricorrente lamenta, in sostanza, che le norme impugnate stabiliscono per l'ente affidante l'obbligo di motivare, in base ad un'analisi di mercato, solo la scelta di procedere all'affidamento in house del servizio pubblico (art. 23-bis, comma 3) e non quella di procedere all'affidamento mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (art. 23-bis, comma 2); obbligo che sarebbe in contrasto con gli evocati parametri, perché ulteriore rispetto al generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

La questione è inammissibile.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato, mediante impugnazione in via principale, esclusivamente per questioni attinenti alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative, ammettendosi la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (ex plurimis, sentenze n. 156 e n. 52 del 2010; n. 289 e n. 216 del 2008). Ne deriva – in relazione al caso di specie – l'inammissibilità della questione proposta, perché la prospettata violazione dell'obbligo di motivazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. non comporta una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, né ridonda sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. E ciò, a prescindere dalla considerazione che i parametri evocati non vietano che il legislatore stabilisca specifici obblighi di motivazione per le sole deroghe fondate sulle peculiari situazioni di fatto di cui al comma 3 e non per le situazioni ordinarie di cui al comma 2.

16. – Il sesto dei nuclei tematici evidenziati al punto 2. riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali.

La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura – sempre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. – il comma 10 dell'art. 23-bis, nel testo originario, sul rilievo che esso rinvia a regolamenti governativi la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali diversi da quello idrico, «con una irragionevole differenza di trattamento che non appare giustificata [...] per il servizio idrico integrato per il quale la legge statale

indica senz'altro in via generale ed astratta la data di scadenza fissa del 31 dicembre 2010, mentre per gli altri servizi pubblici consente al regolamento la previsione di adeguati "tempi differenziati" in ragione di eterogeneità dei servizi presi in considerazione».

Anche tale questione è inammissibile, in base a quanto già osservato al punto 15., perché la ricorrente non ha dedotto alcuna lesione della propria sfera di competenza, ma si è limitata a lamentare l'irragionevolezza della disposizione censurata.

17. – Al settimo dei nuclei tematici elencati al punto 2., attinente alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, sono riconducibili alcune questioni poste dalle Regioni Marche, Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna.

17.1. – Vanno preliminarmente esaminate le questioni proposte dalle Regioni Marche, Liguria ed Umbria, che non consentono un esame nel merito.

17.1.1. – La Regione Marche censura l'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato, per violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost.

La ricorrente lamenta che la disposizione censurata si limita a prevedere il «rispetto» del «principio» «di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche», senza assicurare in alcun modo la salvaguardia, né sotto il profilo formale, né sotto il profilo sostanziale, della proprietà pubblica delle «infrastrutture idriche», in particolare: a) determinando «il sostanziale "svuotamento" della proprietà pubblica dei beni appartenenti al demanio idrico regionale e locale, beni che risulteranno, per espresso disposto del richiamato art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, necessariamente e ope legis "affidati in concessione d'uso gratuita" al gestore privato del servizio idrico integrato»; b) omettendo di prevedere una specifica clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche di cui le Regioni e gli enti locali siano in concreto titolari.

La questione è inammissibile.

Essa, infatti, ha per oggetto non la disciplina posta dalla disposizione denunciata, ma l'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, disposizione che effettivamente prevede l'affidamento in concessione d'uso gratuita delle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali e che non è stata impugnata. La ricorrente è quindi incorsa in una evidente aberratio ictus. Quanto, poi, al censurato art. 15, comma 1-ter, la ricorrente si limita a denunciare che il legislatore ha ommesso di prevedere una clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche. La Regione Marche, formulando una censura generica e rivolta contro una mera omissione del legislatore, demanda a questa Corte l'indebito onere di introdurre una disciplina non indicata dalla stessa ricorrente e, comunque, non costituzionalmente obbligata.

17.1.2. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 in riferimento all'art. 119 Cost., sotto il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, perché «impone ad essi di cedere rilevanti quote delle società da essi controllate».

La questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non indicano le ragioni per cui alla cessione delle quote delle società controllate dagli enti locali conseguirebbe l'effetto della denunciata lesione della loro autonomia finanziaria.

17.2. – L'unica questione attinente al settimo nucleo tematico che può essere esaminata nel merito è quella proposta dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 13 del 2010.

La ricorrente impugna il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sostenendo che esso viola l'art. 119, sesto comma, Cost., perché impone «alle Amministrazioni pubbliche di liberarsi di una quota del proprio patrimonio societario a prescindere

dalla convenienza economica dell'operazione, e quindi dalla considerazione in concreto del tempo, delle modalità, della quantità, valutazioni indispensabili ad evitare che si produca una svendita coatta di capitali pubblici».

La questione non è fondata.

Il parametro costituzionale evocato, infatti, garantisce alle Regioni e agli enti locali un patrimonio, precisando però che esso è «attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». L'autonomia patrimoniale delle Regioni e degli enti locali non è, dunque incondizionata, ma si conforma ai principi che il legislatore statale fissa nelle materie di sua competenza legislativa, fra cui va certamente ricompreso quella della tutela della concorrenza, disciplinata, nel caso in esame, proprio dalle norme censurate.

18. – Devono essere ora trattate le questioni poste dal Presidente del Consiglio dei ministri aventi ad oggetto i commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008.

18.1. – Il ricorrente impugna, in primo luogo, i commi 1 e 14 di detto articolo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche per il tramite dell'art. 161, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006. Tale ultima disposizione prevede, tra l'altro, che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non la Giunta regionale a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare.

18.1.1. – Ad avviso della difesa dello Stato, il censurato comma 1 – il quale affida alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 – si pone in contrasto con il comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 dello stesso decreto legislativo, il quale ha «tacitamente abrogato» detto art. 151 ed ha attribuito al «Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche» – e non alla Giunta regionale – la competenza a redigere il contenuto di una o più delle suddette convenzioni-tipo; convenzioni da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La resistente Regione Liguria eccepisce l'improcedibilità della questione, sul rilievo che l'art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, ha soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI), sostituendolo con la Commissione nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CONVIRI), la quale non ha le stesse competenze del soppresso Comitato.

L'eccezione deve essere rigettata.

La questione non è improcedibile, perché lo stesso art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge n. 39 del 2009, citato dalla resistente, stabilisce che il CONVIRI subentra nelle competenze già attribuite al COVIRI. Esso, infatti, testualmente prevede che «la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, [...] a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, subentrando nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti [...] e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, a decorrere dalla medesima data, è soppresso». Ne consegue che, data l'identità delle competenze del COVIRI e del CONVIRI, viene meno il presupposto della prospettata eccezione e, pertanto, non si verifica la dedotta improcedibilità, con conseguente trasferimento della questione alla disposizione censurata, quale risultante dalle modificazioni legislative sopra indicate.

Nel merito, la questione è fondata.

Come si è ampiamente rilevato al punto 7, la disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente»

(sentenza n. 246 del 2009) e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina. Nella specie, la Regione è intervenuta, appunto, in tali materie, dettando una disciplina che si pone in contrasto con quella statale, in quanto attribuisce alla Giunta regionale una serie di competenze amministrative spettanti – come invece dispongono le norme interposte evocate dal ricorrente – al COVIRI (ora CONVIRI). Risulta così violato l'evocato parametro costituzionale, che riserva allo Stato la competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

18.1.2. – La difesa dello Stato lamenta che il censurato comma 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008 – il quale affida all'Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) la competenza a definire «i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori di cui alla legge regionale 2 luglio 2002, n. 26» – si pone «in contrasto con la normativa statale», cioè con il sopra citato comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale ha attribuito al COVIRI la relativa competenza.

La resistente Regione Liguria eccepisce l'inammissibilità della questione, in quanto generica, perché non sarebbero specificati i profili che determinano il contrasto con la norma statale.

L'eccezione deve essere rigettata.

La questione non è generica, perché i profili di contrasto sono sufficientemente precisati. Dalla lettura complessiva della censura, infatti, è agevole rilevare che la norma statale evocata quale parametro interposto è il comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, evocato anche nella precedente questione al punto 18.1.1. e che si denuncia l'attribuzione all'Autorità d'ambito di una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI.

