



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie

SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

RELAZIONE

**AI SENSI DELL'ARTICOLO 8 DELLA DECISIONE 2005/842/CE
DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 28 NOVEMBRE 2005**

**(Applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE
agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di oneri
di servizio pubblico concessi a determinate imprese
incaricate della gestione di servizi di
interesse economico generale)**

Roma, 22 luglio 2009



SOMMARIO

PREMESSA	5
I. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE	7
1. L'evoluzione dell'ordinamento	7
1.1. Le privatizzazioni	7
1.2 Il processo di riforma degli enti locali e dei servizi pubblici locali	8
2. L'assetto attuale.....	10
2.1. il criterio della rilevanza economica	10
2.2. La gestione delle reti	12
2.3. La gestione del servizio.....	13
II. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	17
1. Quadro di riferimento nazionale	17
2. I soggetti dell'edilizia residenziale pubblica.....	20
3. Il Patrimonio pubblico: dimensioni, utenza e gestione	21
3.1 Dimensione.....	21
3.2. L'utenza.....	22
3.3 La gestione	25
4. Modalità di finanziamento e di selezione degli operatori	26



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

III. IL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE - GLI OSPEDALI	28
1. Il Quadro di riferimento nazionale	28
1.1 La definizione di livelli essenziali di assistenza.....	29
1.2 La programmazione sanitaria statale ed il piano sanitario nazionale.....	31
1.3 La programmazione sanitaria regionale ed il Piano Sanitario Regionale	32
1.4 Ulteriori tipologie e livelli di programmazione sanitaria.....	33
2. Il finanziamento pubblico dei livelli essenziali di assistenza: il procedimento di riparto dei finanziamenti e il Fondo perequativo nazionale.....	33
3. I Patti di stabilità Stato Regioni.....	35
3.1 La Responsabilità delle Regioni per il rispetto di equilibrio di bilancio.....	35
4. I Soggetti del Servizio sanitario nazionale.....	37
4.1 Il principio di aziendalizzazione	37
4.2 I Soggetti erogatori del Servizio sanitario nazionale – Le prestazioni.....	38
4.2.1. Le autorizzazioni	38
4.2.2 L’accreditamento istituzionale	39
4.2.3. Gli accordi contrattuali.....	40
5. Remunerazione delle prestazioni erogate a carico del Servizio Sanitario Nazionale	41
6. I Controlli	42
IV COLLEGAMENTI AEREI VERSO LE ISOLE	43
1. Il quadro normativo	43
2. Gli oneri di servizio pubblico nel periodo 2006-2008	44



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

V SETTORE IDRICO E RIFIUTI.....	45
1. Quadro di riferimento nazionale	45
2. Il servizio idrico	47
2.1 I soggetti.....	47
2.2. La gestione	48
2.3 La tariffa.....	49
3. I Rifiuti	49
3.1. I soggetti.....	51
3.2. La tariffa.....	52
ALLEGATI.....	54
ALLEGATO II A).....	55
ALLEGATO II B).....	60
ALLEGATO II C).....	62
ALLEGATO II D).....	71
ALLEGATO IIIA.....	73
ALLEGATO V A)	78
ALLEGATO V B).....	80



PREMESSA

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

La decisione 2005/842/CE (di qui in poi **Decisione**) è parte del cosiddetto “pacchetto Monti- Kroes”, nel quale rientrano anche: a) la Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2005/C 297/04); b) la direttiva 2005/81/CE¹ della Commissione del 28 novembre 2005 che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche nonché fra determinate imprese².

La Commissione europea, con lettera del 9 luglio 2008, ha provveduto a rammentare a tutti gli Stati membri la scadenza relativa alla relazione prevista dall'articolo 8 della Decisione ed ha fornito alcuni orientamenti, non vincolanti, circa le modalità di redazione della relazione stessa.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie - Ufficio per la Concorrenza e le politiche di coesione (di qui in poi **Dipartimento**), ha curato la presente relazione, effettuando una previa ricognizione presso tutte le Amministrazioni di ogni livello di governo. La consultazione, quindi, ha interessato 20 regioni, 110 province e 8101 comuni.

L'assenza di precedenti relazioni ha comportato la necessità di un confronto con le Amministrazioni pubbliche, soprattutto al fine di chiarire o temperare i dubbi derivanti dalla difficoltà di definire i Servizi di Interesse Economico Generale (di qui in poi **SIEG**) in modo univoco e uniforme su tutto il territorio nazionale. A questo scopo sono stati forniti chiarimenti e informazioni di vario genere circa le modalità di redazione dei contributi da fornire.

Per far fronte alle diverse richieste di chiarimenti ci si è avvalsi anche dell' ausilio fornito dal sito della Commissione europea, specie tramite il documento relativo alle “domande frequenti”.

Al riguardo, tuttavia, è notevole il disagio derivante dall'impossibilità di utilizzare il servizio in lingua italiana.

D'altra parte, i diversi documenti delle istituzioni comunitarie e la giurisprudenza non contengono definizioni o riferimenti assolutamente certi, univoci ed omogenei.

¹ Tale direttiva è stata recepita con il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 226.

² La direttiva 80/723/CEE, come modificata dalla direttiva 2005/81/CE, è stata sostituita dalla direttiva 2006/111/CE della Commissione del 16 novembre 2006 relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

La stessa risoluzione del Parlamento europeo³ che ha concluso l'ampia consultazione delle istituzioni comunitarie e degli interessati, avviata dal Libro bianco nel 2004, ha affermato che: *“non è possibile definire in modo uniforme i servizi d'interesse generale”* e, escludendo la opportunità di predisporre un quadro normativo orizzontale unico, ha invitato l'Unione Europea (di qui in poi **UE**) ed in particolare la Commissione europea (di qui in poi **CE**) a *“proseguire l'azione in vari campi e settori in modo da realizzare una maggiore chiarezza e coerenza delle norme UE, rispettando allo stesso tempo integralmente il principio di sussidiarietà.”*

Tra gli aspetti di criticità delineati devono aggiungersi anche le difficoltà oggettive, specie a livello locale, di individuare quei servizi a carattere sociale che, in base alle determinazioni comunitarie vigenti, hanno carattere economico.

La distinzione fra attività economiche e non economiche ha nel tempo dimostrato un carattere dinamico ed evolutivo, tanto da divenire talora addirittura superflua per un crescente numero di servizi. La valenza sociale dell'attività richiede, poi, una particolare attenzione poichè, in alcuni ambiti, la rilevanza economica o meno del servizio stesso, può determinare una sua differente qualificazione.

In tal senso anche la Comunicazione relativa a *“I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo”*⁴ ha rilevato come i servizi sociali *“siano tutti impegnati in un importante processo di modernizzazione per rispondere meglio alle nuove sfide [...]”*, lasciando aperto il dibattito.

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

Nelle parti successive (capitoli da II a IV), si sono invece illustrati i settori specifici richiamati dalla **Decisione**, nonché i settori idrico e dei rifiuti, soggetti a una normativa specifica.

³ A6-0275/2006. del 26 settembre 2006

⁴ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni che accompagna la comunicazione *“Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo”* COM(2007) 724 definitivo del 20 novembre 2007.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

I. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

In passato, i servizi pubblici venivano erogati in regime di monopolio da imprese pubbliche o da concessionari incaricati dall'Amministrazione. La natura pubblica del servizio svolto e la sua finalità essenziale di soddisfare i bisogni della collettività hanno fatto sì che le autorità pubbliche ne curassero, direttamente o indirettamente, la loro erogazione secondo criteri determinati, fra cui quelli della libera accessibilità, della piena fruibilità e della loro equa distribuzione sul territorio. Anche la partecipazione pubblica nelle imprese è stata motivata da ragioni di politica industriale o di tutela di interessi pubblici, in particolare per assicurare prestazioni che il settore privato non era in grado di garantire con le medesime caratteristiche assicurate dal controllo pubblico.

Oggi, invece, i servizi pubblici sono diventati, nella maggior parte dei casi, oggetto dell'iniziativa economica dei privati, in ragione della progressiva maggior efficienza dei meccanismi di mercato e della conseguente devoluzione al mercato medesimo dello svolgimento del servizio pubblico.

L'attuale assetto di regolazione dei servizi pubblici è il risultato di una serie di processi di trasformazione e modifiche determinate, oltre che dall'evolversi delle condizioni di mercato nelle quali ci si è trovati ad operare, anche a) dalle c.d. privatizzazioni; b) dalla progressiva modifica della normativa sugli enti locali e, di conseguenza sulla gestione dei servizi pubblici locali e c) dalla recente riforma costituzionale del 2001.

1. L'evoluzione dell'ordinamento

1.1. Le privatizzazioni

Sul processo di cambiamento dell'ordinamento giuridico ha profondamente inciso il mutamento degli assetti proprietari, che ha condotto il legislatore al superamento della idea di una gestione totalmente pubblicistica dei servizi pubblici ed ha accolto i principi comunitari di liberalizzazione della gestione dei servizi pubblici.

Tale processo di privatizzazione, che ha trovato fondamento nella riduzione dell'intervento pubblico diretto nell'economia, si è inserito nella più generale politica di dismissione delle imprese pubbliche e delle partecipazioni statali ed ha favorito la liberalizzazione di numerosi settori dei servizi pubblici.

La prima fase di detto processo di trasformazione è consistita nella c.d. "privatizzazione formale" degli enti pubblici economici, che ha visto il mutamento della loro forma giuridica in società (solitamente Società per azioni), con il mantenimento della proprietà in mano pubblica.



In una seconda fase, detta di “privatizzazione sostanziale”, ha avuto inizio la dismissione delle azioni di proprietà pubblica che, unita alla progressiva maggior efficienza dei meccanismi di mercato, ha favorito la contendibilità da parte dell’impresa privata delle attività prima svolte in forma pubblicistica.

La privatizzazione – dapprima formale e poi sostanziale – ha visto le attività del settore pubblico spostarsi dall’asse di un diretto coinvolgimento nella prestazione dei servizi a quello di un controllo generale e indiretto, seppur sostanziale, mediante atti di regolazione e contratti di servizio.

Pertanto, anche se in capo ai pubblici poteri è rimasta la responsabilità di garantire la fruizione diffusa di tali servizi, assicurando il funzionamento del mercato ed intervenendo, ove necessario, per migliorarne i risultati, il servizio pubblico è venuto via via configurandosi come un’attività, almeno in parte contendibile sul mercato, esercitata da un’impresa pubblica o privata, finalizzata al perseguimento del pubblico interesse economico generale sulla base di un atto pubblico.

1.2 Il processo di riforma degli enti locali e dei servizi pubblici locali

Sebbene il fenomeno della liberalizzazione dei servizi pubblici abbia interessato il ruolo del settore pubblico nel suo complesso, esso ha riguardato più da vicino l’ambito dei Servizi Pubblici Locali (di qui in poi **SPL**), nel quale si sono registrati continui interventi normativi generali e settoriali.

Il dibattito, quindi, si è man mano concentrato sugli assetti normativi e di regolazione dei mercati dei SPL, anche in ragione della importanza tradizionalmente ricoperta dagli stessi⁵ e della loro rilevanza per l’utenza, caratterizzata da un rapporto più diretto e partecipato con l’ente locale rispetto a quello che essa vanta con l’Amministrazione centrale.

Gli elementi essenziali attorno ai quali si sono incentrate le modifiche legislative sono stati principalmente le forme di gestione e di affidamento dei SPL e la definizione delle funzioni e dei compiti dei soggetti coinvolti nella gestione stessa.

Al riguardo, il primo intervento organico - di carattere legislativo - che ha riformato l’ordinamento dei servizi pubblici locali è stato attuato con la legge 8 giugno 1990, n. 142, di riforma delle autonomie locali, il cui dato di fondo è stata la introduzione di una più netta distinzione di ruoli fra ente locale e azienda erogatrice di servizi pubblici.

Al contempo la legge n. 142/1990:

a. ha modificato le forme di gestione del servizio

In precedenza, l’ente locale aveva la proprietà, la gestione, la regolazione e il controllo dei fornitori dei servizi: in tal modo esso garantiva direttamente la

⁵ La gestione pubblica dei servizi locali in Italia è stata disciplinata già con la legge Giolitti del 1903 e poi dal Testo Unico del 1925.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

soddisfazione dei bisogni della collettività e percepiva le entrate derivanti dall'erogazione dei servizi in regime di monopolio.

In tale contesto, le forme di gestione erano sostanzialmente: *a)* erogazione diretta dei servizi da parte dei Comuni; *b)* costituzione di aziende municipalizzate, specializzate nella fornitura di un unico servizio svolto esclusivamente nel territorio dell'ente locale; *c)* affidamento in concessione a terzi.

La legge 142/1990 ha previsto la trasformazione delle aziende municipalizzate in "aziende speciali", che sono enti pubblici economici dotati di personalità giuridica.

- b. ha modificato i compiti dei soggetti coinvolti nella gestione, attribuendo al consiglio comunale la competenza circa:
- la decisione se il SPL debba essere svolto direttamente dall'ente locale o vada affidato a terzi;
 - la scelta fra le diverse forme di gestione, fissando gli indirizzi che le aziende e gli altri enti che svolgono il servizio debbono osservare in tale attività.
- Tale scelta, tuttavia, pur se discrezionale, deve necessariamente tener conto anche di criteri tecnico-economici sull'adeguatezza della forma di gestione prescelta: la prescritta motivazione tecnica è corredata dal parere di esperti e contempla anche una comparazione dei costi e dei benefici connessi alla forma di gestione prescelta.

L'intera disciplina delle autonomie locali è stata successivamente trasfusa e riordinata nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" (di qui in poi **TUEL**), con il quale si è operato un intervento complessivo di riordino del settore incentrato sulle modalità organizzative e sulle finalità dei servizi pubblici locali.

A tutt'oggi, il TUEL rimane il testo normativo di riferimento per i servizi pubblici e le successive normative⁶ – che saranno esaminate in seguito - sono sempre intervenute modificando il TUEL.

Nel 2001, poi, con la riforma in senso federalista del Titolo V della Costituzione, le potestà, competenze e funzioni degli enti territoriali si sono ampliate, valorizzando ancor più il ruolo dei SPL nel contesto del dibattito sui servizi pubblici in generale.

⁶ Tali normative sono, essenzialmente, la legge 28 dicembre 2001, n. 448, il cui articolo 35 ha riformulato l'articolo 113 del TUEL ed ha inserito l'articolo 113 bis e il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge del 24 dicembre 2003, n. 350, che ha adeguato la disciplina nazionale alle norme comunitarie.



2. L'assetto attuale

Discende da quanto sopra esposto, che la normativa di riferimento sui SPL è oggi rappresentata dal TUEL, nella versione risultante dalle norme che lo hanno di volta in volta modificato.

Sebbene il TUEL abbia recepito molte delle norme e dei principi già presenti nella legge 142/1990, esso, tuttavia, ha rappresentato un punto di svolta in quanto ha dato stabilità, organicità e sistematicità alla materia dei SPL, attuando - in maniera sempre più aderente alla normativa comunitaria - i principi di liberalizzazione dei SPL.

D'altra parte, non tutti i settori sono compresi nel campo di applicazione del TUEL: ad esempio, sono esplicitamente esclusi i settori della distribuzione dell'energia elettrica e del gas, già oggetto di liberalizzazione: per questi ultimi si fa riferimento alle direttive comunitarie ed ai relativi decreti di recepimento.⁷

Il TUEL, nel dare sistematicità alla disciplina della gestione dei SPL ha stabilito alcuni principi di fondo, fra i quali, in primo luogo, quello della scissione del legame diretto fra amministrazioni locali ed imprese di gestione dei SPL, attraverso la trasformazione dei gestori di SPL senza una struttura societaria in società di capitali.

Il TUEL, inoltre, ha adottato contratti di servizio per regolare i rapporti fra enti locali, da un lato, e società di erogazione del servizio e società di gestione delle reti e degli impianti, dall'altro ed ha istituito autorità di settore, ai fini della garanzia di costi standard uniformi e trasparenti.

Inoltre, per quanto concerne più direttamente le questioni sottese alla presente relazione, occorre precisare anche che, nel TUEL, si è provveduto anche a:

- a. stigmatizzare la distinzione fra servizi di rilevanza industriale e servizi privi di rilevanza industriale: detto criterio di distinzione è stato adeguato a quello, di derivazione comunitaria, della rilevanza economica o non economica;
- b. dettare norme specifiche per i servizi a rete, con particolare riguardo alla proprietà ed alla gestione delle reti;
- c. chiarire e specificare i sistemi di gestione e affidamento dei servizi.

2.1. il criterio della rilevanza economica

La disciplina della gestione e dell'affidamento dei SPL fa leva, innanzi tutto, sul requisito della rilevanza economica del servizio del cui affidamento si tratta, che condiziona

⁷ I servizi appartenenti ai settori del gas e dell'energia vengono dunque regolati, in generale, dalle norme del Trattato UE sui servizi di interesse economico generale e, nello specifico, dalle normative di settore: il d.lgs del 16 marzo 1999 n. 79 (in attuazione della direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996) per l'energia elettrica, il d.lgs del 23 maggio 2000 n. 164 (attuativo della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998) per il gas. Per i trasporti pubblici locali, si veda il d.lgs 19 novembre 1997, n. 422, e il d.lgs. 20 settembre 2000, n. 400.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

l'applicabilità di delle pertinenti regole, che, come è noto sono diverse a seconda che si tratti di attività contendibile sul mercato oppure no.

L'originaria versione del TUEL è stata successivamente modificata e integrata, dapprima dall'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che - per adeguarsi alla normativa comunitaria che prevede la distinzione fra servizi di rilevanza economica e quelli che ne sono privi - aveva disciplinato i primi nell'articolo 113 del TUEL e i secondi nell'articolo 113 *bis* del medesimo TUEL, sebbene con l'utilizzazione della terminologia di servizi di rilevanza *industriale* e servizi privi di rilevanza *industriale*.

La distinzione fra i due tipi di attività, tuttavia, non è stata adeguatamente accompagnata da una descrizione delle caratteristiche delle due diverse tipologie di servizi, e ciò ha comportato una serie di problemi interpretativi, legati anche alla estrema difficoltà nell'individuare quando una attività industriale assumesse dimensioni tali da poter essere qualificata "rilevante".

Tali difficoltà interpretative hanno comportato rilievi in sede comunitaria, che sono stati risolti in seguito a nuovi interventi legislativi, rappresentati dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge del 24 dicembre 2003, n. 350, che ha modificato il portato degli articoli 113 e 113 bis del TUEL in linea con quanto emerso nel corso dei confronti e del negoziato con la Commissione europea.

Con la riforma del DL 269/2003, si è provveduto a modificare sia la denominazione dei servizi aventi rilevanza industriale che le loro caratteristiche: il decreto-legge ha infatti introdotto le definizioni di servizi aventi "rilevanza economica" e "privi di rilevanza economica", mutuando tali definizioni dalla normativa comunitaria (in particolare, articoli 16 e 86, paragrafo 2, del Trattato UE). La *ratio* della modifica degli articoli 113 e 113 bis, tuttavia - oltre a soddisfare esigenze di compatibilità comunitaria - è stata dettata anche dalla necessità di un adeguamento delle regole di diritto positivo ai canoni della riforma costituzionale del 2001, la quale ha ridefinito il quadro delle competenze di Stato e Regioni.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione, infatti, ha lasciato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, nell'ambito della quale rientra anche la materia della gestione e dell'affidamento dei servizi pubblici locali.

Pertanto, le disposizioni attualmente contenute negli articoli 113 e 113 bis del TUEL risultano avere un valore di inderogabilità da parte delle Regioni e degli enti locali.

La caratteristica di inderogabilità delle norme contenute nei citati articoli, d'altra parte, non preclude la possibilità di integrarle o completarle rispettandone sia la *ratio* che il contenuto. Pertanto, le Regioni possono dettare discipline di settore in materia di gestione e affidamento dei servizi, nel quadro (inderogabile) degli articoli 113 e 113 bis.

Così, ad esempio, nei servizi idrici e dei rifiuti l'organizzazione per ambiti territoriali ottimali (ATO) resta disciplinato dalle norme di settore (legge 36/1994 e il d.lgs. 22/1997, come modificate dal decreto legislativo 152/2006) e da leggi regionali, mentre per i sistemi di affidamento si fa riferimento all'articolo 113 TUEL.



2.2. La gestione delle reti

Quanto alla proprietà delle reti, il testo novellato dell'articolo 113 TUEL stabilisce che la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio sia totalmente pubblica.

L'articolo 113 del TUEL, infatti non permette agli enti locali di cedere la proprietà delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi pubblici.

Tale principio di incedibilità delle reti può essere derogato solo a favore di società a capitale interamente pubblico: in tal caso, però il vincolo dell'incedibilità si riversa sul capitale pubblico, a garanzia della proprietà pubblica delle reti.

Il principio della proprietà pubblica delle reti serve, inoltre, a garantire che la gestione del servizio, e quindi la sua erogazione, sia del tutto indipendente dalla gestione della rete, al fine di garantire che la gestione del SPL sia effettivamente concorrenziale, senza il rischio di distorsioni della concorrenza.

Il legislatore ha in questo modo inteso rafforzare quanto già previsto dalla previgente disciplina, assicurando in maniera inequivocabile l'accesso alle reti da parte di tutti i potenziali operatori ed eliminando definitivamente un ostacolo rilevante all'affermarsi della concorrenza nel settore dei servizi pubblici.

Qualora la gestione delle reti risulti effettivamente separata dall'attività di erogazione del servizio, gli enti locali potranno svolgere anche in forma associata, le attività di gestione della rete:

- a) costituendo appositamente società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui affidare direttamente tale attività, a condizione che 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;
- b) avvalendosi di imprese idonee, da individuare mediante procedure di gara ad evidenza pubblica.

Risulta pertanto esclusa la possibilità di avvalersi di società miste, per lo svolgimento in forma associata delle attività produttive legate alla gestione della rete.

Il legislatore è altresì intervenuto con il comma 5 ter dell'articolo 113 per regolare l'esecuzione dei lavori connessi alla rete sia nel caso in cui la gestione della stessa è separata dalla gestione del servizio, sia nel caso in cui essa è integrata con l'erogazione del servizio, al fine di evitare che i lavori pubblici siano affidati eludendo la normativa comunitaria sugli appalti.

In particolare, nei casi in cui la gestione della rete, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara, i gestori della rete devono provvedere: *“all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici, aggiudicati a seguito di*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

procedure di evidenza pubblica ovvero in economia”, nei limiti previsti dalla normativa vigente.

Nel caso in cui, invece, la gestione della rete, separata o integrata con l'erogazione del servizio, sia stata affidata con gara il soggetto gestore può realizzare direttamente i lavori connessi alla gestione della rete purché la gara espletata abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete, sia l'esecuzione dei lavori connessi.

Se, infine, la gara abbia avuto ad oggetto esclusivamente la gestione del servizio relativo alla rete, il gestore della rete deve appaltare i relativi lavori a terzi con procedure ad evidenza pubblica.

2.3. La gestione del servizio

Il legislatore ha individuato, in relazione alle diverse fattispecie, le modalità con le quali un ente locale può conferire la titolarità dei servizi di rilevanza economica a terzi. Detto affidamento può essere attribuito:

- a) a società di capitali individuate attraverso gare ad evidenza pubblica;
- b) a società miste i cui soci privati siano scelti sulla base di procedure ad evidenza pubblica;
- c) a società con capitale interamente pubblico, purchè svolgano la parte più importante della loro attività proprio con l'ente pubblico titolare del capitale e quest'ultimo eserciti su di esse un controllo analogo alla gestione diretta.

L'affidamento tramite gara con procedura ad evidenza pubblica, introdotto fin dal 2001 con l'articolo 35 della legge 448/2001, rappresenta una decisa innovazione rispetto ai modelli di gestione diretta che avevano caratterizzato l'esperienza del municipalismo.

Va sottolineato come l'intera parte relativa all'obbligo di gara ad evidenza pubblica, come modalità da seguire nell'individuazione del soggetto preposto alla gestione del servizio, sia stata fatta salva dalla nuova riforma contenuta nel D.L. 30 settembre 2003 n. 269, convertito dalla legge n. 326/2003 che vi ha affiancato due ulteriori modalità:

- 1) la gestione a mezzo di società di capitale misto pubblico/privato, in cui il socio privato sia scelto con gara ad evidenza pubblica;
- 2) la società in house.

Con l'introduzione dell'obbligo di gara per l'individuazione del socio privato, per la gestione dei servizi a mezzo di società mista, il citato D.L. n. 269/03 ha reso compatibile la scelta del socio con le norme comunitarie sulla concorrenza.

Tale intervento normativo, nel descrivere le modalità di affidamento dei servizi pubblici consentite, ha menzionato l'affidamento diretto a società mista, a condizione che la scelta del socio privato avvenga attraverso gara con procedura ad evidenza pubblica. Il



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

momento della gara è, pertanto, spostato dalla fase di individuazione del soggetto gestore a quella di scelta del socio privato di una società di capitali cui è stato già affidato direttamente il servizio.

Si tratta di un modello di compartecipazione societaria tra un soggetto pubblico - garanzia di continuità nell'erogazione del servizio e di sicura attenzione all'esigenza dell'utenza e del territorio – ed un privato imprenditore che porta in dote il know-how e la professionalità necessaria al miglioramento del servizio erogato.

Per quanto riguarda **le società miste** i temi delle modalità di affidamento e di funzionamento sono, per molti versi, ancora oggetto di discussioni e di diverse interpretazioni, anche alla luce delle posizioni assunte dalla più recente giurisprudenza comunitaria.⁸

Tuttavia, tali orientamenti e le stesse disposizioni contenute nei commi 7 e 12 del novellato articolo 113 del TUEL fanno ritenere che, in caso di affidamento del servizio alla società mista, la gara per la scelta del socio della società mista non possa essere svolta a prescindere dalle caratteristiche del servizio del cui affidamento si tratta. In tal caso, quindi, la gara riguarda la scelta del gestore del servizio e, di conseguenza, l'affidamento del servizio medesimo deve avere una durata ed un oggetto definiti.

Le società a capitale interamente pubblico, previste alla lettera c) del comma 5 dell'articolo 113, possono ottenere l'affidamento diretto di servizi di rilevanza economica: si riconosce pertanto la possibilità di ricorrere all'affidamento *in house providing*.

Il legislatore, peraltro, ha posto come condizione essenziale, per garantire la rispondenza al modello *in house*, la partecipazione pubblica totalitaria, anticipando anche quella che sarebbe stata la posizione consolidata delle Corti di Giustizia al riguardo.

Anche gli altri due requisiti previsti dalla giurisprudenza comunitaria sono imprescindibili: il primo concerne i controlli che devono essere analoghi a quelli esercitati dall'ente locale sui propri servizi e che configurano dunque un vero e proprio rapporto di dipendenza; il secondo riguarda i limiti di operatività in quanto la parte prevalente dell'attività della società deve essere esercitata con l'ente o gli enti che la controllano.

⁸ Il modello della società mista pubblico-private (PPPI) il cui socio è scelto con gara ad evidenza pubblica per l'esecuzione dello specifico servizio è stato recentemente oggetto di una comunicazione interpretativa da parte della Commissione europea (2008/C91/02, GUCE C91 del 12 aprile 2008) nella quale la Commissione ritiene ammissibile l'effettuazione di un'unica gara per la scelta del partner "operativo" e contestualmente l'affidamento del servizio alla compagine societaria mista allo scopo costituita. E' da sottolineare che la Commissione ritiene ammissibile sia la costituzione di una nuova società il cui capitale è detenuto congiuntamente dall'amministrazione aggiudicatrice e dal socio privato, sia la partecipazione del socio privato ad una società già esistente. A tale ultima ipotesi sembra riferirsi il comma 12 dell'articolo 113 del TUEL, che prevede appunto la possibilità per l'ente locale di cedere la propria partecipazione nelle società erogatrici dei servizi mediante procedure ad evidenza pubblica, e senza che tale cessione comporti effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere. Tale facoltà è naturalmente controbilanciata da alcune condizioni, quali la disciplina della durata della società che deve coincidere con la durata dell'affidamento, che il soggetto privato selezionato per l'affidamento di un appalto o di una concessione può vedersi aggiudicato soltanto il contratto indicato nel bando di gara e che eventuali future modifiche degli elementi essenziali dello stesso contratto devono, comunque, essere già previste nel bando di gara.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

Occorre, poi, aggiungere che, in linea con gli orientamenti della Corte di Giustizia europea e del Consiglio di Stato (che qualificano questo tipo di società come organismi di diritto pubblico), tali società devono a loro volta osservare le procedure ad evidenza pubblica per appaltare a terzi lavori o servizi per l'espletamento delle attività loro affidate.

In tal senso, il comma 15 bis dell'articolo 113 del TUEL, ha previsto un periodo transitorio durante il quale le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano, salvo diversa disposizione della normativa di settore, entro e non oltre il 31 dicembre 2006 senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante. Ai sensi del comma 15 ter del medesimo art. 113, tale termine del 31 dicembre 2006, (31 dicembre 2007 per il solo servizio idrico integrato), potrà essere differito, ove l'ente locale lo richieda ad una data successiva, previo accordo con la Commissione europea, alle condizioni previste al comma 15 ter dell'articolo 113 TUEL.

La seconda parte dell'articolo 113, comma 15 bis, nella novella introdotta dalla finanziaria 2004 (legge 350/2003) ha, inoltre, disciplinato i casi esclusi dalla cessazione: *“le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa e a quelle ad esse direttamente partecipate a tale data a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio, nonché a società originariamente a capitale interamente pubblico che entro la stessa data abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica, ma in entrambe le ipotesi indicate, le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello della 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 stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore.”*

La rilevanza degli interessi pubblici collegati alla gestione dei servizi pubblici comporta la necessità che gli stessi seguano determinati criteri, dettati a tutela dell'utente, che possono essere così sintetizzati:

- a) economicità (ossia garanzia della copertura integrale dei costi di produzione)
- b) continuità nell'espletamento del servizio (il servizio deve funzionare regolarmente senza interruzioni a tutela dell'utente);
- c) adeguatezza (la gestione deve essere efficiente, come dettato dall'articolo 114, comma 4 del TUEL);
- d) eguaglianza degli utenti (il servizio deve essere offerto in modo indifferenziato al pubblico con meccanismi redistributivi per i non abbienti, relativamente ai servizi essenziali) E' peraltro controversa l'applicabilità del rimedio di cui all'articolo 2932 c.c. in caso di rifiuto del gestore del servizio di stipulare il contratto con l'utente).

La recente legislazione ha inoltre imposto vincoli diretti sull'organizzazione e la gestione delle società a partecipazione pubblica.

In particolare con la legge del 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007) è stato introdotto un regime speciale di ineleggibilità per gli amministratori delle società a



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

partecipazione pubblica, in aggiunta a quelli previsti dal codice civile (articolo 2382): non può essere nominato amministratore chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti analoghi incarichi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi (articolo 1, comma 734).

Al fine di fondare il sistema su principi chiari, uniformi e stabili nel tempo si è inserito all'articolo 3, commi 27 e seguenti della legge finanziaria per il 2008, una disposizione di riordino della disciplina, che si prefigge due finalità:

- combinare in modo più efficace il perseguimento degli obiettivi pubblici con l'efficiente gestione societaria, minimizzando il rischio di interferenze improprie;
- consentire alle imprese a partecipazione pubblica di operare sul mercato in condizioni di parità con le imprese private, senza ingiustificate penalizzazioni.

L'intento dell'apertura al mercato del sistema dei servizi pubblici costituisce la motivazione principale del recente intervento legislativo costituito dall'articolo 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "*disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", come convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha introdotto una radicale revisione della normativa di riferimento per i servizi pubblici locali definendo una nuova disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica finalizzata ad un nuovo assetto del mercato che dovrà essere regolato da principi omogenei, così da essere trasversale rispetto a quelle settoriali, soprattutto con riferimento al profilo dell'affidamento e della gestione dei rispettivi servizi.

La predetta riforma costituisce nel proposito del legislatore la fase conclusiva del processo di riordino dei servizi pubblici e contiene sostanziali innovazioni sotto il profilo degli affidamenti, rispetto al precedente ordinamento.



II. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

1. Quadro di riferimento nazionale ⁹

Il panorama normativo concernente la materia dell'edilizia residenziale pubblica (**ERP**) non ruota attorno ad una definizione normativa della stessa, ma, piuttosto, alla disciplina del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, regolato dall'articolo 117 della Costituzione, in merito al quale la Corte Costituzionale si è più volte pronunciata.

L'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni il "governo del territorio": su di esso, quindi, lo Stato è competente ad emanare leggi quadro all'interno delle quali si inscrivono le leggi regionali.

La Corte Costituzionale è intervenuta in più occasioni sulla materia - sempre riconfermando in buona sostanza le proprie pronunce - precisando il rapporto fra le competenze statali e regionali stabilite dall'articolo 117, ed affrontando inevitabilmente anche alcuni problemi definitori: in tal modo, quindi, essa è giunta indirettamente a fornire alcuni chiarimenti sulla nozione di ERP, anche in assenza di definizioni normative.

Vale la pena ricordare la sentenza 94/2007 con la quale la Corte costituzionale ha ridefinito gli ambiti di operatività dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, stabilendo che *“oggi – dopo il mutamento della sistematica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.”*

La recente pronuncia n. 166 del 2008 ha riconfermato nella sostanza tale impostazione.