Nel merito, la questione è fondata per le stesse ragioni indicate al punto precedente. Anche in tal caso, infatti, la Regione è intervenuta, nella materia «tutela dell'ambiente», attribuendo all'Autorità d'ambito una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI (ora CONVIRI), ai sensi dell'art. 161, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, ed ha pertanto violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

18.2. – Il ricorrente censura, altresì, il comma 4 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale prevede la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006». La censura è proposta in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per il tramite dell'art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario.

La difesa dello Stato evidenzia che il comma denunciato, prevedendo che l'AATO provvede all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006», richiama l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale consente all'Autorità d'ambito di scegliere la forma di gestione del servizio tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, TUEL. Tale ultima disposizione prevede, a sua volta, che «L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio: a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano».

Ad avviso della difesa dello Stato, la norma censurata, richiamando le forme di gestione dei SPL di cui al citato art. 113, comma 5, TUEL, si pone in contrasto con l'art. 23-bis, del decreto-legge n. 112 del

2008, il quale dispone, invece, che le parti del citato art. 113 incompatibili con le prescrizioni dello stesso art. 23-bis sono abrogate (comma 11), e prevede come regola per l'affidamento dei servizi pubblici locali non più quella fissata dagli artt. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 e 113 TUEL, bensì quella della procedura competitiva ad evidenza pubblica (comma 2), ferma restando la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solo in presenza delle condizioni di cui al comma 3 del medesimo articolo.

La Regione Liguria eccepisce la cessazione della materia del contendere, rilevando che il censurato comma 4 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale regola le competenze delle Autorità d'ambito, non ha avuto in concreto alcuna applicazione e non potrà averne, in quanto tali Autorità sono state abolite dal decreto-legge n. 135 del 2009 prima che nella Regione si procedesse alla loro istituzione.

L'eccezione deve essere rigettata.

La materia del contendere non è cessata, perché il decreto-legge n. 135 del 2009 non ha soppresso le Autorità d'ambito con effetto immediato. V'è, dunque, la possibilità che tali Autorità vengano ancora istituite ed operino fino al termine fissato dalla legge per la loro soppressione e, cioè, fino al termine di un anno indicato dall'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge – finanziaria 2010). Tale norma dispone, infatti, che «Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono sopresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Nel merito, la questione è fondata.

La norma censurata impone, infatti, l'applicazione del comma 5 dell'art. 113 TUEL, cioè di un comma abrogato per incompatibilità dal citato art. 23-bis, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. L'art. 23-bis prevede infatti, come sopra osservato, che «l'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo» (comma 11). In particolare, il citato comma 5 dell'art. 113 è palesemente incompatibile con i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, perché disciplina le modalità di affidamento del SPL in modo difforme da quanto previsto da detti commi, evocati come norme interposte.

18.3. – Il ricorrente censura, in terzo luogo – per contrasto con l'art. 23-bis, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – i commi 5 e 6 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, i quali prevedono, rispettivamente, che: a) «Resta ferma la previsione di cui all'articolo 113, comma 15-bis, del d.lgs. 267/2000; a tal fine l'AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, qualora la medesima risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere» (comma 5); b) «L'AATO individua forme e modalità dirette all'integrazione del servizio di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, avuto riguardo agli affidamenti esistenti che non risultano cessati nei termini di cui all'articolo 113, comma 15-bis, del d.lgs. 267/2000, al fine di pervenire al superamento della frammentazione del servizio nel territorio dell'ambito» (comma 6).

A sua volta, il comma 15-bis dell'art. 113 TUEL – richiamato dalle suddette disposizioni censurate – prevede, con un'articolata serie di eccezioni soggettive, che «nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione [...] le concessioni rilasciate con

procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, relativamente al solo servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante».

Lo Stato lamenta che i commi censurati, disciplinando la cessazione delle concessioni esistenti ed il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, TUEL, contrastano con l'art. 23-bis, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, che – come visto – ha abrogato l'art. 113 citato nelle parti incompatibili con le sue disposizioni e che fissa al 31 dicembre 2010 la data per la cessazione delle concessioni esistenti rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica.

Anche in relazione a tale questione, la Regione Liguria eccepisce la cessazione della materia del contendere per i motivi esposti al punto 18.2.

Tale eccezione deve essere parimenti rigettata per le stesse ragioni indicate al medesimo punto 18.2.

Nel merito, la questione è fondata.

Come già osservato al punto 18.2., la norma censurata impone l'applicazione del comma 15-bis dell'art. 113 TUEL, abrogato per incompatibilità dall'art. 23-bis, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. Il citato comma 15-bis dell'art. 113 TUEL, infatti, è incompatibile con il suddetto art. 23-bis, perché disciplina il regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico locale in modo difforme da quanto previsto dal parametro interposto. Ne deriva la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

19. – Devono essere infine trattate le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri in merito al comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, il quale prevede la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

La difesa dello Stato lamenta che la disposizione viola l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché, quali norme interposte, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009 e l'art. 113 TUEL – i quali stabiliscono che il servizio idrico integrato ha rilevanza economica – perché: a) prevede che la Regione disciplini il servizio predetto «come servizio privo di rilevanza economica»; b) regola in modo del tutto difforme dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio ed il termine di decadenza degli affidamenti in essere, prevedendo che «tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere».

Entrambe le questioni sono fondate, perché le disposizioni censurate sono in contrasto con la normativa statale evocata quale parametro interposto ed emanata nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (come più diffusamente argomentato al punto 7.).

In particolare, la questione di cui al punto a) è fondata, perché la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con le sopra indicate norme statali interposte, le quali ricomprendono il servizio idrico integrato tra i servizi dotati di rilevanza economica. Come visto al punto 9., infatti, la disciplina statale pone una nozione generale e oggettiva di rilevanza economica, alla quale le Regioni non possono sostituire una nozione meramente soggettiva, incentrata cioè su una valutazione discrezionale da parte dei singoli enti territoriali.

La questione di cui al punto b) è del pari fondata, perché la disposizione censurata, che individua le figure soggettive cui conferire la gestione del servizio idrico e determina un regime transitorio per la

cessazione degli affidamenti diretti già in essere, si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale – come visto al punto 7. – non può essere oggetto di deroga da parte delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 51 del 2010);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, comma 10, lettera a), prima parte, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 – sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, limitatamente alle parole: «l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14, della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-bis, nel testo originario, nonché dei commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, nonché del comma 10 dello stesso articolo, nel testo originario, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna

(ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento agli artt. 114, 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010; questione riportata al punto 13.6. del Considerato in diritto);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e quarto comma, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato, promossa, in riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, lettera b), e 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria (ricorso n. 72 del 2008); in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) e in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), promosse, in riferimento agli artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985), dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana; in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, (ricorso n. 16 del 2010);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – e dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – e dell'art. 15, comma 1-ter, del medesimo decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera e), quarto e sesto comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale, nonché agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, quarto e sesto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008), con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 3, 41, 114, 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana; in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, secondo e sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – questione riportata al punto 13.7. del Considerato in diritto, promossa, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010 indicato in epigrafe.

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 10, lettere a), seconda parte, e b), dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008), Liguria (ricorso n. 72 del 2008) e Piemonte (ricorso n. 77 del 2008); in riferimento agli artt. 3, 117, secondo e quarto comma, e 120 Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 10, lettere a), seconda parte, e b), dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 5 OTTOBRE 2010

ORDINANZA

Rilevato che la Regione Campania risulta essersi costituita nel giudizio di cui al ricorso n. 51 del 2010 sulla base di autorizzazione a resistere conferita, con decreto dirigenziale n. 231 del 26 marzo 2010, del coordinatore dell'Area generale di coordinamento – Avvocatura, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario della Regione medesima;

che, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 – cui si conforma l'art. 51, comma 1, lettera *f*), della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania) –, «La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale [...], è promossa dal Presidente della Giunta»;

che nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono (*ex multis*, ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010);

che, pertanto, la costituzione della Regione Campania è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità della costituzione della Regione Campania.

F.to: Francesco AMIRANTE, Presidente

Lombardia/124/2011/PAR



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nelle camere di consiglio del 15 – 23 febbraio e del 3 marzo 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 2645 del 26.01.2011 (prot. c.c. n. 854 del 27.01.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Melzo (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Melzo (MI);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 2645 del 26.01.2011 (prot. c.c. n. 854 del 27.01.2011) il Sindaco del Comune di Melzo (MI) formula a questa Sezione un quesito in ordine al divieto di costituzione di società pubbliche ed alla liquidazione di quelle già esistenti ex art. 14 d.l. n. 78/2010, nonché alle modalità di affidamento diretto della gestione di un impianto natatorio in favore di una società interamente partecipata dall'ente locale.

Con deliberazione n. 71 del 22 dicembre 2008 il Consiglio Comunale di Melzo (MI) ha provveduto ad effettuare la ricognizione delle proprie partecipazioni societarie per verificare la sussistenza dei presupposti di legge ex art. 3 commi 28 e 29 della l. n. 244/2007, deliberando il mantenimento di tutte le partecipazioni in essere allo scopo di continuare ad assicurare il perseguimento delle finalità istituzionali e la gestione dei servizi di interesse generale. Tra le società elencate è ricompresa la "Promosport Martesana srl", controllata al 100% dall'ente locale, che svolge attività di gestione di impianti sportivi comunali. Tale delibera è stata trasmessa alla Sezione con nota n. 18990 del 7 ottobre 2009 (prot. c.c. 13072 del 14 ottobre 2009).

Premesso ciò, l'organo rappresentativo dell'ente chiede se il Comune possa affidare alla suddetta società, direttamente e quindi senza gara, la gestione della piscina comunale, atteso che l'attuale contratto di appalto scadrà nel maggio 2011. Inoltre fa presente, da un lato, che la società "Promosport Martesana srl" non è attualmente attrezzata per la gestione della piscina, ragion per cui l'Amministrazione è intenzionata a procedere alla scelta

con gara di un socio privato che ne renderebbe possibile l'effettiva gestione; dall'altro, senza la gestione della piscina nessun operatore privato sarebbe interessato a partecipare alla gara.

In punto di fatto, la Civica Amministrazione osserva altresì quanto segue.

In data 30 giugno 2008 il Consiglio comunale ha approvato la costituzione della sopracitata società di capitali per la gestione di alcuni impianti sportivi comunali, interamente partecipata, approvandone lo statuto. Successivamente, sono stati approvati lo schema di affidamento ed il piano finanziario 2009-2011 con stipula del contratto di servizio, avente ad oggetto la gestione degli impianti esistenti e la costruzione di nuovi impianti ed addizioni presso un Centro sportivo. Gli impianti affidati sono campi da calcio, da tennis, pista di atletica, spogliatoi, stadio, area ristoro ed aree destinate a verde.

In relazione al successivo obbligo di dismissioni ex art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010, il Sindaco precisa che il Comune di Melzo (MI) ha una popolazione di 18.513 abitanti al 31.12.2010 e che la società, come detto costituita nel 2008, non ha mai presentato un bilancio in utile.

In punto di diritto, l'Amministrazione richiama, diffusamente, la giurisprudenza costituzionale, comunitaria, contabile ed amministrativa in materia di servizi pubblici, ritenendo possibile – nel caso di specie – affidare in via diretta la gestione della piscina comunale *sub specie* di servizio pubblico privo di rilevanza economica. A questo proposito acquisterebbe rilievo l'art. 5 comma 2 della Legge della Regione Lombardia 14 dicembre 2006 n. 27, ai sensi del quale *"gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dell'incarico di gestione di impianti sportivi senza rilevanza economica ad associazioni, fondazioni, aziende speciali, anche consortili, e società a capitale interamente pubblico da loro costituite"*.

In conclusione, l'Amministrazione - nel rispetto dello statuto sociale - ipotizza il seguente *iter*:

a) affidamento alla società "Promosport Martesana s.r.l." della gestione della piscina comunale, dopo la scadenza del vigente contratto di appalto; l'affidamento presuppone l'elaborazione da parte dell'Amministrazione, congiuntamente con la società, di un aggiornamento del piano finanziario, rideterminando la durata degli ammortamenti, con un'espressa autorizzazione a realizzare nuove strutture al fine di consentire alla società di realizzare/ammodernare gli impianti esistenti;

b) gara per la scelta di un socio privato mediante procedura ad evidenza

pubblica ai sensi degli articoli 37 e 88 del d.lgs. n. 163/2006, con il criterio dell'aggiudicazione dell'offerta in aumento rispetto al prezzo a base d'asta.

Da ultimo, il Comune precisa che la realizzazione di opere, prevista dallo statuto della società, appare possibile nei limiti previsti dal piano finanziario anche in forma diretta da parte della società medesima; quest'ultima, nella circostanza, agirebbe quale amministrazione aggiudicatrice ex art. 3 commi 25 e 26 del d.lgs. n. 163/2006, ovvero quale impresa pubblica ai sensi del successivo comma 28.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Melzo (MI), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Melzo (MI) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota

come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede

forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, astraendo dalla specificità dei procedimenti amministrativi che la determinano, è ammissibile in termini di enunciazione di principio del quadro normativo ed esegetico, sia per quanto concerne le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici sia in relazione ai criteri per la conservazione/dismissione delle partecipazioni societarie. Resta fermo che l'esame della delibera n. 71/2008 adottata dal Consiglio Comunale di Melzo (MI) è estraneo alla presente sede consultiva, essendo da ricondursi nell'alveo del controllo ex art. 3 L. n. 244/2007 come già precisato dalla Sezione in analoga fattispecie (delibera n. 70 del

04.02.2010).

MERITO

In via preliminare, la Sezione rammenta che le scelte gestorie in oggetto (modalità di affidamento della piscina comunale alla società interamente partecipata dall'ente locale; compatibilità di quest'ultima con il quadro normativo in materia di dismissioni societarie) rientrano nell'esclusiva sfera di discrezionalità ed autonoma responsabilità del Comune; cionondimeno, quest'ultimo – nell'esercizio delle proprie prerogative gestionali – potrà tenere conto dei principi interpretativi sviluppati nel presente parere.

Primo profilo: l'affidamento della gestione della piscina comunale ad una società interamente partecipata dall'ente locale.

Per quanto concerne le modalità di affidamento della gestione di una piscina comunale ad una società interamente partecipata dall'ente locale, il Collegio prende atto che la Civica Amministrazione ha diffusamente richiamato nel quesito la giurisprudenza in materia di servizi pubblici, così come i parametri normativi di riferimento, che dovrà sussumere nel singolo procedimento amministrativo di affidamento.

In termini di enunciazione di principio, con specifico riferimento alla fattispecie di gestione di una piscina comunale, la Sezione rileva che - per costante giurisprudenza - gli impianti sportivi comunali per il nuoto rientrano tra i beni del patrimonio indisponibile degli enti locali; in particolare, attesa la finalizzazione al soddisfacimento dell'interesse della collettività alle discipline sportive, sono ascrivibili ai beni destinati ad un pubblico servizio. Ergo, gli stessi possono essere trasferiti nella disponibilità dei privati mediante concessione amministrativa, in virtù della quale il privato gestisce l'impianto natatorio percependo il corrispettivo direttamente dagli utenti e corrispondendo un canone all'Amministrazione comunale, secondo lo schema tipico della concessione di servizio pubblico (da ultimo, cfr. Consiglio di Stato, Quinta, 15/11/2010, n. 8040; Tar Emilia Romagna, I, 31/1/2011 n. 30).

La giurisprudenza ha precisato come - in astratto - "i tratti distintivi del servizio pubblico siano ravvisabili nel servizio di gestione della piscina comunale .. Difatti si tratta di un'attività oggettivamente correlata alla realizzazione di interessi pubblici essendo funzionale, per le sue

caratteristiche intrinseche, a consentire a qualunque interessato lo svolgimento di attività sportiva, strettamente connessa con la tutela della salute che l'art. 32 della Costituzione individua quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività ... d'altro canto è evidente che si tratta di un'attività prestata direttamente in favore degli utenti per soddisfare interessi di rilevanza generale" (Tar Lombardia, III, 13 novembre 2009, n. 5021).