⁹ Con Deliberazione n. 9 del 4 Giugno 2007, la Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie - ha approvato una relazione che espone, secondo logiche comparative, i risultati di istruttorie in materia di Edilizia Residenziale Pubblica svolte da più Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, aventi per oggetto le politiche abitative di regioni ed enti locali sotto il profilo normativo, organizzativo, attuativo e gestionale, nell'arco temporale 1998-30 giugno 2004.

In tale relazione viene effettuata, tra l'altro, una ricostruzione del quadro di riferimento normativo nazionale, fino alla legge n. 9 dell'8 febbraio 2007. Si ritiene utile riportare in allegato (allegato II A) lo stralcio della relazione relativo all'inquadramento normativo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

All'interno dell'ERP, pur tenendo conto delle caratterizzazioni regionali, in linea di massima si individuano tre distinte tipologie:

- a) *edilizia sovvenzionata*
- b) *edilizia agevolata*
- c) *edilizia convenzionata*

L'**edilizia sovvenzionata** è realizzata in via diretta dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti pubblici con mezzi finanziari esclusivamente o prevalentemente pubblici ed è essenzialmente finalizzata alla locazione a canone contenuto.

L'**edilizia agevolata** è realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici (mutui a tasso minimo o agevolato, o indicizzato); destinata a fornire alloggi a categorie sociali a reddito medio-basso, sia in locazione che in proprietà. Anche gli operatori pubblici (originariamente Istituti autonomi per le case popolari) possono concorrere con i privati per ottenere i finanziamenti regionali, solitamente destinati ad abbattere il tasso d'interesse o a ridurre il ricorso al credito.

L'**edilizia convenzionata** è realizzata direttamente dai privati, con copertura dei costi a carico degli stessi ed è regolata da un complesso di norme dirette essenzialmente a disciplinare il diritto di superficie dei privati su suoli pubblici. L'edilizia convenzionata è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune, relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede sia la concessione delle aree a costo contenuto, sia agevolazioni sugli oneri di concessione.

Tutte le norme che regolano le varie tipologie di edilizia (sovvenzionata, agevolata, convenzionata) sono state interessate da più interventi normativi recenti, finalizzati all'adeguamento alla normativa comunitaria, avendo particolare riguardo a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali, dalla decisione 2005/842/CE della Commissione europea del 28 novembre 2005.

Il primo intervento normativo registratosi è quello dell'articolo 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9¹⁰, che ha previsto l'obbligo di definire le caratteristiche ed i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

¹⁰ L. 8-2-2007 n. 9 - Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali.
5. Definizione di alloggio sociale.

1. Al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, il Ministro delle infrastrutture, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con proprio decreto, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2001, n.131, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

In attuazione di quanto disposto dal menzionato articolo 5, il Ministro delle infrastrutture ha emanato il decreto ministeriale 22 aprile 2008¹¹, il cui articolo 1, comma 2, definisce **alloggio sociale** *l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato*". Il comma 3 del medesimo articolo 1 precisa che nella definizione rientrano anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici o privati con il ricorso a contributi e agevolazioni pubbliche destinate alla locazione temporanea (almeno otto anni) ed alla proprietà.

Dagli alloggi sociali vanno distinti gli **alloggi a canone sostenibile**, oggetto di apposito decreto del Ministro delle infrastrutture, del 26 marzo 2008¹², con cui è stato adottato il "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile", che prevede il recupero o la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale - mediante iniziative poste in essere sia da operatori pubblici che da operatori privati - da destinare, oltre che alle fasce sociali che possono accedere al sistema dell'edilizia residenziale pubblica, anche alle categorie di cittadini che, pur escluse dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica, si trovano comunque in condizioni di disagio abitativo.

Con l'articolo 2, comma 285, della legge del 24 dicembre 2007 n. 244, il legislatore ha esteso la possibilità di concedere alloggi a canone sostenibile: sono state considerate "*residenze d'interesse generale destinate alla locazione*" i fabbricati situati nei comuni ad alta tensione abitativa composti da "*case di abitazione non di lusso sulle quali grava un vincolo di locazione ad uso abitativo per un periodo non inferiore a 25 anni.*"¹³

Tra le caratteristiche che i programmi di riqualificazione urbana devono necessariamente avere, è richiesto un rendimento energetico superiore di almeno il 30% rispetto a quello obbligatorio previsto dalla vigente normativa.

Sebbene la presente relazione sia riferita esclusivamente al triennio 2006-2008, merita comunque un cenno il recente Piano nazionale di edilizia abitativa (c.d. **Piano casa**) volto a "garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana".

I contenuti fondamentali del Piano casa sono disciplinati dall'articolo 11 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112¹⁴, il cui comma 7, inoltre, reca la definizione di "alloggio sociale", ai fini

¹¹ "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea" (Allegato II B), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 giugno 2008, n. 14.

¹² Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 17 maggio 2008, n. 115

¹³ Il canone non deve essere superiore al 70% del canone concordato calcolato ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998 n. 431, e comunque non può essere inferiore al canone di edilizia pubblica vigente in ciascuna Regione e provincia autonoma.

¹⁴ "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.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

dell'esenzione dell'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, inteso "*come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie*". Poco altro può dirsi sulla fase attuativa del Piano casa, in quanto essa è tuttora in corso di definizione.

2. I soggetti dell'edilizia residenziale pubblica

I soggetti istituzionali che per primi sono stati investiti dell'attuazione delle politiche abitative di edilizia residenziale pubblica (ERP) sono stati gli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP).

Gli IACP hanno avuto avvio nella prima metà del Novecento con le prime iniziative avviate in Italia per facilitare la costruzione di case popolari.

In seguito, il processo di decentramento delle competenze istituzionali in materia di ERP, ha comportato il conferimento della potestà legislativa alle Regioni, le quali, nel definire obiettivi e interventi delle politiche sociali della casa, hanno definito gli IACP quali enti attuatori di esse, in tal modo stabilendo un rapporto strumentale fra Regioni e IACP, attribuendo a questi ultimi natura di enti pubblici.

La verifica delle iniziali esperienze ha però comportato la necessità di rivedere il modello incentrato sugli IACP come strumenti di realizzazione delle politiche edilizie stabilite dalle Regioni, nel senso di riconoscere ai medesimi maggiore autonomia e responsabilità. Con l'eccezione solo di alcune regioni, dove gli enti mantengono sia connotazioni di ente pubblico sia l'originaria denominazione di IACP, nella maggior parte delle regioni, gli IACP hanno assunto la denominazione prevalente di *Aziende* ed hanno abbandonato la configurazione giuridica di ente pubblico per acquisire quella di ente pubblico economico.

D'altra parte, occorre osservare che, nella gran parte dei casi, il mutamento della veste istituzionale degli IACP in quella di *Aziende* e l'attribuzione di nuove forme di autonomia e di nuovi ambiti di attività non ha inciso in maniera determinante sul nucleo centrale di compiti e fini, che trovano una loro corrispondenza nella natura pubblica delle Aziende. Infatti le regioni programmano le linee di intervento, ne determinano le entità fisiche e finanziarie, stabiliscono i limiti di costo, fissano i criteri per le assegnazioni degli alloggi e per la determinazione dei canoni, definiscono diritti e doveri degli assegnatari e, soprattutto, si riservano il potere di modificare o sciogliere gli enti, sottoponendo a controllo preventivo di legittimità e, spesso, anche di merito, da parte della Giunta regionale i loro atti fondamentali (statuti, regolamenti, programmi, bilanci e consuntivi).

Ferma restando la trasformazione degli IACP in Aziende, occorre poi segnalare che una minoranza di regioni si differenziano dalle altre per quanto riguarda la gestione del patrimonio edilizio: solitamente esso è di proprietà degli stessi enti (*Aziende*) che lo gestiscono, a volte, invece, essi gestiscono un patrimonio la cui titolarità è in capo agli enti locali (province o comuni).



Naturalmente, la distinzione non può essere considerata netta e totalizzante, in quanto, taluni immobili sono di proprietà degli enti locali anche nelle regioni le cui Aziende casa sono “*pesanti*”, cioè detengono la maggior parte degli immobili che gestiscono.

Il medesimo meccanismo opera, viceversa, nei casi in cui le Aziende casa gestiscono in prevalenza il patrimonio edilizio degli enti locali: in tali regioni, non dette aziende casa sono comunque proprietarie di immobili.

Al 1° gennaio 2008, sono 108 le “*aziende casa*” operative sul territorio nazionale, con le differenti denominazioni assunte¹⁵.

Le Regioni hanno generalmente optato per *aziende casa* con competenze su bacini provinciali; sono dunque normalmente presenti tante aziende casa quante sono le province. Tuttavia, in Sardegna l’azienda casa è unica ma articolata per distretti territoriali periferici, corrispondenti a ciascuna delle circoscrizioni provinciali ovvero a più circoscrizioni provinciali in relazione all’entità del patrimonio gestito.

Nell’allegato II C), nella Tab. 1 è riepilogato il quadro normativo e organizzativo di riferimento di ciascuna regione, mentre nella Tab. 2 si riportano per ogni Regione le denominazioni assunte dagli enti che si occupano di edilizia residenziale pubblica e la relativa forma giuridica.

3. Il Patrimonio pubblico: dimensioni, utenza e gestione

3.1 Dimensione

Nel 2001 - anno del censimento sulle abitazioni - il patrimonio edilizio originariamente gestito dagli IACP era pari ad appena il 3,8%, sullo stock complessivo degli alloggi occupati, mentre esso era pari, a livello nazionale, al 18,8% del solo stock in affitto (si segnala che detta percentuale era del 16,7% nelle regioni del nord, contro il 20,9% nel sud)¹⁶ (Allegato II C - tab. 3).

Il dato del 2001 conferma una tendenza manifestatasi già negli anni Novanta, quando l’impegno pubblico nel settore è stato ridimensionato, e protrattasi fino agli ultimi anni (2006), in cui la realizzazione annua di alloggi sociali su tutto il territorio nazionale è scesa sotto le 2.000 unità, su un totale di circa 300.000 abitazioni costruite.

Un contributo significativo alla contrazione del mercato dell’affitto è derivato dal processo di dismissione degli immobili residenziali degli ex-IACP e dei Comuni, specie nelle aree metropolitane, dove più è concentrato questo patrimonio.

Le politiche di alienazione di parte del patrimonio di ERP stabilite dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560, hanno portato alla dismissione, tra il 1994 ed il 2006, di oltre 150.000 alloggi

¹⁵ ACER in Emilia Romagna, ALER in Lombardia, ATC in Piemonte, AREA in Sardegna, ARTE in Liguria, ATER in Basilicata, etc.

¹⁶ Censis, *Social housing e agenzie pubbliche per la casa*, Note & commenti, numero 10, ottobre 2008



(Allegato II C - tabella 4), con un picco di vendite tra il 1996 ed il 1999, quando il volume annuo si è attestato su un valore attorno alle 16.000 unità (Allegato II D - fig.1).

Va osservato che il ricavo unitario medio delle vendite nell'intero periodo considerato (1994-2006) è stato di appena 23.700 euro. Tale circostanza va annoverata fra i fattori che hanno contribuito alla situazione di crisi settoriale - prevalentemente di natura finanziaria - degli ex-IACP, che si trascina oramai da numerosi anni. La tendenza al regresso è dovuta prevalentemente alla riduzione del gettito derivante dalle cessioni del patrimonio e alla contemporanea drastica contrazione dei trasferimenti dello Stato a copertura degli investimenti. In questo settore gli investimenti hanno registrato un costante regresso: nel 2007 essi erano il 73% di quelli effettuati nel 2002.¹⁷

3.2. L'utenza

A fronte della progressiva contrazione del mercato degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, si registra anche un forte aumento della domanda, dovuto ai fattori di disagio abitativo che qui di seguito si illustrano, esponendo taluni dati generali riferiti al mercato abitativo ed alla composizione della domanda (l'*utenza*).

Secondo il rapporto Nomisma del 2007¹⁸, commissionato dal Ministero delle Infrastrutture, la dinamica degli aumenti dei *canoni locativi* è risultata, nell'ultimo decennio (1997-2006), particolarmente accentuata.

In linea con la tendenza generale del mercato immobiliare italiano, anche il comparto della locazione residenziale si è caratterizzato per una cospicua crescita dei valori di riferimento. Esaurita la parentesi recessiva, che aveva colpito il settore tra il 1992 e il 1997, il mercato immobiliare italiano è entrato in una lunga e robusta fase espansiva che, solo nel 2007, a circa dieci anni di distanza, ha mostrato i primi segnali di attenuazione.

Nel periodo 1991-2007, l'evoluzione dei prezzi (di acquisto) e dei canoni (di affitto) risulta notevolmente apprezzato rispetto al reddito medio familiare nello stesso periodo (Allegato II D - Fig. 2).

Ciò è ancora più evidente e preoccupante se, anziché considerare l'evoluzione del mercato immobiliare nel complesso del Paese, si osservano i Comuni a maggiore tensione abitativa e le aree metropolitane, dove è concentrata la maggiore parte della popolazione e dove il disagio sociale (immigrati, popolazione anziana, bassa crescita demografica, giovani coppie, popolazione universitaria) è fortemente sentito. La **spesa sostenuta dalle famiglie** italiane per accedere al mercato degli affitti, a canoni di mercato, varia infatti sensibilmente tra città e città, così come in misura diversa, su scala territoriale, il costo dell'affitto si modifica nel tempo accentuando le condizioni di disagio abitativo nelle realtà urbane di maggiore dimensione.

¹⁷ Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2007) - Ministero Economia e Finanze

¹⁸ Nomisma, "La condizione abitativa in Italia: fattori di disagio e strategie di intervento", 2007.



Negli ultimi anni, **il disagio economico si è esteso anche agli acquirenti di abitazioni**. Il fenomeno emerge chiaramente dall'analisi del mercato dei mutui: nel 2006, in base ai dati ISTAT, sono stati accesi 404.276 mutui per la casa, il 2,9% in più rispetto all'anno precedente.

Tra le stesse famiglie che vivono in abitazioni di proprietà, nel 2006, il 13,8% ha pagato un mutuo la cui rata ha rappresentato un'uscita consistente (in media 458 euro al mese) e che, in termini percentuali, è cresciuta del 4,5% rispetto al 2005.

Le compravendite che sono state realizzate attraverso la richiesta di un mutuo rappresentano il 47,8% del totale, quota in crescita nel triennio 2004-2006.

Mentre nel 2006 l'importo medio finanziato per abitazione è cresciuto del 9% dal 2004, nell'ultimo trimestre 2006, le variazioni intervenute su base annuale sono solo dello 0,8% e rappresentano il valore più basso dal 2001. Ciò è un indice evidente di un forte rallentamento nella crescita dei nuovi contratti di mutuo, che dimostra una crescente difficoltà del settore.

Le statistiche sull'aumento dei mutui vanno lette assieme ai dati della Banca d'Italia relativi al crescente numero di famiglie insolventi nel periodo 2002-2006, che dimostra la difficoltà delle famiglie italiane di sostenere il costo del credito per acquisti di case, contro le loro stesse previsioni.

In sintesi, si tratta, per il mercato italiano dei mutui, di una crescita senza precedenti, laddove l'inasprirsi dell'onerosità del debito del triennio 2004-2006, è stata, però, parzialmente arginata da condizioni contrattuali più allettanti (tempi di rimborso più lunghi, tetti massimi sulla rata periodica, ad esempio).

Sono perciò aumentate le famiglie indebitate e la loro esposizione è peggiorata negli anni recenti (sia per la crescita dei valori delle case, sia per l'aumento dei tassi). Questo è lo scotto che si è dovuto pagare per la diffusione ulteriore della proprietà della casa. La situazione, che era potenzialmente destinata ad assumere connotazioni preoccupanti nel caso in cui la crescita economica fosse disallineata al soddisfacimento del debito pregresso, si è rivelata, come è noto, effettivamente critica, anche in ragione delle recente crisi internazionale.

Ulteriori fenomeni di disagio sociale che si riflettono sul problema abitativo sono quelli connessi alla progressiva **posticipazione dei giovani del momento di uscita dalla casa dei genitori** e alla sempre più massiccia presenza di immigrati stranieri.

Il permanere dei giovani nelle case dei genitori (cfr Allegato II C - Tab. 5) è un fenomeno in corso da vari decenni che però sta attualmente toccando livelli inediti e che vede l'Italia su posizioni estreme rispetto agli altri Paesi europei.

Nell'arco di dieci anni la permanenza dei giovani in famiglia di età compresa fra i 18 e i 24 anni si è mantenuta pressoché stabile e ha riguardato ben oltre la metà dei giovani, mentre si è assistito a una crescita rilevante nelle fasce di età più adulte, comprese tra i 25-29 anni e 30-34 anni, in cui la quota di quelli che rimangono in casa è aumentata rispettivamente di 12,8 e 11,1 punti percentuali.

La difficoltà di rendersi autonomi economicamente e dunque di poter viver in maniera indipendente in un alloggio proprio o in affitto è alla base di questa forma di disagio che mina



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

da vicino la possibilità ai giovani di creare un nuovo nucleo familiare ed arricchire la struttura demografica del Paese.

Per quanto concerne l'**immigrazione di stranieri**, i dati sulla presenza e sull'attivismo economico degli stranieri in Italia, evidenziano una popolazione in forte crescita (da 1,5 milioni nel 2004 a 2,6 milioni nel 2006), progressivamente sempre più radicata e che non solo presenta un forte dinamismo economico, ma si percepisce sempre più attiva nel prossimo futuro.

Una nuova e crescente domanda, dunque, che necessita di risposte tempestive per non compromettere un delicato equilibrio sociale e per non dar luogo a un elemento di crisi nel prossimo futuro.

Un altro segmento di popolazione esposto in modo particolare al problema della scarsa rispondenza della soluzione abitativa alle esigenze ed alle risorse individuali è quello degli **anziani**.

Un problema che rimanda a dimensioni demografiche notevoli dato che l'Italia, come tutti i Paesi avanzati, presenta considerevoli tassi di invecchiamento. Basti pensare che le famiglie con persona di riferimento con più di 65 anni sono 7,75 milioni, più di un terzo (34%) del totale, e che ormai un italiano su 5 ha più di 65 anni. Si tratta di quasi 12 milioni di persone, dei quali circa 1.340.000 ha superato la soglia degli 85 anni e quindi, solo in casi rari, sono del tutto indipendenti.

Questo segmento della popolazione è in costante aumento. Soltanto nel periodo 2002-2007 il numero delle persone *over 65* è aumentato di circa 1,1 milioni (+ 10,7%), registrando un tasso di crescita triplo rispetto a quello generale della popolazione (+ 3,6%).

Il disagio abitativo si esprime, oltre che in termini economici, anche in relazione alle **caratteristiche dell'abitazione** stessa e alla sua capacità di fornire un adeguato servizio per la famiglia.

In controtendenza rispetto alla diminuzione del numero medio degli occupanti delle abitazioni private, dai dati a disposizione emerge invece che nel patrimonio pubblico, in diverse province, si sta verificando un discreto incremento del numero medio degli occupanti delle abitazioni.

Il fenomeno è sicuramente legato alla condizione economica degli inquilini delle case popolari che, in molte città, non riuscendo a far fronte all'incremento dei prezzi degli affitti sul mercato si trovano costretti a scegliere di continuare a convivere, nonostante gli inevitabili disagi.

E' sicuramente nella porzione di cittadini immigrati che questa condizione è più diffusa e l'incremento della loro presenza nel patrimonio pubblico ne è la conferma, come dimostrano i dati raccolti dal Censis, evidenziano infatti una significativa crescita della presenza di immigrati negli alloggi ERP¹⁹.

¹⁹ Fra i casi più evidenti c'è quello della provincia di Bergamo dove la presenza di cittadini extracomunitari in case popolari è cresciuta dal 2001 al 2006 del 686 % in termini assoluti; mentre, se si valuta la quota percentuale sul totale degli abitanti dell'edilizia pubblica, si è passati dall' 1,6% del 2001 al 12,9% del 2006



3.3 La gestione

Per quanto concerne gli aspetti *gestionali*, occorre sottolineare come la situazione sia ampiamente diversificata a seconda dell'ambito territoriale considerato.

Con riferimento alla scarsa entità delle entrate derivanti dalla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, occorre tenere in considerazione i fattori seguenti:

- basso livello dei canoni stabiliti mediamente dalle regioni;
- abusivismo;
- morosità.

Secondo il citato rapporto Censis, il livello dei canoni subisce notevoli differenze nelle varie aree del Paese, ma è comunque molto basso. Esso si attesta sui 1.000 euro/anno (90 euro mensili) nel nord-ovest (Piemonte-Liguria, Lombardia), sale attorno ai 1.200/1.300 euro nel nord-est (Veneto, Emilia), in qualche caso anche sui 1.400 nel centro Italia (Firenze, Terni) per poi diminuire nelle regioni del Sud su valori tra 600 e 800 euro (cfr Allegato II C - Tab. 6).

Ciò si spiega con la regolamentazione regionale dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che normalmente è basata su due parametri principali:

- a. il "valore locativo" (valore convenzionale a mq dell'alloggio al fine dell'affitto sociale) cui si applicano degli abbattimenti sulla base del secondo parametro;
- b. le condizioni reddituali degli occupanti.

Tali condizioni vengono verificate ogni due anni a cura dell'ente gestore. In caso di superamento del reddito massimo di permanenza stabilito dalla Regione viene applicato un affitto maggiorato. Dopo due anni di superamento del reddito massimo viene decretata la "decadenza" della famiglia dal diritto all'alloggio di ERP, ma difficilmente si arriva all'espulsione, vista la tensione del mercato privato.

Il complesso delle regole che governano la fissazione del canone è volutamente finalizzato a tenerne basso il livello, per evidenti ragioni di politica sociale.

In riferimento al fattore dell'abusivismo, va segnalato che la percentuale di alloggi occupati abusivamente rispetto al totale degli alloggi gestiti in locazione è piuttosto elevato, con punte che toccano il 7,7% nel Meridione.

Per quanto concerne la morosità, anche questa risulta molto differenziata: il fenomeno è rilevante nelle grandi città (Torino, Milano, Genova, Roma, Napoli, Bari e Palermo), mentre assume contorni assai più contenuti nelle medie città soprattutto del centro-nord.

Basti pensare che, se si prende in considerazione il 2006, il rapporto tra mancati introiti per morosità e ricavi da canoni in città come Bergamo, Brescia, Parma ma anche a Venezia,



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

Firenze e Bologna, siamo su valori intorno al 5%, mentre a Cagliari si arriva al 44%, a Palermo siamo al 35%, a Torino e Genova al 32%, a Roma e Napoli al 30%, a Bari al 23% e a Milano al 19%.

Una situazione che mediamente tra il 2001 ed il 2006 è peggiorata.

L'aumento generalizzato delle morosità, è senz'altro da mettere in relazione con l'impovertimento generale della popolazione che abita nei quartieri di edilizia sociale pubblica.

4. Modalità di finanziamento e di selezione degli operatori

Nell'ambito dei principi generali indicati dalla normativa statale, le Regioni hanno la possibilità di articolare in modo autonomo le modalità di finanziamento delle diverse forme di alloggio sociale.

Ciascuna Regione ha quindi regolato con proprie norme la materia. Tuttavia, da una comparazione delle discipline introdotte, è possibile comunque individuare in linea generale alcuni caratteri comuni, che di seguito si riportano in maniera schematica, in relazione a determinate tipologie di intervento.

Edilizia Sovvenzionata

Finanziamento : esclusivamente o prevalentemente pubblico e varia da un massimo pari al 100% ad un minimo pari al 60%.

Operatori : IACP/Aziende casa o Comuni;

Modalità di selezione: bandi regionali riservati ad operatori specifici (pubblici);

Obbligo di servizio:

- alloggi in locazione permanente (salvo leggi specifiche che autorizzino la vendita),
- canoni sociali definiti dalle Regioni (> 100 Euro/mese media nazionale),
- patrimonio non disponibile,
- assegnazioni gestite dai Comuni.

Edilizia agevolata

Finanziamento: pubblico che può arrivare ad un massimo del 50% ,

Operatori : IACP, Cooperative, imprese private, fondazioni;

Modalità di selezione: bandi regionali (concorrenza sulla base della qualità del progetto e della disponibilità dell'area);

Obbligo di servizio:



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

- alloggi in locazione o in vendita a prezzi convenzionati (inferiori al mercato regolamentato) con il Comune,
- tetti di reddito degli utenti definiti da Regione o Comune,

Verifica della compensazione:

- piano finanziario.

Edilizia Convenzionata

Aiuto: area in concessione 99 anni e riduzione su oneri concessi;

Operatori: imprese private;

Obbligo di servizio: canoni di affitto o prezzi di vendita convenzionati con il Comune.

Piano nazionale alloggi a canone moderato

Aiuto: finanziamento parziale a fondo perduto;

Operatori: Comuni che presentano il progetto e cofinanziano il 14% dell'intervento, mentre IACP/Aziende casa, Cooperative e imprese selezionati dal Comune realizzano alloggi e infrastrutture;

Modalità di selezione: bando nazionale articolato a livello Regionale;

Controllo: effettuato da una Commissione mista Stato/Regione;

Obbligo di servizio: gli alloggi debbono essere concessi in affitto con un canone inferiore al 70% del canone fissato ai sensi della legge. 431/98 , che prevede il cosiddetto "canone concordato", ovvero un canone che deve attenersi a quanto stabilito dai sindacati dei proprietari e degli inquilini negli appositi accordi territoriali.



III. IL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE - GLI OSPEDALI²⁰

1. Il Quadro di riferimento nazionale

L'articolo 32 della Costituzione, secondo il quale *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti”* sancisce il principio di tutela del diritto alla salute dei cittadini da parte della Repubblica italiana.

Sotto il diverso profilo del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, nonché dell'attribuzione di funzioni e compiti ai diversi livelli di governo (organizzazione del sistema sanitario), occorre innanzi tutto effettuare una premessa di carattere generale.

In base all'articolo 117 della Costituzione, già prima della riforma costituzionale del 2001, le Regioni esercitavano la potestà legislativa concorrente, approvando la normativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme-quadro, di competenza, invece, dello Stato.

La riforma costituzionale del 2001 ha sostanzialmente confermato, completandolo, la struttura del riparto di competenze fra Stato e Regioni: di conseguenza le norme ordinarie - essenzialmente rappresentate dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 - hanno continuato ad esplicare i loro effetti, in quanto riferite ad un contesto giuridico ed organizzativo che non aveva subito radicali mutamenti. L'esistente assetto di regole, quindi, non è stato stravolto né dalla successiva riforma del sistema sanitario realizzata con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, né dalle modifiche costituzionali del 2001, che sono risultate in linea di continuità con la precedente complessiva regolamentazione.

Ad oggi, quindi, è possibile dire che la legge 833/1978 rappresenta il nucleo essenziale dell'organizzazione del sistema sanitario: essa, anche se è stata oggetto di significative modifiche, ha mantenuto sostanzialmente inalterati i principi generali su cui si fonda. Detti principi possono essere sinteticamente riassunti nei seguenti:

- a. responsabilità pubblica della tutela della salute;
- b. universalità ed equità di accesso ai servizi sanitari;
- c. globalità di copertura in base alle necessità assistenziali di ciascuno, secondo quanto previsto dai Livelli essenziali di assistenza (LEA);
- d. finanziamento pubblico attraverso la fiscalità generale;

²⁰ Nel trentennale dell'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, il Ministero ha realizzato un "Libro bianco sui principi fondamentali del Servizio sanitario nazionale", redatto al Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet della Libera Università degli studi sociali - LUISS "Guido Carli" e con la supervisione di una commissione di esperti dello stesso Ministero. Il presente capitolo riporta i contenuti del Libro bianco.



e. “portabilità” dei diritti in tutto il territorio nazionale.

Le altre norme di rango costituzionale che vengono in considerazione, sono, oltre quelle già esaminate, l’articolo 118, che contiene i principi relativi all’attribuzione delle funzioni amministrative e l’articolo 119, che si riferisce alle risorse finanziarie del sistema sanitario.

Da tali norme emerge un sistema di gestione dei servizi sanitari fondato, da un lato, sulla fissazione - da parte dello Stato - di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali e, dall’altro, sull’autonomia di gestione dei servizi sanitari da parte delle Regioni. L’autonomia regionale, tuttavia incontra un limite nella necessità di garantire, secondo *standard* minimi comuni su tutto il territorio nazionale, livelli essenziali di prestazioni.

In altre parole, lo Stato stabilisce i livelli minimi di tutela della salute, la cui attuazione, nel rispetto di tali limiti, spetta autonomamente alle Regioni.

Infine, occorre tenere presente che, sotto il profilo amministrativo, residuano allo Stato compiti di coordinamento fra i diversi livelli di governo, al fine di favorire un equilibrato e armonico svolgimento delle funzioni attinenti direttamente la tutela della salute.

1.1 La definizione di livelli essenziali di assistenza

La definizione di Livelli Essenziali di Assistenza (**LEA**), di competenza dello Stato, è stata precisata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001²¹ e successive modificazioni, tuttora in vigore.

Il decreto, oltre definire i LEA, li distingue in tre grandi aree:

Assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro

Essa comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività ed ai singoli (tutela dagli effetti dell’inquinamento, dai rischi infortunistici negli ambienti di lavoro, sanità veterinaria, tutela degli alimenti, profilassi delle malattie infettive, vaccinazioni e programmi di diagnosi precoce, medicina legale);

Assistenza distrettuale, vale a dire le attività e i servizi sanitari e sociosanitari diffusi capillarmente sul territorio;

Assistenza ospedaliera, che può essere erogata in diverse forme, fra cui il pronto soccorso, il ricovero ordinario, il *day hospital* e il *day surgery*, e in diverse strutture, quali quelle per la lungodegenza, per la riabilitazione, e così via.

²¹ Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è adottato, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

Le prestazioni e i servizi inclusi nei LEA rappresentano il livello “essenziale” garantito a tutti i cittadini che le Regioni debbono assicurare; ciò non toglie che, utilizzando risorse proprie, le Regioni possano garantire servizi e prestazioni ulteriori rispetto a quelle previste nei LEA.

La delimitazione della competenza statale di “determinazione” dei livelli essenziali delle prestazioni deve essere conforme alle specifiche caratteristiche del servizio pubblico di tutela della salute che, per sua natura, presenta una forte correlazione tra i profili erogativi e quelli più prettamente organizzativi.

In altri termini, proprio perché l’organizzazione incide in maniera così rilevante sugli standard dei servizi sanitari erogati dalle Regioni, spetta allo Stato²² fissare gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi, di ciascun servizio che rientra nei LEA.

Con la medesima procedura, spetta inoltre al Ministro della salute individuare le tipologie di assistenza e i servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale. Tali attribuzioni ministeriali sono preordinate all’introduzione di comuni parametri di misurazione e verifica dell’effettiva accessibilità e qualità dei LEA erogati sull’intero territorio nazionale.

Gli standard così fissati dal Ministero della salute rappresentano integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario, finalizzati ad assicurarne una migliore erogazione.

Alla competenza esclusiva statale sulla determinazione dei LEA corrisponde la responsabilità del Ministero della salute circa la garanzia ai cittadini dei diritti loro riconosciuti in merito all’accesso ai LEA.

Funzionale all’adempimento di tale responsabilità ministeriale è il ruolo gestionale affidato alle Regioni, in quanto responsabili della localizzazione e dell’organizzazione delle strutture e dei servizi sanitari, nella garanzia non solo dell’effettività delle prestazioni incluse nei LEA, ma anche della loro appropriatezza che rileva sotto le due accezioni di appropriatezza clinica e appropriatezza erogativa.

La combinazione delle due richiamate accezioni dell’appropriatezza informa il citato DPCM di “Definizione dei LEA”, il quale individua le prestazioni escluse dai LEA medesimi (totalmente o parzialmente) e quelle ad alto rischio di inappropriatezza. In sede di erogazione delle prestazioni, viceversa, il rispetto del principio dell’appropriatezza determina un impegno delle Regioni ad adottare le misure organizzative e strutturali necessarie a far sì che le prestazioni siano erogate con le modalità e nei regimi (ricovero, *day hospital* e *day surgery*, ambulatorio) appropriati e tali da garantire l’uso efficace delle risorse da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

Le misure predisposte a livello regionale ai fini della realizzazione dell’appropriatezza erogativa sono sottoposte all’attività di verifica e vigilanza del Ministero della salute, il quale, sulla base dei dati rilevati dal Sistema informativo nazionale, effettua una misurazione dei risultati raggiunti e un monitoraggio del servizio erogato a livello regionale, in relazione agli

²² spetta al Ministro della salute - sentita la Conferenza Stato-Regioni, con regolamento adottato di concerto con il Ministro dell’economia,



standard erogativi preordinati al rispetto dei fondamentali principi di eguaglianza, equità e globalità dell'assistenza. Gli indicatori utilizzati per detta attività di verifica sono costruiti sulla base dei dati concernenti l'attività svolta, la diffusione dei servizi, le risorse impiegate, le spese sostenute, i risultati ottenuti.

Negli ultimi anni, tale funzione di monitoraggio e verifica è stata peraltro significativamente potenziata per far fronte alle emergenti esigenze di miglioramento dei livelli di efficacia, qualità ed appropriatezza del servizio reso.

1.2 La programmazione sanitaria statale ed il piano sanitario nazionale

La definizione dei LEA è basilare ai fini della successiva programmazione strategica, che, come si è detto, compete allo Stato e che è effettuata principalmente mediante il Piano Sanitario Nazionale (PSN),²³ che riceve poi attuazione a livello regionale, sia con i Piani Sanitari Regionali (PSR), sia con la concreta attività di erogazione dei servizi sanitari.