Tale principio di fondo deve trovare concreta attuazione nella necessaria osservanza da parte del gestore di livelli minimi di servizio, per quantità e qualità, nonché nella continuità e regolarità del medesimo in favore della collettività degli utenti. La predetta verifica fattuale deve essere compiutamente assolta dall'ente locale, al fine di configurare correttamente l'affidamento in oggetto in termini di concessione di pubblico servizio.

Ad esempio, nel sopraindicato arresto giurisprudenziale del Tribunale amministrativo lombardo n. 5021/2009, si attribuisce particolare rilievo *"alla concreta disciplina del rapporto"*: il gestore è *"tenuto ad osservare precisi vincoli in ordine ai corsi di nuoto da attivare, predeterminati per fasce di età e tipologia di attività, assicurandone lo svolgimento secondo una tempistica stabilita. Inoltre, il gestore nell'erogazione del servizio è tenuto a rispettare tariffe predeterminate dal Comune e di cui è prevista la modificabilità annuale solo in relazione all'andamento degli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, sempre previo consenso dell'amministrazione. Anzi ... per la riscossione delle tariffe il gestore è obbligato ad utilizzare bollettari preventivamente vidimati dal Comune, così evidenziando come l'Amministrazione svolga anche un'attività di verifica, sia pure documentale, sulle entrate tariffarie"*.

Nell'ambito della nozione di pubblico servizio, ai fini della corretta qualificazione dell'affidamento e delle relative modalità, è necessario poi distinguere le attività a rilevanza economica da quelle prive di tale connotato, come peraltro diffusamente argomentato dallo stesso Comune di Melzo (MI) nella richiesta di parere.

I criteri interpretativi generali sul punto sono stati più volte sviluppati dalla Sezione, in particolare nella delibera n. 195/2009 cui si effettua espresso rinvio.

Per completezza, il Collegio osserva come la giurisprudenza si sia già soffermata su un'ipotesi di affidamento diretto della gestione di una piscina comunale da parte di un comune in favore di una società interamente

partecipata, ai sensi della legge regionale lombarda n. 27/2006.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha osservato che, nella fattispecie sottoposta al suo esame, *“l’impianto è composto da un edificio con tre piscine ... e spazi di servizio con annesso bar, piscina all’aperto, spazio verde destinato a solarium ed aree di pertinenza .. Non può condividersi che le caratteristiche strutturali dell’impianto siano tali da privarlo, intrinsecamente, di rilevanza economica, sembrando piuttosto che l’incapacità di essere condotto in modo economicamente proficuo derivi dalla determinazione contingente di praticare tariffe di particolare favore. Ma ciò corrisponde ad una scelta gestionale che può essere successivamente modificata in modo che l’esercizio dell’impianto sia fonte di profitto..”* (C. Stato, V, dec. n. 5097/2009). In sintesi, nel caso oggetto della citata pronuncia, il criterio della “redditività potenziale” depone nel senso della qualificazione della gestione degli impianti natatori in termini di servizio pubblico a rilevanza economica, con conseguente illegittimità dell’affidamento diretto da parte dell’ente locale.

Come anticipato in premessa, spetta dunque al Comune applicare i suddetti parametri interpretativi all’esito di puntuale istruttoria sulle modalità di erogazione del servizio e sulle caratteristiche del medesimo.

Secondo profilo: i parametri normativi delle delibere di mantenimento delle partecipazioni societarie da parte degli enti locali

Passando all’esame degli obblighi gravanti sul Comune di Melzo (MI) in materia di dismissioni societarie, la tematica delle partecipazioni degli enti locali nelle società di capitali è stata oggetto di numerosi interventi interpretativi della Sezione (cfr. da ultimo, la delibera n. 1051 del 13 dicembre 2010 nell’ambito del referto sulla gestione delle esternalizzazioni negli enti locali della Regione Lombardia).

Peraltro, la mutevolezza – anche assai recente - del quadro normativo di riferimento rende utile in questa sede una ricostruzione, seppur succinta, dello “stato dell’arte” in materia.

E’ noto che il principio della capacità generale degli enti pubblici è stato progressivamente “intaccato” nella più recente legislazione giuscontabile, tanto che in materia di partecipazioni societarie è ormai astretto entro alvei legali rigorosamente predefiniti.

Le ragioni poste alla base di tale vero e proprio “revirement” normativo sono state più volte evidenziate in termini di tutela della concorrenza e del mercato, argine all’abuso di forme privatistiche da parte degli enti pubblici,

sovente presenti in settori estranei alla loro "mission", possibile elusione degli obiettivi di stabilità interna nonché limite alla tendenza di taluni organismi partecipati a non operare secondo criteri di economicità. L'effetto ultimo dei suddetti interventi legislativi è quello di contenere i costi delle società costituite o partecipate da enti pubblici, tra cui i Comuni¹.

In primo luogo, come noto, la normativa di riferimento è contenuta nell'art. 3 commi 27 e ss. della l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Resta sempre ammessa, invece, la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3 comma 25 del Codice dei contratti pubblici e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte degli enti in questione, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza².

La valenza sistematica di tale preclusione è stata evidenziata in senso rafforzativo da recente giurisprudenza, che ne ha asserito la vigenza anche nell'assetto *ante* l. n. 244/2007, quale corollario del principio di legalità ex art. 97 Cost. nella materia dei servizi pubblici (Cons. Stato, VI, ord. n. 970, 16/2/2011). Più precisamente, come detto in relazione ad una fattispecie antecedente la legge finanziaria 2008, si è dubitato – pur a fronte della generale autonomia negoziale degli enti pubblici – della legittimità della scelta di una P.A. di costituire una società avente ad oggetto l'erogazione di servizi contendibili sul mercato non rientranti tra le proprie finalità istituzionali. Infatti, salve le previsioni speciali, il principio di legalità impone che le attività amministrative in forma privatistica siano esercitate mediante società che operino con genuino carattere di strumentalità per il perseguimento di scopi tipici dell'Amministrazione (cfr. la citata Cons. Stato, VI, ord. n. 970, 16/2/2011, che - peraltro - ha rimesso la questione all'Adunanza Plenaria).

In ogni caso si presuppone da parte dell'Amministrazione la previa individuazione degli interessi da soddisfare e dei servizi pubblici da erogare in

¹ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 187/2009.

² La Corte Costituzionale ha rigettato le censure rivolte dalla Regione Veneto nei confronti della norma, relative ad una pretesa ingerenza della legge statale nella materia della organizzazione e del funzionamento delle Regioni. L'argomento dirimente è consistito nel ricondurre la norma nella materia della tutela della concorrenza (Corte Cost., sent. n. 148/2009).

forma esternalizzata³, la verifica puntuale dei vantaggi e dei costi dell'affidamento degli interventi ad una società partecipata, in termini di efficienza e di efficacia dell'attività e di economicità della gestione, oltre che la considerazione delle ricadute nel lungo periodo sulla comunità locale e sull'organizzazione complessiva e della conseguente responsabilità dello stesso Ente⁴. Ovviamente, la scelta dello strumento societario non deve comportare momenti elusivi delle norme dettate in materia di finanza pubblica e di attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni⁵.

L'ente locale è, dunque, tenuto ad effettuare una ricognizione di tutte le proprie partecipazioni societarie, detenute o che intenda detenere attraverso la costituzione di una nuova società, al fine di vagliare caso per caso l'attività societaria individuata nello statuto.

Nel dettaglio, i criteri di valutazione sono i seguenti:

1. se l'attività riguarda la produzione di beni e di servizi c.d. "non inerenti", ossia non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, la partecipazione è interdetta, con conseguente alienazione a terzi secondo procedure di evidenza pubblica;
2. laddove, però, si tratti di servizi di interesse generale o di committenza, la partecipazione è comunque consentita *ex lege*, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente locale.

Secondo un consolidato orientamento⁶, la categoria dei servizi di interesse generale coincide *tout court* con quella dei servizi pubblici locali; *ergo*, la più volte citata valutazione di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi della società con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente è limitata alle c.d. "società strumentali". Perentoria sul punto è la posizione assunta dal Giudice amministrativo, secondo cui l'art. 3 comma 27 della legge n. 244/2007 "*si riferisce, per giurisprudenza costante, alle c.d. società strumentali, ossia che svolgono attività amministrativa per conto dell'ente territoriale, ma per dettato normativo espresso non si applica alle società che svolgono servizi pubblici*"⁷.

La Sezione, preso atto che "*in tale ambito sembrano ricadere gran*

³ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 70/2010: "prima di dar corso alla costituzione della società l'ente deve verificare, in concreto, gli scopi che intende perseguire con l'organismo societario in relazione alle sue attività istituzionali e solo in caso di riscontro positivo potrà procedere".

⁴ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 548/2009.

⁵ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 187/2009.

⁶ Consiglio di Stato, sez. V, n. 3767/2009.

⁷ Consiglio di Stato, sez. V, n. 5214/2010.

*parte dei servizi pubblici locali*⁸, ha valorizzato⁹, in particolare, un approccio di matrice comunitaria, atteso che la definizione di servizio di interesse generale manca a livello nazionale, mentre utili spunti si rinvengono proprio nell'ordinamento dell'Unione Europea. Infatti, in sede definitoria, la Commissione UE¹⁰ precisa che la suddetta nozione è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" (SIEG) di cui rappresenta un ampliamento, riguardando sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

Tale approccio trova conferme nella recente giurisprudenza costituzionale. Il Giudice delle Leggi ha, infatti, precisato che *"la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno contenuto omologo (..) Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica; b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette cioè a realizzare anche fini sociali) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni"*¹¹.

Alla luce di tale quadro normativo ed esegetico, la Sezione osserva che nelle singole delibere ex l. n. 244/2007 si impone una puntuale illustrazione dei presupposti di fatto e del conseguente *iter* logico seguito dall'Amministrazione.

In altri termini, quest'ultima deve enucleare in modo specifico in base a quali elementi di fatto, acquisiti in sede istruttoria, sia giunta alle proprie conclusioni, chiarendo altresì nel dettaglio quale percorso logico - argomentativo abbia seguito.

Sul punto, è inequivoco l'art. 3 della l. n. 241/1990 secondo cui *"la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione alle risultanze dell'istruttoria"*.

Tale principio generale è specificamente rafforzato nella fattispecie in oggetto dall'art. 3 comma 28 legge n. 244/2007, ai sensi del quale *"l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27"*.

⁸ Cfr. Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, Relazione sulle esternalizzazioni dei servizi pubblici nella Regione Lombardia, del. n. 270/2008.

⁹ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 195/2009 e da ultimo del. n. 912/2010. Cfr. altresì Corte dei Conti, sez. Autonomie, del. n. 14/2010.

¹⁰ Libro Verde sui servizi di interesse generale adottato dalla Commissione Europea nel 2003 (Com/2003/0270 def.) e ripreso nel 2004 (Com/2004/0374 def.).

¹¹ Corte Cost., sent. n. 325/2010.

Non sarebbero – dunque - in alcun modo rispettose di tali parametri normativi delibere contenenti mere ripetizioni del dato legale, attesa la natura apodittica e perplessa di siffatta “pseudo-motivazione”.

Al contrario, può ritenersi assolto l’obbligo della motivazione del provvedimento amministrativo, anche se succinta, purché capace di disvelare l’*iter* logico e procedimentale che consenta di inquadrare la fattispecie nell’ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr. *ex plurimis* Cons. giust. amm. 20 gennaio 2003, n. 31; Cons. Stato, IV, 27.10.2009 - 18.02.2010 n. 944).

D'altronde, l’assoluta centralità di un effettivo rispetto dell’obbligo motivazionale dei provvedimenti amministrativi è stata recentemente evidenziata, seppur in diverso contesto, dalla Corte Costituzionale (sentenza 5 novembre 2010 n. 310). Il Giudice delle Leggi ha stigmatizzato il fatto che, laddove manchi la motivazione, *“restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell’azione amministrativa, pure affermati dall’articolo 1 comma 1 della legge n. 241/1990, ai quali va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare ... i canoni costituzionali di imparzialità e di buon andamento dell’amministrazione (articolo 97 primo comma Cost.) E resta, altresì, vanificata l’esigenza di conoscibilità dell’azione amministrativa, anch’essa intrinseca ai principi di buon andamento e di imparzialità, esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione in quanto strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall’autorità amministrativa”*.

Restrizioni ancora più rigorose alla capacità negoziale di Comuni e Province sono state introdotte dal d.l. n. 78/2010 convertito nella l. n. 30 luglio 2010 n. 122.

La necessità di raggiungere le finalità di contenimento dei costi (anche in un’ottica antielusiva) nonché di salvaguardia della concorrenza hanno indotto il Legislatore a predeterminare rigidamente i margini di autonomia per gli enti locali medio - piccoli, di fatto optando per un vero e proprio ridimensionamento *ope legis*.

Tale aspetto teleologico è stato messo in luce dalla Sezione¹²: si è, infatti, evidenziato che, a prescindere dalla perentorietà o meno del termine di scadenza indicato nella legge, il legislatore ha compiuto una decisa “virata” in favore delle dismissioni delle partecipazioni locali per i Comuni demograficamente minori. E ciò non solo per potenziare la concorrenza e per agevolare l’entrata di operatori privati nel mercato dei servizi pubblici locali

¹² Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 830/2010.

gestiti in forma societaria, ma anche per limitare la capacità amministrativa dei Comuni più piccoli impossibilitati a sostenere con il proprio bilancio gli oneri di gestione di una o più società partecipate. La dimensione demografica diviene un vincolo di legge per parametrare la sostenibilità di partecipazioni societarie.

Orbene, l'art. 14 comma 32 statuisce che i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società; entro il 31 dicembre 2011 (termine prorogato al 31 dicembre 2013, *amplius* infra¹³) tali enti mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni.

Inoltre, i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 (termine prorogato al 31 dicembre 2013, *amplius* infra¹⁴) essi mettono in liquidazione le altre società già costituite.

Sono escluse le società con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più Comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti.

Infine, viene fatto espressamente salvo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della l. 24 dicembre 2007, n. 244.

Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, sono determinate le modalità attuative nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione.

In sede consultiva la Sezione ha già esaminato l'estensione dell'art. 14 comma 32 l. n. 122/2010¹⁵, evidenziando come potrebbe essere oggetto di letture contrastanti, destinate ad incidere profondamente sulla portata del medesimo.

Secondo una prima prospettazione, la norma in questione limiterebbe ma non vieterebbe la possibilità per gli enti locali, anche con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, di costituire società di capitali e di detenere partecipazioni azionarie.

¹³ Il rinvio è disposto dall'art. 2 comma 43 del "decreto mille proroghe 2011", modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 2011 n. 10 come nel prosieguo indicato.

¹⁴ Il rinvio è disposto dall'art. 2 comma 43 del "decreto mille proroghe 2011", modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 2011 n. 10 come nel prosieguo indicato.

¹⁵ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 861/2010 e n. 912/2010.

Infatti, attesa la clausola di salvezza dell'art. 3, co. 27 della l. n. 244 del 2007 per cui è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società, queste ultime potrebbero ancora essere costituite dagli enti locali: il nuovo divieto opererebbe, dunque, solo in relazione a partecipazioni di natura diversa.

Al contrario, in base ad una lettura letterale e restrittiva della norma i Comuni e le Province con meno di 30.000 abitanti non possono detenere più alcuna nuova partecipazione azionaria e debbono dismettere, sia pure nei tempi indicati, quelle che possiedono attualmente.

A sostegno di questa seconda posizione è stato richiamato il tenore letterale della disposizione in base al quale *"i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società"*, fatta salva la partecipazione di più enti con popolazione complessiva superiore ai 30.000 abitanti (espressamente prevista).