Il metodo della programmazione pluriennale costituisce uno degli elementi qualificanti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), in grado di orientare e coordinare gli obiettivi e l'attività dei diversi livelli istituzionali coinvolti nella tutela della salute: la programmazione, infatti, abbraccia trasversalmente sia il livello statale, sia quello regionale, giungendo sino al livello aziendale e infra-aziendale.

A seguito delle riforme degli anni '90, in particolare, si è affermata l'esigenza di una programmazione volta a garantire l'effettività al diritto alla salute, realizzando al contempo un contenimento della spesa pubblica e una razionalizzazione del sistema sanitario.

Un importante ruolo di supporto tecnico-scientifico in materia, inoltre, è istituzionalmente affidato alla Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, che coadiuva Stato e Regioni nell'esercizio della funzione di programmazione, erogazione e verifica dei LEA, valutando comparativamente costi e rendimenti dei servizi resi, segnalando disfunzioni e sprechi nella gestione.

I principali contenuti del PSN, di durata triennale, sono:

- a) le aree prioritarie di intervento, anche ai fini di una progressiva riduzione delle diseguaglianze sociali e territoriali rispetto alla salute;
- b) i livelli essenziali di assistenza sanitaria da assicurare per il triennio di validità del Piano;
- c) la quota capitaria (*pro-capite*) di finanziamento per ciascun anno di validità del Piano e la sua disaggregazione per livelli di assistenza;
- d) gli indirizzi finalizzati a orientare il SSN verso il miglioramento continuo della qualità dell'assistenza, anche attraverso la realizzazione di progetti di interesse sovra regionale;

²³ Il PSN non è l'unico strumento della programmazione sanitaria nazionale: si veda il paragrafo 1.4 del presente capitolo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

- e) i progetti obiettivo²⁴, da realizzare anche mediante l'integrazione funzionale e operativa dei servizi sanitari e dei servizi socio-assistenziali degli enti locali;
- f) le finalità generali e i settori principali della ricerca biomedica e sanitaria, prevedendo altresì il relativo programma di ricerca;
- g) le esigenze relative alla formazione di base e gli indirizzi relativi alla formazione continua del personale, nonché al fabbisogno e alla valorizzazione delle risorse umane;
- h) le linee guida e i relativi percorsi diagnostico-terapeutici, allo scopo di favorire, all'interno di ciascuna struttura sanitaria, lo sviluppo di modalità sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica e assistenziale e allo scopo di assicurare l'applicazione dei LEA;
- i) i criteri e gli indicatori per la verifica dei livelli di assistenza che la regione assicura con i propri strumenti, in rapporto a quelli previsti.

La programmazione sanitaria statale si inserisce a pieno titolo nella programmazione economico-finanziaria dello Stato, in quanto l'individuazione dei LEA e delle prestazioni efficaci ed appropriate, da effettuarsi nel PSN, deve avvenire contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al SSN, nel rispetto delle compatibilità finanziarie complessive stabilite nel Documento di programmazione economica e finanziaria.

1.3 La programmazione sanitaria regionale ed il Piano Sanitario Regionale

Il PSN rappresenta il piano strategico degli interventi per gli obiettivi di salute e il funzionamento dei servizi per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale anche in riferimento agli obiettivi del PSN.

Il procedimento di adozione del PSR è uniforme per tutte le regioni prevede l'adeguamento al PSN entro centocinquanta giorni, che è fatto prevedendo forme di partecipazione delle autonomie locali, nonché delle formazioni sociali private non aventi scopo di lucro impegnate nel campo dell'assistenza sociale e sanitaria, delle organizzazioni sindacali degli operatori sanitari pubblici e privati e delle strutture private accreditate dal SSN.

Le Regioni e le Province autonome trasmettono al Ministro della salute i relativi schemi o progetti di piani sanitari allo scopo di acquisire il parere dello stesso per quanto attiene alla coerenza dei medesimi con gli indirizzi del PSN: il Ministro della salute esprime il parere entro 30 giorni dalla data di trasmissione dell'atto, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

A seguito della riforma costituzionale del Titolo V, il raffronto tra le diverse programmazioni regionali evidenzia che le strategie di fondo delle Regioni sono sostanzialmente condivise, sebbene differenziate sotto il profilo organizzativo in ragione delle specificità e dei diversi bisogni di salute dei singoli territori.

²⁴ Tali progetti sono adottati dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri competenti per materia, d'intesa con la Conferenza Unificata.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

La legge regionale disciplina il rapporto tra programmazione regionale e programmazione attuativa locale, definendo in particolare le procedure di proposta, adozione e approvazione del Piano attuativo locale e le modalità della partecipazione ad esse degli enti locali interessati.

1.4 Ulteriori tipologie e livelli di programmazione sanitaria

Come precedentemente indicato, la programmazione sanitaria nazionale non si esaurisce con il PSN, essendo previsti dall'ordinamento strumenti ulteriori in grado di assicurare il necessario coordinamento e la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Oltre alle già menzionate intese tra Stato e Regioni, occorre menzionare i Piani nazionali di settore (che attengono alle modalità erogative dei LEA), le intese istituzionali e gli accordi di programma (che costituiscono il quadro di riferimento degli atti di programmazione negoziata che hanno luogo nella Regione o Provincia autonoma), le linee guida e, infine, gli accordi deliberati in seno alla Conferenza Stato-Regioni ed alla Conferenza unificata.

La programmazione sanitaria, inoltre, costituisce un vero e proprio "limite esterno" alle attività sanitarie svolte nell'ambito del SSN.

In primo luogo, l'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie, così come l'accreditamento istituzionale e la stipula degli accordi contrattuali con i soggetti erogatori vengono commisurati, rispettivamente, al fabbisogno complessivo sul territorio di riferimento attraverso una preventiva verifica di compatibilità da parte della Regione, al fabbisogno di assistenza definito in sede di pianificazione sanitaria regionale ed, infine, al fabbisogno previsto dagli indirizzi della programmazione nazionale; in secondo luogo, le sperimentazioni gestionali devono risultare coerenti con le previsioni del Piano sanitario regionale.

Posto che alla programmazione centrale spetta la specificazione degli obiettivi, mentre quella regionale si caratterizza per la puntuale individuazione delle competenze in materia organizzativa, la pianificazione a livello aziendale (aziende USL e aziende ospedaliere) attiene alle competenze in materia gestionale. Lo strumento puntuale di programmazione aziendale è costituito dal Piano attuativo locale (PAL).

2. Il finanziamento pubblico dei livelli essenziali di assistenza: il procedimento di riparto dei finanziamenti e il Fondo perequativo nazionale

Il Servizio sanitario nazionale è finanziato – in netta prevalenza - attraverso la fiscalità generale e, in particolare, con l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF, l'IRAP, e la compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine, il cui gettito rappresenta un'entrata propria delle Regioni. Inoltre, le aziende sanitarie locali dispongono di entrate dirette derivanti dai ticket sanitari e dalle prestazioni rese a pagamento.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

Le Regioni utilizzano anche le risorse loro assegnate con il “Fondo perequativo nazionale”, alimentato con una parte del gettito della compartecipazione regionale all’IVA, utilizzato per la realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale.

Il meccanismo di finanziamento della spesa sanitaria, quindi, è incentrato sull’utilizzo di entrate proprie delle Regioni e sul correlato principio di responsabilità delle medesime, per l’efficiente utilizzo di dette risorse, che sono destinate a coprire il fabbisogno sanitario.

Al riguardo, è bene tenere presente che detto fabbisogno è stabilito a livello statale, in sede di programmazione finanziaria: pertanto, sebbene le Regioni coprano detto fabbisogno con le loro risorse, tuttavia, esse sono vincolate (Patto di stabilità) a limitare la loro spesa nei limiti del riparto effettuato dallo Stato proprio sulla base del fabbisogno.

D’altra parte, come si dirà meglio in seguito, non può escludersi in radice la possibilità di interventi statali di integrazione delle risorse.

La procedura di riparto delle risorse disponibili si articola, infatti, nelle seguenti fasi:

a) annualmente, la legge finanziaria individua il fabbisogno sanitario nazionale, che tecnicamente viene determinato sulla base di una stima preventiva delle risorse disponibili necessarie per il finanziamento dei LEA;

b) fissato il fabbisogno nazionale, si procede alla determinazione del fabbisogno regionale con un Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, successivamente recepito dal CIPE. La determinazione delle risorse da erogare a ciascuna Regione a copertura della spesa sanitaria viene effettuata tenendo presenti più aspetti : il fabbisogno sanitario; la popolazione residente; la capacità fiscale; la dimensione geografica di ciascuna Regione. Nella prassi, il riparto avviene sulla base del criterio della quota capitaria ponderata, per cui la quota capitaria (cioè il valore medio pro capite nazionale necessario per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario dei LEA) viene corretta sulla base di alcune variabili destinate a rappresentare il bisogno di assistenza di ogni singolo individuo (età; genere, limitatamente alla sola assistenza farmaceutica; tasso di mortalità perinatale e di mortalità infantile; densità abitativa) e poi moltiplicata per il numero di residenti in ciascuna Regione.

Il fabbisogno annualmente individuato a livello statale deve essere sufficiente a finanziare tutte le prestazioni che rientrano nei LEA. Per evitare che alcune Regioni si trovino nell’impossibilità di finanziare il fabbisogno sanitario attraverso le sole entrate regionali - che sono ovviamente proporzionali alla capacità produttiva di ogni singola Regione - è tuttavia previsto un “Fondo perequativo nazionale”, alimentato con parte del gettito della compartecipazione all’IVA, utilizzato per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale.

Ferma restando la responsabilità regionale per eventuali disavanzi, nel corso degli anni si sono verificati eccezionali interventi statali di ripiano dei disavanzi sanitari regionali, anche in ragione delle difficoltà di determinazione preventiva del fabbisogno sanitario e dell’esigenza di garantire agli assistiti l’effettiva erogazione di tutte le prestazioni comprese nei LEA.



3. I Patti di stabilità Stato Regioni

A partire dal 2000, si è consolidata in ambito sanitario una prassi incentrata sul principio costituzionale della leale collaborazione per cui lo Stato e le Regioni stipulano, periodicamente, specifici patti di stabilità sanitari funzionali a definire gli impegni finanziari dei diversi livelli territoriali di governo della sanità e a promuovere una responsabilità condivisa in merito al rispetto degli equilibri di bilancio.

Attraverso tali Patti di stabilità lo Stato e le Regioni concordano – di regola per un arco di tempo triennale – l’ammontare dei trasferimenti statali alle Regioni per il finanziamento dei LEA.

Le Regioni, a loro volta, si impegnano a finanziare con risorse regionali eventuali eccedenze di spese sia ove conseguano all’erogazione di ulteriori livelli di assistenza, sia se derivano da eventuali inefficienze gestionali. Il fondamentale principio su cui si fondano i patti di stabilità sanitari coincide conseguentemente con la garanzia, per le Regioni, di un incremento dei trasferimenti statali per la sanità, e del corrispondente richiamo delle Regioni ad assumersi una “inderogabile responsabilità” di bilancio, sia nell’utilizzo di eventuali maggiori risorse liberate da recuperi di efficienza del sistema sanitario regionale, sia nell’adozione di misure di ripiano dei disavanzi.

Nel corso del tempo, attraverso tali accordi a carattere pluriennale lo Stato e le Regioni si sono estesi anche alla definizione di obiettivi diversi da quello di carattere finanziario: sono state concordate regolazioni comuni, finalizzate più in generale a migliorare la complessiva qualità ed accessibilità del servizio. Il più recente Patto per la salute, definisce, in particolare, le attività e gli obiettivi comuni che lo Stato e le Regioni si impegnano a realizzare in una prospettiva di intervento pluriennale per l’ammodernamento complessivo del SSN; tra questi, si segnalano, in particolare:

- l’adeguamento strutturale e tecnologico del SSN;
- la realizzazione degli interventi di continuità assistenziale dall’ospedale al domicilio del cittadino;
- la promozione di processi di qualificazione della rete ospedaliera;
- l’incentivazione dell’integrazione tra erogatori pubblici ed erogatori privati.

3.1 La Responsabilità delle Regioni per il rispetto di equilibrio di bilancio

Tutte le prestazioni non comprese nei LEA (ad esempio, prestazioni sanitarie aggiuntive a quelle garantite sull’intero territorio nazionale o ad eventuali inefficienze nell’organizzazione del servizio) devono essere finanziate con risorse regionali. Tale fondamentale principio – che è alla base degli stessi Patti di stabilità sanitari - implica che, in linea generale, gli eventuali



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

disavanzi devono essere coperti direttamente dalle Regioni, attraverso apposite manovre correttive anche a carattere fiscale.

In termini economico-contabili, i disavanzi delle singole Regioni nel settore sanitario sono annualmente riportati nella Relazione generale sulla situazione economica nel paese (**RGSEP**) come mero raffronto fra il livello di finanziamento deliberato dal CIPE (finanziamento programmato) e la spesa effettiva registrata per aziende sanitarie locali ed ospedaliere.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, spetta alle Regioni coprire gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati. A questo fine, le norme regionali prevedono, alternativamente o cumulativamente, l'introduzione di: a) misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa; b) variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente; c) altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

Per garantire il rispetto di tale fondamentale regola di responsabilizzazione delle Regioni nella gestione delle risorse disponibili per l'erogazione dei LEA sanitari, sono previsti specifici adempimenti e sanzioni finalizzati ad evitare il formarsi di ingenti disavanzi sanitari regionali.

Annualmente, in sede di adozione della legge finanziaria, lo Stato definisce infatti le sanzioni finanziarie per le Regioni che non provvedono alla tempestiva copertura dei disavanzi sanitari cumulati; tali sanzioni consistono di regola in mancate erogazioni alle Regioni in disavanzo dei finanziamenti aggiuntivi stanziati dallo Stato per l'adeguamento dei trasferimenti alle esigenze assistenziali emerse in sede di erogazione dei LEA, con conseguente immediato recupero delle somme eventualmente erogate.

A tali sanzioni a carattere finanziario si aggiungono, poi, gli ulteriori interventi straordinari statali a carattere sostitutivo finalizzati a vincolare le Regioni all'adozione di strumenti correttivi e di misure di risanamento. Rientra in tali misure a carattere sostitutivo la previsione per la quale, qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si registri nel settore sanitario un disavanzo di gestione a fronte del quale non siano stati adottati in corso d'anno i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei Ministri diffida le Regioni interessate a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Qualora la Regione non adempia entro i successivi trenta giorni, il Presidente della Regione, in qualità di Commissario *ad acta*, è obbligato ad approvare il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale, per determinare il disavanzo di gestione e per adottare i necessari provvedimenti per il suo ripianamento - ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente.

Nel caso in cui il Presidente della Regione, in qualità di Commissario *ad acta*, non adotti, entro il 31 maggio, i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione,



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

l'addizionale IRPEF e le maggiorazioni dell'aliquota IRAP si applicano comunque nella misura massima prevista dalla vigente normativa.

In caso di mancata ottemperanza della Regione agli adempimenti relativi al contenimento della dinamica dei costi stabiliti dalla normativa vigente, la Regione interessata, anche avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, procede ad una ricognizione delle cause del disavanzo ed elabora un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio.

I Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola Regione stipulano apposito accordo che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei LEA e degli adempimenti previsti con apposita Intesa Stato-Regioni. La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per l'attribuzione alla Regione interessata dei maggiori finanziamenti (anche in maniera parziale e graduale), subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma.

Il principio della responsabilità regionale in merito alla copertura degli eventuali disavanzi sanitari ha, in realtà, subito numerose eccezioni e deroghe nel corso degli anni, che hanno portato all'approvazione di straordinari interventi statali di ripiano dei disavanzi sanitari regionali.

4. I Soggetti del Servizio sanitario nazionale

4.1 Il principio di aziendalizzazione

Con il riordino del 1992, è stato introdotto il principio di *aziendalizzazione* del Servizio sanitario nazionale.

L'aziendalizzazione ha riguardato anzitutto i soggetti erogatori pubblici del SSN (le c.d. forme di gestione): l'azienda è divenuta la forma di gestione ordinaria, così che l'intero territorio nazionale è coperto da una rete di Aziende unità sanitarie locali e di Aziende ospedaliere.

Il principale compito delle aziende sanitarie è quello di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria per conto della Regione, ciò che rende le stesse aziende sanitarie soggetti dotati di una funzione (*mission*) costituzionalmente insopprimibile.

Le aziende ospedaliere²⁵ erogano soltanto prestazioni specialistiche, ospedaliere e di riabilitazione e non hanno un ambito territoriale di riferimento e di utenza predeterminata.

Con la razionalizzazione del 1998-1999, la conferma della personalità giuridica di diritto pubblico delle aziende sanitarie è accompagnata dall'assorbimento delle sei autonomie

²⁵ Art. 4, dlgs. 502/1992 così come modificato e integrato dal d.lgs. 229/99.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

originariamente previste (organizzativa, amministrativa, patrimoniale, gestionale, tecnica e contabile) nell'unica e pregnante autonomia imprenditoriale.

La legge statale fissa, in via generale, i principi di organizzazione dei servizi sanitari aziendali, individuando nel dipartimento e nel distretto le due tipologie di riferimento e prevedendo l'istituzione in ciascuna azienda del dipartimento di prevenzione.

4.2 I Soggetti erogatori del Servizio sanitario nazionale – Le prestazioni

Il Servizio sanitario nazionale, sin dalla propria istituzione, è stato organizzato in modo da favorire, a condizione del rispetto di determinati standard, l'integrazione tra soggetti erogatori pubblici, privati e privati senza scopo di lucro.

In tale contesto, i soggetti erogatori privati sono considerati a tutti gli effetti attori essenziali del SSN, in quanto le Regioni assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza avvalendosi –oltre che delle aziende sopra descritte - anche dei soggetti accreditati, cioè strutture autorizzate, pubbliche ed equiparate, strutture private lucrative e non lucrative e professionisti che ne facciano richiesta, nel rispetto degli accordi contrattuali.

Tale scelta è stata confermata dal legislatore del 1998-99 che, superando il modello convenzionale, ha introdotto un articolato meccanismo di relazione tra soggetti erogatori privati e SSN, fondato sulle autorizzazioni (alla realizzazione della struttura e all'esercizio dell'attività), sull'accreditamento istituzionale e sugli accordi contrattuali. E' utile segnalare che le norme in materia di accreditamento e di accordi contrattuali sono di competenza statale e rappresentano norme di principio, che, quindi vincolano la legislazione regionale in materia, come la Corte Costituzionale ha riconosciuto.

4.2.1. Le autorizzazioni

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

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

- a) strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo o diurno per acuti;



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

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

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

4.2.2 L'accreditamento istituzionale

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

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

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

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

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



4.2.3. Gli accordi contrattuali

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

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

La Regione, con propria legge:

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

Le Regioni e le Unità Sanitarie Locali (USL), attraverso gli accordi contrattuali, sono tenute a porre a carico del SSN, un volume di attività comunque non superiore a quello previsto dagli indirizzi della programmazione nazionale, anche nel caso in cui vi sia una capacità produttiva superiore al fabbisogno predeterminato in sede di programmazione.

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

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

- a) gli obiettivi di salute e i programmi di integrazione dei servizi;
- b) il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima USL, si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza;
- c) i requisiti del servizio da rendere, con particolare riguardo ad accessibilità, appropriatezza clinica e organizzativa, tempi di attesa e continuità assistenziale;



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

- d) il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo, da verificare a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte;
- e) il debito informativo delle strutture erogatrici per il monitoraggio degli accordi pattuiti e le procedure che dovranno essere seguite per il controllo esterno della appropriatezza e della qualità della assistenza prestata e delle prestazioni rese.

5. Remunerazione delle prestazioni erogate a carico del Servizio Sanitario Nazionale

Il decreto legislativo 229/1999 ha introdotto due diverse modalità di finanziamento delle prestazioni a carico del SSN:

- i trattamenti ospedalieri, sia in regime di ricovero sia in regime di day hospital, che sono remunerati in base a tariffe predefinite (Diagnosis Related Groups: DRG);
- le funzioni assistenziali globali, che sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, determinato sulla base di standard organizzativi e di costi unitari predefiniti dei fattori produttivi, tenendo conto, quando appropriato, del volume dell'attività svolta.

In entrambi i casi si tratta di un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento.

Il Ministro della salute²⁶ individua i sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da remunerare e determina le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate che hanno stipulato accordi contrattuali, in base ai costi standard di produzione e di quote standard di costi generali.

Tali costi standard sono calcolati su un campione rappresentativo di strutture accreditate, preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità della assistenza.

Il Ministro determina anche i criteri generali in base ai quali le Regioni adottano il proprio sistema tariffario, articolato per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificati in sede di accreditamento delle strutture stesse.

Le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del SSN, praticano uno sconto per le prestazioni specialistiche e per le prestazioni di diagnostica di laboratorio.

²⁶ Il decreto del Ministro della salute è adottato, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

6. I Controlli

Le Regioni, le aziende USL e le aziende ospedaliere assicurano l'attività di vigilanza e controllo sull'uso corretto ed efficace delle risorse, prendendo a parametro i valori standard nazionali o locali relativi alla qualità, all'appropriatezza e alla accessibilità ed ai costi.

In particolare, gli accordi contrattuali e le modalità di remunerazione impongono pregnanti verifiche e monitoraggi, effettuati dalle Regioni e dalle aziende USL, sul loro rispetto, nonché sulla qualità e appropriatezza dell'assistenza e delle prestazioni rese.

Di fondamentale importanza per l'efficacia dei suddetti controlli è la corretta gestione, anche attraverso sistemi informatizzati, del flusso di dati ed informazioni contenute nelle schede di dimissione ospedaliera.

Nell'allegato III A vengono riportate alcune tabelle statistiche relative alle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate (riferite all'anno 2006, ultimo anno di statistiche disponibili).



IV COLLEGAMENTI AEREI VERSO LE ISOLE

1. Il quadro normativo²⁷

Il Regolamento CE 2408/92 (abrogato e sostituito dal Regolamento CE 1008/2008 del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità – rifusione) ha aperto definitivamente le rotte comunitarie a tutti i vettori europei titolari di licenza rilasciata da uno degli Stati membri dell'Unione Europea. Se da una parte la massima apertura del mercato assicura indubbi vantaggi, dall'altra mette a rischio le rotte poco remunerative, a discapito delle popolazioni e dei territori.

Il processo di liberalizzazione, sancito dal Regolamento n. 2408/92, ha fatto sì che le compagnie aeree scegliessero i collegamenti da operare secondo criteri di economicità commerciale, abbandonando quindi i collegamenti poco redditizi e privando i cittadini, possibili utenti di tali collegamenti, del diritto alla mobilità. Con l'articolo 16 del Regolamento CE n. 1008/2008 (già art. 4 del Regolamento CEE n. 2408/92) il legislatore comunitario, in deroga ai principi comunitari di divieto di aiuti di Stato, ha previsto, in capo ai singoli Stati Membri ed al fine di garantire il servizio di trasporto nei territori geograficamente svantaggiati, la possibilità di emanare interventi finanziari nei confronti delle compagnie che accettino di entrare in un mercato, ritenuto ad alta rilevanza sociale, alle condizioni dagli Stati stessi individuate.

Nel caso in cui altre forme di trasporto non riescano a garantire servizi ininterrotti con almeno due frequenze giornaliere, lo Stato identifica i servizi aerei di linea per i quali possono essere imposti oneri di servizio pubblico. Tali servizi devono in particolare servire aeroporti situati in Regioni periferiche o in via di sviluppo oppure devono essere relativi a rotte a bassa densità di traffico verso qualsiasi aeroporto regionale, se essenziale per lo sviluppo economico e sociale della Regione.

Imporre oneri di servizio pubblico significa rendere obbligatorio lo svolgimento di un servizio aereo secondo criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione ai quali i vettori non si atterrebbero se tenessero unicamente conto del proprio interesse commerciale.

Una volta fissate tali condizioni, il processo di assegnazione delle rotte si sviluppa attraverso due fasi.

Nella prima fase uno o più vettori possono accettare di operare il servizio secondo le condizioni imposte.

Nella seconda fase, che si apre qualora nessun vettore accetti gli oneri imposti, si effettua una gara d'appalto per l'assegnazione della rotta in regime di esclusiva, per un periodo massimo di quattro anni (cinque qualora l'onere di servizio pubblico sia imposto su una rotta verso un

²⁷ Dal sito dell'ENAC Ente Nazionale Aviazione Civile



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

aeroporto che serve una Regione ultraperiferica). In tal caso, la compensazione finanziaria alla compagnia vincitrice della gara è quantificata in relazione al disavanzo presumibile della linea, così come dichiarato nell'offerta per la partecipazione alla gara europea, che non può superare il totale dei costi sostenuti per l'esercizio del servizio onerato più un margine di profitto ragionevole.

L'art. 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144, assegna al Ministro dei trasporti e della navigazione (oggi Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), la competenza di disporre con proprio decreto, l'imposizione degli oneri di servizio pubblico sugli scali aeroportuali contemplati nello stesso articolo, in conformità alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2408/92. Al fine di assicurare la contiguità territoriale, l'articolo 82 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha esteso le disposizioni contenute nel citato articolo 36 anche ad altri scali.

Il citato articolo 36 prevede la procedura da seguire, in conformità con la normativa comunitaria.

2. Gli oneri di servizio pubblico nel periodo 2006-2008

Per quanto concerne il periodo preso in esame, ai sensi della decisione della Commissione europea 28 novembre 2005, si premette che i servizi di interesse economico generale presi in esame nella tabella sono i servizi aerei di linea sui collegamenti aerei, da e per le isole, Sicilia e Sardegna, concessi in regime di oneri di servizio pubblico ai sensi del Regolamento (CEE) 2408/92.

Tali servizi sono stati concessi in esclusiva e dietro compensazione finanziaria a completo carico dello Stato o a parziale carico degli Enti locali, mediante una procedura di appalto pubblico prevista dall'articolo 4, lettera d), del citato Regolamento.

Appare opportuno segnalare, ai fini di una completa informazione, che lo Stato italiano, conformemente all'art. 4, lettera a), del Regolamento 2408/92, ha imposto oneri di servizio pubblico su singole rotte o su gruppi di rotte ed ha concesso il servizio solo a quei vettori che hanno accettato di operare conformemente all'onere imposto sulla rotta e senza alcuna compensazione finanziaria: ciò si è verificato su alcuni collegamenti onerati da e per la Regione Sardegna.

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



V SETTORE IDRICO E RIFIUTI

L'approvvigionamento e la distribuzione dell'**acqua** in condizioni di garanzia della tutela della salute pubblica, rientrano certamente nella nozione di servizio di interesse generale.

Su tale principio si basa nella sostanza anche la vigente normativa, contenuta nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante Norme in materia ambientale” (c.d. Codice dell’Ambiente o Testo Unico in materia ambientale – d’ora innanzi T.U.), che rappresenta il momento finale di un lungo ciclo di importanti riforme che hanno condotto a una concezione dell’acqua intesa non più come “bene” ma come “risorsa”, *potenzialmente in grado di produrre utilità diverse da graduarsi tra loro secondo consapevoli e precise priorità*.

Questo mutato approccio comporta che la finalità di salvaguardia debba essere anteposta ad ogni possibile uso, quindi rileva ai fini della tutela ambientale, e che l’utilizzo della risorsa debba ispirarsi a “criteri di solidarietà”.

Considerate le caratteristiche prevalentemente locali della relativa attività la normativa non prescrive una speciale forma di gestione del servizio idrico, ma preferisce rinviare alle forme tipizzate previste, in via generale, per l’esercizio dei servizi pubblici locali, lasciando quindi agli enti locali, nella loro veste di Autorità di ATO, la facoltà di scegliere tra di esse.

Per quanto concerne i **rifiuti** l’articolo 178 del citato TU stabilisce che “la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse” ed è disciplinata al fine di assicurare un’elevata protezione dell’ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi, nonché al fine di preservare le risorse naturali.

1. Quadro di riferimento nazionale

Per i servizi relativi al ciclo idrico²⁸ e alla gestione dei rifiuti²⁹, a livello comunitario non sono in vigore direttive o altri atti comunitari che impongono una liberalizzazione del settore.

A livello nazionale i due settori sono stati oggetto della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 “*Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*” che prevede che i decreti legislativi

²⁸ I dati relativi a tale settore sono tratti dalla pubblicazione della Provincia autonoma di Trento “I servizi pubblici di interesse economico” quadro normativo, modalità di gestione, tariffe e soggetti operanti al 31 dicembre 2005 (Vol. 2) e dal “Rapporto sui servizi idrici” redatto dal Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche - COVIRI – Situazione al 31 dicembre 2007 - Marzo 2008).

Nell’allegato V A) alla presente relazione, sono contenute le informazioni sullo stato di attuazione degli affidamenti per Regione, con indicazione del numero dei soggetti affidatari e le tipologie degli affidamenti stessi.

²⁹ I dati relativi al settore dei rifiuti sono tratti dal “Rapporto Ambito Territoriale Ottimale: analisi, attuazione e prospettive” dell’Osservatorio Servizi Igiene Urbana di FISEASSOAMBIENTE, marzo 2004.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

attuativi della delega devono dare piena attuazione alla gestione del ciclo idrico e del ciclo dei rifiuti a livello di Ambito Territoriale Ottimale (ATO).

La costituzione degli ATO, nasce da una rilettura del territorio operata dalle Regioni con lo scopo di superare la frammentazione delle gestioni, che costituiva un serio ostacolo ad un'effettiva programmazione degli interventi e degli investimenti ed al coordinamento delle rispettive attività.

La delimitazione degli ATO, che avviene attraverso appositi piani regionali approvati con legge regionale, ha inteso principalmente perseguire un obiettivo di efficienza sia economica che di utilizzo della risorsa, con conseguente necessità di incremento delle dimensioni dei gestori e riduzione del numero dei soggetti erogatori del servizio sul territorio.

Gli ATO dei servizi idrici sono costituiti di norma da una pluralità di Comuni, associati in consorzi od operanti con convenzione – coordinata dalla Provincia preponderante, che svolgono le funzioni di regolazione locale del servizio.

Agli ATO è demandata la definizione del piano per la realizzazione del servizio attraverso l'adeguamento ed il potenziamento delle infrastrutture e la definizione degli obiettivi gestionali del servizio stesso.

Il Governo ha dato attuazione alla richiamata legge n. 308/2004 mediante l'approvazione delle "Norme in materia ambientale" (c.d. Codice dell'Ambiente o Testo Unico in materia ambientale – d'ora innanzi **T.U.**) di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

La parte terza del predetto TU è dedicata alla "Gestione delle risorse idriche" e, ai sensi dell'articolo 141, è destinata alla disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

La parte quarta dello stesso T.U. "*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*" e all'articolo 177 disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati anche in attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi, sugli oli usati, sulle batterie esauste, sui rifiuti di imballaggio, sui policlorobifenili (PCB), sulle discariche, sugli inceneritori, sui rifiuti elettrici ed elettronici, sui rifiuti portuali, sui veicoli fuori uso, sui rifiuti sanitari e sui rifiuti contenenti amianto. La stessa norma dell'articolo 177 fa salve le disposizioni specifiche, particolari o complementari, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti.

L'articolo 159 del TU in materia ambientale disciplina l'Autorità di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e sui rifiuti. L'Autorità ha il compito di assicurare l'osservanza da parte di qualsiasi soggetto pubblico e privato, dei principi e delle disposizioni della parte terza e quarta del TU. Tra tali compiti si evidenzia quello di assicurare l'osservanza dei principi e delle regole della concorrenza e della trasparenza nelle procedure d'affidamento dei servizi. Alla stessa sono riconosciuti poteri sanzionatori.

Alcune Regioni hanno istituito Autorità di vigilanza o Osservatori anche in ambito locale, a livello nazionale per il servizio idrico tale compito è affidato al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI). Tra i compiti fondamentali affidati al Comitato vi è



quello di garantire l'osservanza dei principi della legge di riforma dei servizi idrici, con particolare riferimento all'efficienza, efficacia ed economicità del servizio, alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela degli interessi degli utenti.

Al Comitato è attribuito inoltre, il potere di proporre ricorsi innanzi agli organi giurisdizionali competenti nei casi di violazione della normativa vigente in materia di servizio idrico integrato, nonché di esercitare l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente.

Il predetto TU fa riferimento al Servizio Idrico Integrato (SII) intendendo con tale espressione l'intero ciclo idrico ovvero l'insieme dei servizi pubblici "di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili (servizio di acquedotto) di fognatura e di depurazione delle acque reflue" secondo un'ottica di gestione complessiva della risorsa acqua.

Nella normativa statale l'insieme delle tre attività di acquedotto, fognatura e depurazione viene quindi considerato globalmente e gestito da un unico soggetto all'interno di ambiti territoriali considerati ottimali.

Il TU persegue principalmente scopi di certezza del diritto e di razionalizzazione delle disposizioni, concentrando in un unico corpus normativo le numerose leggi stratificatesi nel corso dei decenni passati. Esso attribuisce agli Enti Locali il potere di definire i diversi aspetti del servizio idrico integrato, in particolare quelli riguardanti l'organizzazione, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe, oltre che l'affidamento della gestione ed il relativo controllo, all'interno degli ATO previamente individuati dalle Regioni.