Sia l'una che l'altra prospettazione sollevano perplessità perché sembrano trascurare, la prima, la finalità che ha animato il legislatore in questi anni di addivenire ad una progressiva limitazione dell'utilizzo dello strumento societario e, la seconda, la possibilità che lo stesso legislatore preveda - in alcuni casi - lo svolgimento obbligatorio di servizi od attività di pertinenza degli enti locali per il tramite di società di capitali.

Inoltre, la prima posizione interpretativa segnalata sopra appare contraddittoria: se l'inciso *"fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ..."* significasse che il nuovo divieto non si applica alle società che si possono costituire in base alla disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2008, saremmo in presenza di una disposizione priva di contenuto. Infatti già l'art. 3, co. 27 ha imposto la limitazione dell'uso dello strumento societario correlandolo alle finalità dell'ente; nella sostanza, l'art. 14 co. 32 risulterebbe privo di rilievo, poiché i Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti potrebbero continuare a costituire e detenere partecipazioni societarie purché riconoscano la finalità disciplinata dall'art. 3, co. 27.

Al contrario, il legislatore ha voluto precisare che, nei casi nei quali gli enti possono detenere partecipazioni azionarie in base all'art. 3, co. 27, i Comuni con meno di 30.000 abitanti da soli non possono comunque costituire società, ma debbono associarsi con altri enti; i Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti possono detenere una sola

partecipazione; ed infine non sono indicati limiti numerici per i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

Pure la seconda prospettazione presenta criticità, anche se di minor rilievo. Nella sostanza essa coglie il significato della norma che è quello di limitare la partecipazione azionaria degli enti locali, ma non tiene conto, come accennato sopra, di eventuali previsioni speciali.

Ed è proprio partendo da questa seconda posizione, in larga massima condivisibile, che può raggiungersi un risultato ermeneutico rispettoso sia della lettera che della *ratio* dell'art. 14, co. 32.

Quest'ultimo non ha inteso abrogare la precedente normativa di carattere generale contenuta nell'art. 3, co. 27, ma, al contrario, ha inteso mantenere entrambe le discipline prevedendo che - da una loro lettura coordinata - risulti la "*regola aurea*" che deve essere seguita dai Comuni.

Le due prescrizioni operano su piani diversi: l'art. 3, co. 27 su quello della finalità e degli scopi che l'ente può raggiungere con la partecipazione societaria; l'art. 14, co. 32 sul piano numerico ed operativo, con la previsione che, in ogni caso, nessun ente potrà detenere un numero di partecipazioni superiore a quello previsto *ex lege*. Si tratta, in sostanza, di una valutazione con la quale il legislatore ha ritenuto importanti non solo gli scopi perseguiti dagli enti locali (già disciplinati nell'art. 3, co. 27), ma anche le modalità di svolgimento dell'attività, ritenendo che il rapporto fra ente costituente e organismo societario per essere efficiente debba avvenire in un ambito più esteso ed articolato, quale è quello degli enti di maggiori dimensioni. Questi ultimi, proprio in considerazione della suddetta circostanza, da un lato, possono più agevolmente stabilire modalità di indirizzo e controllo dell'attività societaria e, dall'altro, dar vita a società dotate di una "massa critica operativa" più significativa. Si valorizzano le economie di scala, evitando il fenomeno della polverizzazione di società che non dispongono di risorse sufficienti per operare in modo soddisfacente ed autonomo all'esterno dell'ente costituente. A suffragio di questa circostanza opera la possibilità per gli enti di minori dimensioni di associarsi per dar vita ad aggregazioni societarie (sempreché - come detto - la popolazione interessata complessiva sia superiore ai 30.000 abitanti).

In sintesi, l'inciso "*fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*" comporta che - nei limiti numerici delle partecipazioni che ciascun ente può detenere in base alla previsione

contenuta nell'art. 14, co. 32 - le stesse dovranno, altresì, essere conformi ai canoni previsti dall'art. 3, co. 27 della legge finanziaria per il 2008.

Ergo, a prescindere dal vaglio "finalistico" dell'attività, in ogni caso i Comuni con meno di 30.000 abitanti da soli non possono costituire società, ma debbono associarsi con altri enti; i Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti possono detenere una sola partecipazione; infine non sono soggetti a limiti numerici i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Restano salve eventuali previsioni speciali di esercizio obbligatorio della funzione in forma societaria, secondo il modello delle società c.d. "di diritto singolare".

Tale ricostruzione interpretativa sviluppata dalla Sezione è stata espressamente condivisa dalla successiva giurisprudenza contabile (Sezione Liguria, del. n. 166 del 31.12.2010).

Da ultimo, la tematica è stata in parte innovata dalla legge di stabilità 2011 e, poi, dalla legge di conversione del c.d. "decreto mille-proroghe 2011".

In primo luogo, l'art. 1 comma 117 della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (legge di stabilità 2011) ha statuito che l'obbligo di porre in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, ovvero di cederne le partecipazioni, non si applica ai Comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite abbiano avuto il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi.

L'art. 2 comma 43 del "decreto mille proroghe 2011" (d.l. n. 225 del 29 dicembre 2010) emendato dalla legge di conversione 26 febbraio 2011 n. 10 ha modificato la decorrenza temporale ed i presupposti delle riduzioni quantitative ex art. 14 comma 32 l. n. 122/2010, novellando il precitato art. 1 co. 117 della legge di stabilità 2011.

Da un lato, infatti, l'obbligo di cessione delle partecipazioni o di messa in liquidazione delle società "*contra legem*" è stato rinviato al 31 dicembre 2013.

Dall'altro, la deroga operante in favore dei Comuni inferiori ai 30.000 abitanti le cui società siano in utile nell'ultimo triennio è stata ridefinita dal Legislatore. L'obbligo di liquidazione/cessione non si applica ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di

procedere al ripiano delle perdite medesime.

Orbene, *rebus sic stantibus* l'interprete non può che prendere atto della maggiore ampiezza del periodo transitorio (fino al 31.12.2013) per le dismissioni ex art. 14 comma 32 della l. n. 122/2010 da parte dei Comuni inferiori ai 50.000 abitanti.

In concreto, ciò significa che – ad oggi - le soglie quantitative ex l. n. 122/2010 non costituiscono un parametro di valutazione attuale delle delibere di mantenimento delle partecipazioni societarie ex art. 3 comma 27 e ss l. n. 244/2007. Al contrario, resta ferma l'immediata applicabilità dei suddetti limiti quantitativi, in funzione delle soglie demografiche dell'ente locale, nel caso di assunzione di nuove partecipazioni da parte di quest'ultimo.

Il Collegio rammenta - però - che, a prescindere dall'immediata applicazione di quest'ultima normativa, le delibere consiliari di assunzione/mantenimento della partecipazione devono comunque, in via generale, tenere conto (e conseguentemente dare atto nel testo) della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa.

Infatti, come già accennato, la scelta di assunzione/mantenimento della partecipazione presuppone in capo all'ente locale (di qualsivoglia dimensione) una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., nell'ottica della sana gestione finanziaria.

Sul punto, la giurisprudenza della Sezione ha precisato che l'andamento della società non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici di quest'ultimo sistematicamente negativi, fermo il rispetto dei recenti divieti di finanziamento ex art. 6 comma 19 d.l. n. 78/2010. In via esemplificativa, giungendo a casi "estremi"¹⁶, una società che, sin dalla data di costituzione, non ha mai concretamente operato non può, per definizione, considerarsi essenziale per l'ente locale di riferimento, ovvero ritenersi organismo strumentale dedito alla produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del comune. Una società interamente partecipata da una pubblica amministrazione locale che si mantenga in uno stato di protratta latenza operativa si traduce in una vera e propria contraddizione ai criteri di efficienza, economicità ed efficacia

¹⁶ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 830/2010, nonché - sul punto - del. n. 982/2010.

dell'azione amministrativa, quale mero centro di costo che non ha generato alcuna ricchezza, ma che ha prodotto solo i costi fissi di mantenimento della struttura.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
14 marzo 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

Deliberazione n.° 005/ 2009/Par.**REPUBBLICA ITALIANA****CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO**

Nell'adunanza del 14 gennaio 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del comune di Isola della Scala (VR) prot. n. 11608 del 26 novembre 2008 e assunto al prot. n. 8853/9 in data 26 novembre 2008.