L'articolo 141 dello stesso TU dispone che il servizio idrico integrato debba essere gestito secondo principi d'efficienza ed economicità nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

Nel TU trova conferma il principio dell'obbligatorietà per il Comune di fornire il servizio idrico integrato (articolo 142 : *"gli enti locali (...omissis...) svolgono le funzioni di organizzazione del servizi idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo"*).

Per quanto riguarda le modalità della gestione del servizio idrico integrato fra le quali l'autorità d'ambito può scegliere, il TU rinvia alle forme di gestione previste dall'articolo 113, comma 5 del TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*).

2. Il servizio idrico

2.1 I soggetti

Le tappe per la realizzazione del servizio idrico integrato in ATO prevedono in sintesi:

- 1) la delimitazione degli ATO da parte delle Regioni;



- 2) l'individuazione da parte delle Regioni della forma di cooperazione (convenzione o consorzio) tra i comuni del medesimo ATO per la costituzione obbligatoria dell'autorità d'ambito. Il consorzio - o il capofila nel caso di convenzione – assume il ruolo d'autorità d'ambito quale ente di governo delle risorse idriche con il compito ed il potere di regolamentare i servizi nell'interesse complessivo di tutte le comunità amministrative. L'autorità d'ambito in particolare:
 - a. sceglie la forma di gestione;
 - b. approva il programma degli interventi ed il relativo piano economico finanziario;
 - c. definisce gli standard qualitativi e quantitativi del servizio;
 - d. definisce lo schema di carta di servizio;
 - e. approva lo schema di contratto di servizio/convenzione;
 - f. si occupa della regolazione e del controllo del gestore e approva la tariffa.
- 3) la scelta da parte dell'autorità d'ambito della forma di gestione tra quelle di cui al citato articolo 113, comma 5 del TUEL;
- 4) individuazione del gestore da parte dell'autorità d'ambito, con relativa stipulazione del contratto di servizio/convenzione, sulla base di uno schema-tipo adottato dalla Regione ai sensi dell'articolo 151 del TU.

In ordine all'attività di controllo il TU prevede la facoltà d'accesso e verifica alle infrastrutture idriche anche nella fase di costruzione ed il potere di risoluzione e di revoca previa diffida in caso di grave e reiterata inadempienza del gestore.

Le Regioni hanno approvato la normativa di recepimento ed hanno individuato 91 ambiti territoriali ottimali. La perimetrazione degli ATO è solo in parte riconducibile al rispetto dell'unità di bacino idrografico o del sub-bacino. Nella maggior parte dei casi il riferimento territoriale ed amministrativo adottato è la provincia.

L'iter è pressoché concluso nel centro Italia, con il 95% della popolazione interessata all'affidamento del SII. Seguono il Nord con l'80% della popolazione interessata dalla riorganizzazione del SII e il Sud con il 70%.³⁰

2.2. La gestione

A fronte di 67 ATO che hanno affidato il servizio, 106 sono i soggetti gestori individuati. Questo dato implica che in alcuni ATO è stata riconosciuta la possibilità, prevista tra l'altro dalle leggi regionali, di effettuare affidamenti a più gestori. Se, quindi, a livello nazionale i gestori per ATO sono circa 1,6, nelle regioni del Nord il dato aumenta a 2,2, passa a 1,1 nel centro e diventa 1 nel Sud Italia.

In linea di massima nelle regioni del centro e del sud Italia è prevalsa l'impostazione di mantenere il principio dell'unicità della gestione. Le regioni con il più alto numero di

³⁰ Dati COVIRI (v. nota n. 15)



affidamenti in relazione agli ATO sono il Piemonte (con 4,8 gestori per ATO), la Liguria (con 2,5), la Lombardia (con 1,8) e il Veneto (con 1,7).

Emerge inoltre che circa il 60% degli Ambiti insediati ha optato per l'affidamento diretto ad una società per azioni a capitale pubblico.

Tale prevalenza è più evidente nel nord Italia, dove a fronte di 68 gestori, 44 sono soggetti pubblici (circa il 64%). Ugualmente nel Sud prevalgono le società con affidamento diretto (circa il 63%), anche se sono da annoverare 4 gestioni, in Sicilia, affidate a soggetti privati individuati mediante procedure di gara. Nel centro Italia prevale con poco più del 50% l'affidamento a società miste.

2.3 La tariffa

La riforma prevede che l'ATO definisca nel contempo un piano nel quale sia gli investimenti che i costi di gestione siano finanziati dalla tariffa, gli investimenti per la quota relativa agli ammortamenti e agli oneri del loro finanziamento, i costi di gestione per il loro ammontare annuo.

La tariffa³¹ deve essere strutturata in modo da coprire integralmente i costi d'investimento e di esercizio, tenendo conto della qualità del servizio erogato e della remunerazione del capitale investito; grande rilievo hanno dunque i livelli di qualità della risorsa idrica erogata e del servizio fornito, le opere e gli adeguamenti necessari, coi relativi livelli d'investimenti da sostenere, i costi di gestione e la congrua remunerazione del capitale investito.

In tal senso il piano tariffario del singolo ambito va rapportato alle previsioni del piano d'ambito e degli altri allegati tecnici circa l'entità degli interventi infrastrutturali da realizzare ed i livelli di servizio da garantire.

La determinazione della tariffa deve tenere poi conto anche dei vincoli connessi al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione. Inoltre, la stessa potrà essere modulata per fascia di consumo, per categoria di utenza, prevedendo ad esempio agevolazioni per i consumi domestici essenziali e per quelli di determinate categorie di reddito. I soggetti affidatari di servizio idrico sono tenuti a comunicare agli utenti i dati relativi ai livelli tariffari e le eventuali modifiche degli stessi connesse alla variazione degli interventi e dei relativi investimenti programmati. Simili adeguamenti tariffari devono essere commisurati al miglioramento nella produttività e nella qualità del servizio, al tasso d'inflazione programmato, attraverso un meccanismo di tipo *price-cap*.

3. I Rifiuti

³¹ Cfr allegato V B).



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

La disciplina in materia di organizzazione e gestione dei rifiuti, regolata dal TU n. 152 del 2006 in materia ambientale è stata di recente modificata per lo specifico settore dei rifiuti dal decreto legislativo 15 gennaio 2008, n. 4, che ha introdotto alcune innovazioni, tra le quali la più rilevante è la previsione della gara quale unica modalità di affidamento del servizio.

Per gestione dei rifiuti urbani s'intende:

1. la raccolta, ovvero il momento iniziale delle gestioni dei rifiuti che riguarda il prelievo dei rifiuti presso produttori o detentori nonché la cernita ed il raggruppamento per il trasporto (essa include anche la raccolta differenziata e lo spazzamento delle aree pubbliche);
2. il trasporto;
3. il recupero, ovvero l'attività finalizzata a recuperare i rifiuti tramite il reimpiego, il riciclaggio ed altre forme per l'ottenimento di materie prime secondarie;
4. lo smaltimento, ovvero la fase finale della gestione dei rifiuti, limitato ai rifiuti che non possono essere recuperati e corrispondente ad ogni operazione finalizzata a sottrarre definitivamente una sostanza, un materiale o un oggetto, dal circuito di raccolta.

Dalla lettura del combinato disposto dagli articoli 198, 200 e 201 del decreto legislativo n. 152 del 2006 si evince l'obbligatorietà per il Comune di fornire il servizio di gestione dei rifiuti così come indicato anche nella normativa precedente che disponeva un regime di privativa in favore dei comuni sulle attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati.

Dalla lettura del citato articolo 198 si evince:

- a) il mantenimento del regime di privativa in capo ai Comuni, fino alla data d'inizio dell'attività di gestione da parte del soggetto aggiudicatario della prima gara indetta dall'autorità d'ambito ai sensi del decreto;
- b) il persistere della privativa a favore dell'autorità d'ambito successivamente alla gara di cui alla lettera a).

Il testo unico dispone che il servizio di gestione integrata dei rifiuti debba essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, oltre che nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie sull'evidenza pubblica (articoli 198 comma 2, 201 commi 3 e 4).

La gestione del ciclo dei rifiuti deve essere informata ai seguenti criteri:

- razionalizzazione del sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, mediante la definizione d'ambiti territoriali d'adequate dimensioni all'interno dei quali siano garantiti la costituzione del soggetto amministrativo competente, il graduale passaggio allo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica, e la gestione affidata tramite procedure d'evidenza pubblica;



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

- assicurazione di tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali come previste dalle normative comunitarie e nazionali e definizione dei termini certi per la durata dei contratti d'affidamento delle attività di gestione dei rifiuti urbani, oltre che l'assicurazione di una maggiore certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani anche mediante una più razionale definizione dell'istituto.

3.1. I soggetti

L'autorità d'ambito deve pertanto provvedere all'affidamento del servizio mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113 (comma 7) del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), nonché con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta. Il contratto di servizio, da allegare al capitolato di gara, deve essere conforme allo schema tipo adottato dalla Regione.

Il testo unico prevede che entro 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto le Regioni e le Province a statuto speciale devono individuare la forma dell'autorità d'ambito (articolo 201).

Gli ATO sono definiti mediante il piano di gestione dei rifiuti approvato dalla Regione secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti; attraverso lo strumento del piano regionale di gestione dei rifiuti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino da quelli già delimitati solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

In tali ATO deve essere assicurata una gestione unitaria dei rifiuti urbani (c.d. "*ciclo integrale del rifiuto*") che persegua l'obiettivo dell'autosufficienza e della prossimità nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi.

In altre parole l'Ambito Territoriale Ottimale è concepito come un ambito territoriale dotato di un'unica sede amministrativa che si occupa della gestione unitaria dei rifiuti di quello specifico ambito territoriale.

Le Regioni, ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006, possono adottare attraverso il piano di gestione dei rifiuti modelli organizzativi alternativi alla strutturazione in ATO purché



ne sia dimostrata l'efficacia con riferimento agli obiettivi strategici previsti dalla normativa (articolo 200, comma 7).

Le Province, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, coordinano le forme ed i modi della cooperazione tra gli Enti Locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale (articolo 201, comma 1).

L'unitarietà della gestione non significa necessariamente gestore unico, ma il concetto implica quantomeno il coordinamento e l'integrazione operativa, verticale e orizzontale tra gli eventuali diversi gestori.

In sintesi le tappe per la gestione integrata dei rifiuti in ATO prevedono:

1. la delimitazione degli ATO da parte della Regione attraverso lo strumento del piano regionale di gestione dei rifiuti;
2. l'individuazione da parte delle Regioni della forma di cooperazione tra i comuni del medesimo ATO per la costituzione obbligatoria dell'autorità d'ambito;
3. l'individuazione del gestore da parte dell'autorità d'ambito mediante gara con relativa stipulazione del contratto di servizio sulla base dello schema tipo adottato dalla Regione ai sensi del decreto (articolo 203).

Quasi tutte le Regioni hanno delimitato i propri ATO, che in linea di massima coincidono con il territorio delle province, nell'ambito di tale delimitazione alcune Regioni hanno la possibilità di creare sub-bacini o autorizzare gestioni sub-provinciali, purchè sia dimostrata l'economicità e l'efficacia della scelta. Altra caratteristica piuttosto diffusa è l'esistenza di più gestori tra loro coordinati all'interno dello stesso ambito ottimale, pertanto, non sempre la gestione dello smaltimento coincide con la gestione della raccolta.

3.2. La tariffa

Il TU prevede che la tariffa costituisca il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Tale corrispettivo deve essere pagato da chiunque posseda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte ad uso privato o pubblico, non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti che producano rifiuti urbani (articolo 238).

Nel rispetto dei criteri fissati dal predetto articolo 238, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, dovrà definire con regolamento, i criteri generali sulla base dei quali saranno individuate le componenti di costo e determinata la tariffa.

Entro quattro anni dall'adozione del regolamento, l'autorità d'ambito dovrà garantire la copertura integrale dei costi. Fino all'emanazione del suddetto regolamento, continua



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

l'applicazione del metodo normalizzato per la definizione della tariffa adottato, con il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158.

Nella modulazione della tariffa l'autorità d'ambito potrà assicurare agevolazioni per le utenze domestiche e per quelle adibite ad uso stagionale o non continuativo, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

ALLEGATI

(la numerazione degli allegati corrisponde alla numerazione dei capitoli)



ALLEGATO II A)

Quadro normativo

La materia dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto caratterizzata non da elementi ontologici, ma dalle finalità dell'attività edificatoria, sconta interferenze connesse all'esigenza di dover utilizzare procedure e modelli organizzativi comuni ad altri settori. Da qui la permeabilità della disciplina, in cui, per la realizzazione di un interesse pubblico specifico (ad evidente connotazione territoriale), è necessario coniugare la normativa applicabile, da un lato, con le prescrizioni in tema di urbanistica e lavori pubblici, dall'altro, con le facoltà ed i poteri dell'ente finanziatore (per lungo tempo lo Stato, poi le Regioni), tenendo altresì conto della volontà dell'ente attuatore (amministrazioni regionali e locali per il tramite degli ex IACP)³².

La trasversalità della materia viene in evidenza anche sotto il profilo del riparto delle competenze tra i vari livelli di Governo. Anche a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 3/2001, che ha sostanzialmente mantenuto l'assetto costituzionale degli ambiti di operatività nella materia in questione delineato con la sentenza della Corte Costituzionale n.221/1975³³, la legislazione regionale concorrente incontra, comunque, i limiti posti dai principi costituzionali tra cui, l'intangibilità dell'ordinamento civile³⁴, che, com'è noto, rientra nella legislazione esclusiva dello Stato ai

³² La Corte costituzionale (sentenza 221/1975), seppure con riferimento alla vecchia formulazione dell'art.117 Cost., ha tratteggiato il quadro delle competenze, riconoscendo che l'edilizia residenziale è "essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" e tradizionalmente rientrante infatti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto, così come definita nell'art. 1 del d.P.R. n. 1035 del 1972 (comprendente gli alloggi costruiti da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato).

³³ La Corte costituzionale (sentenza 221/1975), seppure con riferimento alla vecchia formulazione dell'art.117 Cost., ha tratteggiato il quadro delle competenze, riconoscendo che l'edilizia residenziale è "essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" e tradizionalmente rientrante infatti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto, così come definita nell'art. 1 del d.P.R. n. 1035 del 1972 (comprendente gli alloggi costruiti da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato).

³⁴ Con sentenza 352/2001 la Corte Costituzionale ha affermato che "l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

sensi dell'art.117, comma 2, lett.l). Altro limite che la legislazione regionale è destinata ad incontrare è costituito dalla competenza esclusiva riservata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, competenza prevista dalla lett. m) del medesimo comma 2 dell'art.117 della Costituzione³⁵. Sarà, inoltre, lo Stato a legiferare in ordine a criteri ed indirizzi per tutto quanto attiene alla materia di legislazione concorrente "governo del territorio" di cui al comma 3 del medesimo art.117 Cost., tra cui va annoverata la programmazione degli insediamenti di edilizia abitativa³⁶

Il corretto inquadramento della materia in questione va fatto, pertanto, tenendo conto soprattutto delle imprescindibili correlazioni con la normazione urbanistica e con i vari strumenti di pianificazione territoriale. Nell'ambito della pianificazione urbanistica speciale si colloca l'originaria edilizia economica e popolare, disciplinata per la prima volta dal R.D. 1165/1938, per lungo tempo normativa base della materia, sia pure di settore e non coordinata con la normativa urbanistica generale. Soltanto con la legge 167/1962, il regime delle incentivazioni si collega con la disciplina urbanistica attraverso il c.d. Piano di zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP) che rappresenta il tramite necessario per la realizzazione dei programmi per l'edilizia residenziale pubblica. Sinteticamente, va inoltre ricordata, nella materia urbanistica la legge n. 1150 del 7 agosto 1942 la quale assoggettò a pianificazione tutto il territorio comunale, prevedendo un sistema gerarchico di strumenti pianificatori all'interno del quale, in primo luogo si collocavano i piani urbanistici programmatici (il Piano regolatore generale ed il Programma di fabbricazione) per la disciplina dell'intero territorio, in secondo luogo, i piani attuativi (Piani particolareggiati ed altri) per la progettazione specifica delle singole aree urbane ed, in terzo luogo, i regolamenti edilizi, per la disciplina puntuale delle distanze, delle altezze, dell'ornato e delle altre prescrizioni costruttive dei singoli edifici. Nel 1967, venne emanata la legge n. 765 del 6 agosto 1967, detta anche "legge ponte" in base alla quale tutti i Comuni avrebbero dovuto avere una pianificazione urbanistica comprensiva dell'intero territorio comunale. La normativa successiva più rilevante ha, da un lato regolamentato il regime di edificabilità dei suoli, pur

rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione, tra i quali rientrano i rapporti di condominio, quali disciplinati dagli artt. 1117-1139 del codice civile. Si tratta di un limite che attraversa le competenze legislative regionali, in ragione del rispetto del fondamentale principio di eguaglianza".