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 4/2009/Par. del 13 gennaio 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

FATTO

Il comune di Isola della Scala (VR) da alcuni anni sta portando avanti, anche sotto l'aspetto urbanistico, un progetto di realizzazione nel proprio territorio comunale di un centro logistico per traffico intermodale.

Essendo state ormai ultimate le procedure, la giunta comunale vorrebbe proporre al consiglio l'adesione con partecipazione minoritaria alla costituenda società di gestione dell'interporto, unitamente ad altri soggetti pubblici e società private.

Le finalità di tale iniziativa sarebbero molteplici: incremento occupazionale, implementazione delle attività produttive e commerciali, nonché dei relativi volumi di traffico e degli investimenti, velocizzazione dei trasporti, creazione di un sistema logistico intermodale, sfruttamento della posizione del paese

rispetto a grandi direttrici ferroviarie, decongestionamento delle reti stradali.

Ciò premesso, il comune chiede se tale partecipazione sia compatibile con l'art. 3 comma 27 della L. n. 244/2007, che com'è noto vieta ad alcune pubbliche amministrazioni, tra cui i comuni, la costituzione e la partecipazione, anche minoritaria, a società che svolgono attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie rispetto alla mission istituzionale dell'ente, o che comunque non producano servizi di interesse generale.

DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere che all'organo che formalmente l'ha richiesto.

Con riferimento al primo aspetto, la richiesta di parere, provenendo da un comune, ed essendo a firma del suo legale rappresentante, ossia il Sindaco, è da considerarsi ammissibile.

In merito alla sussistenza del presupposto oggettivo, la questione sottoposta alla Corte dei conti deve riguardare la contabilità pubblica, in base all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003.

A tal proposito, al fine di individuare un'accezione tecnica di contabilità pubblica che delimiti concettualmente la materia, vengono in ausilio gli indirizzi e i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004 e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che restringono l'ambito

oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Anche sotto tale aspetto può affermarsi l'ammissibilità del quesito, che verte sulla compatibilità di una partecipazione azionaria (e dunque di un'immobilizzazione finanziaria destinata a comporre l'attivo patrimoniale dell'ente) rispetto alle recenti restrizioni adottate da una norma della legge finanziaria 2008 (l'art. 3 comma 27) che, al di là del dichiarato intento di salvaguardare la concorrenza, mira a tutelare gli equilibri generali di finanza pubblica, limitando i costi delle società costituite o partecipate da alcuni enti pubblici, tra cui i comuni.

Venendo al merito, bisogna anzitutto ricordare che l'art. 3 comma 27 della L. n. 244/2007 dispone che

Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre

ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

E' inoltre previsto che l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali debbano essere autorizzate dal Consiglio comunale, il quale dovrà motivare caso per caso in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27.

Il comune elenca nel quesito una serie di finalità di interesse pubblico, che costituiscono un importante presupposto alla base della decisione consiliare, ma che non aiutano a dirimere la questione posta all'odierno esame, che verte soprattutto sul raffronto tra l'attività della costituenda società rispetto all'attività istituzionale dell'ente.

In tale contesto, qualsiasi valutazione, rimessa in ultima analisi all'ente medesimo, non può prescindere da un attento esame del progetto di statuto della società, non agli atti di questa Sezione.

Pur in assenza di tale importante documento, il Collegio - più che altro in un'ottica collaborativa - ritiene di fornire comunque alcune indicazioni di carattere generale, ricordando, innanzitutto, che l'articolo 3 commi 27-32, nel porre limitazioni alla costituzione e alla partecipazione in società da parte delle pubbliche amministrazioni, ribadisce e rafforza il principio generale secondo cui la costituzione di società o il mantenimento

di partecipazioni azionarie da parte degli enti locali, a prescindere dalla qualificazione privatistica di tali soggetti, richiede come presupposto la "funzionalizzazione" dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali giuridicamente organizzati in funzioni o servizi pubblici, attribuiti ad una pubblica amministrazione.

La norma, inoltre, mira a ridurre l'operatività di soggetti che per la presenza diretta o mediata della mano pubblica finiscono in sostanza con l'eludere il rischio d'impresa, e ad arginare il sempre più frequente abuso di forme privatistiche da parte delle pubbliche amministrazioni, a causa del quale queste risultano presenti in settori assolutamente estranei alla loro *mission* istituzionale. L'effetto ultimo di tali restrizioni legislative, come detto precedentemente, è quello di limitare i costi di tali organismi societari che gravano sulla finanza pubblica.

In questo senso, l'antecedente storico dell'art. 3 comma 27 può rinvenirsi nell'art. 13 del D.L. n. 223/2006 (Decreto Bersani, conv. in L. n. 248/2006), che ha introdotto limitazioni di ordine essenzialmente territoriale all'operatività di queste società, senza mai mettere in discussione la possibilità di farvi ricorso.

Rispetto a quest'ultimo, il comma 27 va oltre, ampliando la platea degli enti destinatari (in quanto detta norme applicabili non solo per gli enti locali, bensì per tutte le pubbliche amministrazioni), e richiedendo da un punto di vista oggettivo non più una pura e semplice "strumentalità", bensì un rapporto di "stretta necessità"

per il perseguimento delle attività istituzionali dell'ente (cd. attività "non inerenti").

La valutazione di stretta necessità, da compiersi caso per caso, comporta il raffronto tra l'attività che costituisce l'oggetto sociale (art. 2328 c. 2 n. 3 c.c.) e le attività di competenza dell'ente, quali derivanti dall'attuale assetto istituzionale, che vede i Comuni, le Province e le Città metropolitane titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite - secondo i noti criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza -, con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Già l'art. 13 del TUEL - antecedente alla riforma del titolo V della Costituzione in quanto approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 -, ha attribuito genericamente al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale.

Sempre ai fini dell'individuazione dell'attività istituzionale dell'ente, utili indicazioni oltre che dalla legge possono derivare dalla stessa struttura del bilancio dell'ente, e precisamente dalle funzioni, - che individuano in modo articolato le spese in relazione alla tipologia delle attività espletate e cioè all'oggettivo esercizio di operazioni da parte delle articolazioni organizzative

dell'ente -, e dai servizi, - che individuano le attività che fanno capo alle varie compagini organizzative dell'ente -.

Ulteriori elementi di valutazione possono inoltre derivare anche, nel rispetto del quadro ordinamentale vigente, dallo statuto comunale (che delinea i contorni dell'attività istituzionale dell'ente, come definita dalle fonti legislative), e dalle linee programmatiche di mandato (che segnano, sin dall'insediamento dell'amministrazione, le direttrici entro cui tale attività dovrà svilupparsi).

Qualora da questa verifica l'attività societaria non risulti strettamente propedeutica alla realizzazione dell'attività dell'ente e della relativa *mission*, in via subordinata, potrà comunque ammettersi l'adesione alla società qualora questa produca *servizi di interesse generale*.

A livello comunitario, con questa espressione si intendono sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

Rientrano in tale categoria i servizi offerti dalle grandi industrie di rete quali energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni, nonché la sanità, l'istruzione e i servizi sociali, nonché qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico.

Tali servizi devono rilevare nell'ambito dei livelli istituzionali di competenza dei soggetti partecipanti e partecipati, ed avere un impatto immediato sulla collettività locale.

Nella gestione di un servizio pubblico locale (che ha per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali), oltre al rapporto di stretta necessità e/o alla sussistenza di servizi di interesse generale, dovranno comunque emergere esigenze di ordine tecnico (ad esempio, con riferimento a beni e servizi non altrimenti reperibili nel libero mercato, o strutturalmente non erogabili direttamente dall'ente) o economico (per es., legate alla maggiore convenienza economica dell'autoproduzione del bene o servizio rispetto all'acquisizione di esso sul mercato) che depongano in favore dell'opzione societaria.

Inoltre, la valutazione in ordine all'attività sviluppabile dalla società partecipata dovrà essere risultato di un processo complesso, nel quale, seguendo il consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, l'ente dovrà attentamente valutare i costi e i benefici dell'affidamento del servizio alla società, in termini di efficienza, efficacia ed economicità di gestione in un'ottica di lungo periodo, nonché le ricadute sui cittadini e sulla responsabilità dell'amministrazione stessa.

Va da sé che tutte queste valutazioni, prodromiche rispetto alla decisione che il consiglio comunale è chiamato ad assumere ai sensi dell'art. 42 comma 2 lett. e) del D. Lgs. n. 267/2000, dovranno emergere attraverso una seria e puntuale motivazione.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto esprime il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 14 gennaio 2009.

L' estensore

Il Presidente

Dott. Francesco ALBO

Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 15/01/2009

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

L.R. 15 maggio 1995, n. 21.

Costituzione di una società per azioni per la gestione dell'aeroporto di Ronchi dei Legionari.

Pubblicata nel B.U. 17 maggio 1995, n. 20.

Art. 1

Oggetto.

1. In considerazione della rilevante importanza che l'aeroporto di Ronchi dei Legionari assume per il Friuli-Venezia Giulia nei campi dell'economia e delle comunicazioni, l'Amministrazione regionale promuove, in concorso con il Consorzio per l'Aeroporto del Friuli-Venezia Giulia, la costituzione di una società per azioni, ai sensi e per le finalità dell'*articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537*, ed assume partecipazioni in più riprese fino alla concorrenza di lire 2.950 milioni nel triennio 1995-1997.

Art. 2

Finalità.

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, la società, nei modi e nei tempi previsti dalla *legge n. 537 del 1993*, provvede in particolare:

a) all'acquisizione in regime di concessione dei beni appartenenti al demanio dello Stato e costituenti l'aeroporto di Ronchi dei Legionari, quale aeroporto civile, commerciale e turistico della Regione Friuli-Venezia Giulia;

b) alla gestione, all'ammodernamento ed al potenziamento dello stesso aeroporto;

c) all'esercizio delle attività e dei servizi connessi e complementari al traffico aereo di qualunque tipo e specie, comprese le attività di coordinamento con le gestioni di altri servizi di pubblico interesse;

d) alla ricerca di possibili accordi di coordinamento dei traffici con gli aeroporti delle Regioni limitrofe.

Normativa comparata - REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

L.R. 15 maggio 1995, n. 21.

Costituzione di una società per azioni per la gestione dell'aeroporto di Ronchi dei Legionari.

Art. 3*Partecipazione societaria della Regione.*

1. La partecipazione della Regione alla costituzione della società di cui all'articolo 1 può avvenire a condizione che l'atto costitutivo e lo statuto prevedano:

a) un capitale iniziale non superiore a lire 500 milioni, con quota di maggioranza riservata alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale si riserva in seguito la cessione totale o parziale, della sua partecipazione a terzi operatori privati o ad Enti pubblici ⁽²⁾;

b) la possibilità per il Consorzio per l'Aeroporto del Friuli-Venezia Giulia di partecipare a futuri aumenti di capitale, anche mediante conferimento del complesso aziendale o rami dello stesso ⁽³⁾;

c) un sistema di elezione dei componenti il Consiglio di amministrazione da parte dell'Assemblea impostato su criteri volti a tutelare la rappresentatività dei soci minori;

d) la nomina di due sindaci effettivi da parte, rispettivamente, del Ministero del tesoro e del Ministero dei trasporti e della navigazione, nonché di un sindaco effettivo e di un sindaco supplente da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

(2) Lettera così modificata dall'art. 6, L.R. 9 febbraio 1996, n. 11.

(3) Lettera così modificata dall'art. 6, L.R. 9 febbraio 1996, n. 11.

Art. 4*Norme finanziarie.*

1. Per le finalità previste dall'articolo 1 è autorizzata la spesa complessiva di lire 2.950 milioni, suddivisa in ragione di lire 950 milioni per l'anno 1995 e di lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 1996 e 1997. A tal fine nello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 1995-1997 e del bilancio per l'anno 1995 viene istituito alla Rubrica n. 8 - programma 3.5.1. - spese d'investimento - Categoria 2.5 - Sezione IX - il capitolo 1619 (2.1.254.3.09.21) con la denominazione «Sottoscrizione di azioni della società per la gestione dell'aeroporto di Ronchi dei Legionari» e con lo stanziamento complessivo, in termini di competenza, di lire 2.950 milioni, suddiviso in ragione di lire 950 milioni per l'anno 1995 e di lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 1996 e 1997.

2. Al predetto onere complessivo di lire 2.950 milioni si fa fronte mediante prelevamento di pari importo dall'apposito fondo globale iscritto al capitolo 8920 dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 1995-1997 e del bilancio per l'anno 1995 (Rubrica n. 30 - Partita n. 40 dell'elenco n. 5 allegato ai bilanci medesimi).

3. Sul precitato capitolo 1619 viene altresì iscritto lo stanziamento, in termini di cassa, di lire 950 milioni, mediante prelevamento di pari importo dal capitolo 8842 «Fondo riserva di cassa» dello stato di previsione precitato».

Normativa comparata - REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

L.R. 15 maggio 1995, n. 21.

Costituzione di una società per azioni per la gestione dell'aeroporto di Ronchi dei Legionari.

Art. 5

Entrata in vigore.

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

L.R. 23 ottobre 1986, n. 35.

Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla società S.A.B - Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.a.

Publicata nel B.U. Emilia-Romagna 27 ottobre 1986, n. 127.

Vedi anche l'art. 21, L.R. 22 dicembre 2005, n. 20.

Art. 1

1. La Regione è autorizzata a partecipare, ai sensi dell'art. 62 dello Statuto, alla società per azioni «Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A.» con sede in Bologna, avente per oggetto di promuovere il completamento delle strutture dell'aeroporto civile di Bologna e del suo potenziamento, nonché la gestione delle infrastrutture aeroportuali, costituita con atto del notaio Augusto Turchi di Bologna in data 5 ottobre 1981 n. 11014/6363 di repertorio registrato a Bologna - Atti pubblici il 22 ottobre 1981 n. 17511.

Art. 2

1. Per le finalità di cui all'art. 1 la Regione Emilia-Romagna è autorizzata ad acquistare n. 500.000 azioni della Società «Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A.» per un valore complessivo massimo di Lire 850.000.000.

Art. 3

1. Il Presidente della Giunta regionale è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari, a norma di legge, al fine di perfezionare la partecipazione di cui al precedente articolo 1.

Art. 4

Normativa comparata - Regione Emilia-Romagna

L.R. 23 ottobre 1986, n. 35.

Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla società S.A.B - Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.a.

1. I diritti conseguenti alle azioni di proprietà della Regione Emilia-Romagna saranno esercitati dal Presidente della Giunta o da un Assessore regionale dallo stesso delegato allo scopo.
 2. Spetta al Consiglio regionale deliberare in merito alla continuazione del vincolo societario in presenza di modificazioni concernenti l'Atto costitutivo e lo Statuto.
-
-

Art. 5

1. Spetta al Consiglio regionale provvedere alla nomina della rappresentanza della Regione Emilia-Romagna nel Consiglio di amministrazione della Società «Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A.», prevista dal relativo Statuto.
-
-

Art. 6

1. All'onere derivante dall'acquisto delle azioni di cui alla presente legge, ammontante a Lire 850.000.000, l'Amministrazione regionale fa fronte mediante l'istituzione di un apposito capitolo nella parte spesa del bilancio di previsione per l'esercizio 1986, dotato dello stanziamento di Lire 850.000.000, alla cui copertura si provvede mediante la riduzione per pari importo dello stanziamento del Cap. 85100 «Fondo di riserva per le spese obbligatorie» del bilancio di previsione per lo stesso esercizio.
-
-

Art. 7

1. ... ⁽³⁾.
-
-

(3) Il presente articolo, che si omette, apporta variazioni al bilancio di previsione per il 1986, approvato con *L.R. 28 aprile 1986, n. 11*.