³⁵ Con sentenza 94/2007 la Corte costituzionale ha ridefinito gli ambiti di operatività dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del Titolo V, stabilendo che "oggi – dopo il mutamento della sistematica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale."

³⁶ Si richiama l'art.4, comma 2, lett. a) della legge 9/2007, che prevede la predisposizione da parte dello Stato di un programma nazionale contenente, tra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione di alloggi a canone sociale e a canone concordato, ed alla riqualificazione dei quartieri degradati.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

attraverso le rettifiche della Corte costituzionale, dall'altro si è occupata del progressivo trasferimento delle competenze a Regioni ed enti locali, dell'integrazione del sistema di strumenti urbanistici³⁷ e della delegificazione.

Il quadro normativo nazionale di riferimento dell'edilizia residenziale pubblica è prevalentemente costituito dalle norme con cui si definisce la materia, si disciplina il trasferimento e l'esercizio delle funzioni alle Regioni, si individuano nuovi strumenti pianificatori che si aggiungono ai PEEP previsti dalla legge 167/1962 e si definiscono e finanziano piani e programmi di edilizia residenziale pubblica.

Il primo decentramento con il trasferimento di deleghe alla Regione risale alla legge n. 865 del 1971³⁸ e ai DPR 1035 e 1036 del 1972 recanti la disciplina per le assegnazioni e l'organizzazione degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Il disegno, confermato con il DPR 616/77 che riconosceva alle regioni competenza propria e non delegata, veniva successivamente modificato con la legge 457 del 5 agosto 1978 (nota come "Piano decennale per l'edilizia residenziale"), con la quale si attribuivano alle Regioni nuovi compiti come la gestione del fabbisogno di cassa e l'esercizio del controllo sul rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici da parte dei soggetti fruitori di contributi pubblici.

Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, programmato per quadrienni e articolato in cinque bienni, prevedeva, per la prima volta, attraverso interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree, una specifica attività di recupero del patrimonio edilizio degradato, disciplinando, per i relativi interventi, nuovi tipi di strumentazione urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, consistenti in piani di recupero, formati sulla base della preliminare individuazione delle zone di recupero e della c.d. perimetrazione, e subordinati al rilascio dei permessi di costruire.

Per il completamento del piano decennale, veniva successivamente approvato un secondo programma, concernente il quadriennio 88-91 e finanziato ai sensi della legge n. 67/88, che si caratterizzava per l'attribuzione alla Regione, accanto all'attività di programmazione, della gestione della parte finanziaria dei programmi e dei compiti di indirizzo e controllo.

Va rilevato che con le leggi 865/1971 e 457/1978 la nozione di "edilizia popolare" o di "edilizia economica e popolare"³⁹ è sostituita da quella di "edilizia residenziale pubblica", che si caratterizza per l'articolazione in diverse tipologie d'intervento, secondo logiche di programmazione finanziaria, collegate allo sviluppo urbanistico del territorio e non esclusivamente finalizzate alla tutela delle esigenze abitative del ceto meno abbiente. Essa rappresenta un servizio pubblico che si caratterizza per i seguenti tratti: a) soddisfa un

³⁷ Si ricordano le leggi 1187/1968, 865/1971, 10/1977, 94/1982, 47/1985, 142/1990, 662/1996, 59/1997, 127/1998, 191/1998, oltre alle sentenze della corte costituzionale 55/1968 e 5/1980.

³⁸ Si tratta della c.d. "legge per la casa", di disciplina dei programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, istitutiva, tra l'altro, del Comitato per l'edilizia residenziale (CER) e di disciplina dei versamenti alla Gestione case per lavoratori (GESCAL) istituita con legge 60/1963.

³⁹ Elaborata nel 1949, in occasione della nascita della Gestione Ina-Casa avvenuta con la legge 43 del 28 febbraio 1949 c.d. legge Fanfani



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

interesse collettivo; b) fa fronte ad un bisogno essenziale che il mercato è impossibilitato a soddisfare pienamente; c) fa riferimento ad un sistema di provvista dei mezzi e di attuazione degli interventi dominato dal regime pubblicistico.

Nei successivi anni '90, si è cercato di coniugare gli obiettivi tipici dell'edilizia pubblica residenziale con quelli del recupero del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Sono stati, quindi, introdotti nuovi strumenti di pianificazione (cd. programmi complessi), per loro natura intersettoriali, i quali accanto al problema dell'emergenza abitativa, affrontano le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale, al miglioramento qualitativo degli insediamenti ed alla progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili. È stata, inoltre, disciplinata la procedura di alienazione degli alloggi e create forme di sostegno alle locazioni per i non abbienti.

In particolare:

- la legge n. 179/1992, nell'art. 2 prevede i Programmi di riqualificazione urbana; nell'art. 5, istituisce presso la Sezione Autonoma della Cassa Depositi e Prestiti (a decorrere dal 1° gennaio 1992) il fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, ovvero all'acquisto di aree edificate da recuperare; nell'art. 16, prevede i Programmi integrati di intervento (P.I.I.), dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale (sent. 19.10.92, n. 393);
- la legge n. 493/1993, per ovviare alla illegittimità dei programmi integrati, prevede i Programmi di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana;
- la legge n. 560/1993 che regola l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- la legge n. 662/1996 dispone interventi finanziari per i programmi di riqualificazione urbana i quali devono prevalentemente rivolgersi alla realizzazione di interventi complementari di integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica;
- il DM 22 ottobre 1997 prevede i Contratti di quartiere;
- il DM 8 ottobre 1998, n.1169 ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST);
- la legge n. 431/1998 che, con l'art. 11, istituisce il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni presso il Ministero dei LL.PP., che ha come beneficiari i conduttori aventi i requisiti minimi di reddito previsti dal DM 7 giugno 1999;
- la legge 30 aprile 1999, n. 136 che detta norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica con ciò incidendo su tutta la previgente normativa.

Della normativa più recente, si ricordano i commi da 597 a 600 della legge 266/2005 (legge finanziaria 2006) di semplificazione delle norme di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP e di realizzazione dei programmi di dismissione, dichiarati costituzionalmente illegittimi con sentenza della Corte Costituzionale 94 del 7 marzo 2007, nonché il comma 1154 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) che autorizza la spesa di 30 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. Infine, si evidenzia la legge 9 dell'8 febbraio 2007 con cui sono stati previste e adottate misure per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali⁴⁰.

⁴⁰ In sintesi, la legge prevede la sospensione delle procedure esecutive di rilascio, benefici fiscali per i proprietari degli immobili locati, interventi dei comuni per l'edilizia sovvenzionata e agevolata e per la graduazione degli sfratti, nuove forme di concertazione istituzionale in materia di ERP, la definizione di alloggio sociale, modifiche ad alcuni articoli della legge 392/1978.



D.M. 22 aprile 2008

Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE
di concerto con
IL MINISTRO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
IL MINISTRO DELLE POLITICHE
PER LA FAMIGLIA
IL MINISTRO PER LE POLITICHE GIOVANILI
E LE ATTIVITA' SPORTIVE

Vista la decisione 2005/842/CE della Commissione europea riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale;

Vista la legge 8 febbraio 2007, n.9, recante «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali» ed in particolare l'art. 5 che dispone che vengano definite, con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea;

Vista l'intesa, espressa dalla Conferenza unificata nella seduta del 20 marzo 2008, sulla proposta di decreto di cui al richiamato art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n.9, predisposta dal Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive;

Decreta:

Art. 1. Definizioni

1. Ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea, il presente decreto provvede, ai sensi dell' art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, alla definizione di «alloggio sociale».
2. E' definito «alloggio sociale» l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.
3. Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.
4. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari.
5. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali.

Art. 2. Caratteristiche e requisiti

1. Le regioni, in concertazione con le Anci regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

2. Il canone di locazione dell'alloggio sociale di cui all'art. 1, comma 2, è definito dalle regioni, in concertazione con le Anci regionali, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio. L'ammontare dei canoni di affitto percepiti dagli operatori deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio tenuto conto, altresì, della funzione sociale dell'alloggio come definito dal presente decreto.
3. Il canone di locazione dell'alloggio sociale di cui all'art. 1, comma 3, non può superare quello derivante dai valori risultanti dagli accordi locali sottoscritti ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni ed integrazioni ovvero, qualora non aggiornati, il valore determinato ai sensi dell'art. 3, comma 114, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e può essere articolato in relazione alla diversa capacità economica degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio.
4. Agli operatori pubblici individuati come soggetti erogatori del servizio di edilizia sociale in locazione permanente sulla base delle vigenti normative ed agli operatori pubblici e privati selezionati mediante procedimento di evidenza pubblica per la realizzazione degli alloggi di cui all'art. 1, comma 3, spetta una compensazione costituita dal canone di locazione e dalle eventuali diverse misure stabilite dallo Stato, dalle regioni e province autonome e dagli enti locali. Tale compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile.
5. Le regioni, in concertazione con le Anci regionali, fissano i requisiti per beneficiare delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà e stabiliscono modalità, criteri per la determinazione del prezzo di vendita, stabilito nella convenzione con il comune, per il trasferimento dei benefici agli acquirenti, anche successivi al primo, tenuto conto dei diversi sussidi accordati per l'acquisto, la costruzione o il recupero.
6. Salvo diversa disciplina regionale, in relazione a particolari programmi d'intervento, gli enti locali possono stabilire specifici canoni, criteri di accesso e permanenza, assumendo a proprio totale carico i costi delle compensazioni spettanti agli operatori, da coprire anche attraverso valorizzazioni premiali di tipo urbanistico.
7. L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.
8. Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.



QUADRO REGIONALE – PROSPETTO NORMATIVO E ORGANIZZATIVO
(I dati contenuti nel presente prospetto non sono esaustivi)

(Tabella 1)

REGIONI E PROV. AUT.	Normativa regionale ERP	Assegnazione alloggi e determinazione canoni	Riordino enti ERP	Conferimento funzioni ex d.lgs.112/1998	Forme di controllo ope legis
ABRUZZO		l.r. 96/1996 l.r. 66/2001	l.r. 44/1999		
BASILICATA	l.r. 31/1999	l.r. 31/1999 art. 3 e 23, 24, 25 e successive modificazioni e integrazioni	l.r.29/1996 Aziende Territoriali per l'Edilizia Res. Pubblica (ATER) Enti pubblici	l.r.7/1999 Capo III art.34	Artt.30, 32 e 33 l.r.31/99: verifica biennale requisiti di permanenza, decadenza dall'assegnazione.
CAMPANIA		l.r.18/1997 ; l.r.19/1997	Istituti Autonomi Case Popolari (IACP). Enti pubblici	Non emanata	l.r. 11/1991 Allegato A
CALABRIA		l.r. 19/1997 l.r. 18/1997			
EMILIA ROMAGNA	l.r.24/2001	l.r.13/1995; l.r.24/2001 artt. 24 e ss.; art. 35	l.r.24/2001 art 40 Aziende-casa Emilia Romagna* (ACER), enti pubblici ec.	l.r.24/2001	Art 47 l.r.24/2001 Controllo del collegio dei revisori che ha l'obbligo di riferire al Pres. G.R. sul controllo
FRIULI V. G.	l.r.6/2003 – 6 reg. esecuzione	D.P. Reg.119 del 13 aprile 2004	l.r.24/1999 –ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), Enti pubb. Econ.		Art. 18 l.r. 24/99 controllo della Giunta su Ater e loro atti
LAZIO	l.r. 12/1999	l.r. 27/2006 art.50	l.r. 30/2002 Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (ATER), Enti pubblici ec.	l.r. 14/1999	Art. 15 l.r. 30/2002 Ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto della Regione, spettano alla G.R. la vigilanza. E il controllo sulle aziende.
LIGURIA	l.r.10/1994 – l.r.10/2004	Per la disciplina dell'assegnazione l.r. 10/2004; per la disciplina del canone l.r.27/1996	l.r. 9/1998 Aziende regionali territoriali per l'edilizia (A.R.T.E), enti pubblici ec.	l.r.3/1999	Art. 13 l.r. 9/98 vigilanza della Giunta sull'amministrazione dell'Azienda



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

LOMBARDIA	l.r.1/2000; l.r.7/2005	l.r.91/1983 R.r.4/2003 e 1/2004: criteri l. 392/78	l.r.13/1996 Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER), Enti pubblici economici	l.r.1/2000	Artt. 2 e 17 l.r. 13/96 vigilanza del C.R. sulle Ater: potere di scioglimento anticip. Del C.d.A. da parte della G.R. per impos. Funzionam. O violaz. Di legge e di reg. o di gravi irreg. Amm. E contabili rilevate dai Sindaci, o per rilevanti perdite.
MARCHE	l.r. 36/2005 modificata dalla l.r.22/2006	l.r.36/2005, modif. L.r. 22/2006	l.r. 36/2005 Enti regionali per l'abitazione pubblica (ERAP). Enti pubblici	l.r. 10/1999 modificate dalla l.r. 36/2005	l.r. 13/2004
MOLISE	L.r. 17/2006	l.r. 12/1998 - L.r. 17/2006	l.r. 6/1990 modificata dalla l.r. 8/1991 Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.) enti pubblici	l.r. 34/1999 art. 66 e 67	L'art. 16 l.r. 6/90 controllo esercitato secondo l.r. 19/90. L'art. 17 l.r. 6/90 prevede la nomina di un commissario ad acta da parte del Pres. Della G.R. per persistente inademp. Nell'assunz. Di provv. Obbligatori
PIEMONTE	l.r.46/1995	l.r.46/1995 art. 18	l.r.11/1993 modificata con l.r. 28/2006 Agenzie Territoriali per la Casa (A.T.C.) enti pubblici di servizio, non economici	l.r. 44/2000 modificata dalla l.r.5/2001	Controllo della Giunta su ATC; contr. Sull'attualz. Del prog.. Potere sostitutivo della Regione e potere di scioglimento art. 20 ss. L.r. 11/93
PROV. BOLZANO	l.p.13/1998 moificata dalla l.p. 8/2001; 5 decreti di esecuzione.	l.p.13/1998 art.112; D.P.G.P. 42/1999	l.p.13/1998 Istituto per l'edilizia sociale (IPES). Ente di diritto pubblico		Art. 19 l.p. 13/98 La Giunta esercita il controllo di legittimità sulle deliberazioni dell'IPES
PROV. TRENTO	l.p. 21/1992 modificata dalla l.p. 15/2005	l.p. 15/2005 art. 6 c. 1	l.p.21/1992 -L.p. 15/2005 Istituto Trentino per l'edilizia abitativa - società per azioni - (ITEA S.p.A.)		Art. 7 c. 4 lett. B) obbligo dell'ITEA S.p.a. di osservare gli atti di programmazione generale e di indirizzo della Provincia
PUGLIA	l.r. 8/1986	l.r.54/1984 art 24, 25 l.r. 15/1998	l.r.28/2000 IACP enti pubblici	l.r.25/2000	l.r. 25/2000 art. 9 vigilanza regionale indirizzo e il coordinamento dell'attività, nomina degli organi
SARDEGNA	l.r.12/2006	l.r.13/1989 -l.r.7/2000 art. 3	l.r.12/2006 Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) Ente pubblico ec.	D.lgs.234/2001	l.r. 12/2006 art. 21 Vigilanza della Giunta che esercita i poteri previsti dall'art. 7 l.r. 14/1995
SICILIA		l.r. 1/1992; l.r.18/1994 ; Dec. Assess.1112/1999.	l.r. 10/1977 -Istituti Autonomi Case Popolari (IACP)		Vigilanza regionale su IACP nel rispetto autonomia
TOSCANA	l.r.77/1998	l.r.96/1996 art 23 e ss.	l.r.77/1998 Livelli ottimali di esercizio (LODE)	l.r.77/1998	Controlli previsti nei contratti di servizio



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

UMBRIA	l.r.23/2003	l.r.	l.r.11/2002 (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), Enti pubblici economici		
VALLE D'AOSTA	l.r.28/2007	l.r. 39/1995	l.r.30/1999 (Azienda Regionale per l'edilizia residenziale) Ente pubblico economico		Controllo Giunta su atti (art.14 l.r. 30/99)
VENETO	l.r.60/1984 ss.mm. l.r. 18/2006	l.r.60/1984 ss.mm. art 18, modificata dalla l.r. 8/2005	l.r.10/1995 ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), Enti pubblici economici	l.r.11/2001 art.65-68	Art. 17 l.r. 10/95 controllo G.R. su Ater e loro atti



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

(Tabella 2)

REGIONE	sigla	denominazione	forma di gestione
Abruzzo	ATER	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale	EPE
	ARET	Azienda regionale per l'edilizia e il territorio	EPE
Basilicata	ATER	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale	EPNE
Calabria	ATERP	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica	EPNE
Campania	IACP	Istituto autonomo per le case popolari	EPNE
Emilia-Romagna	ACER	Azienda casa Emilia Romagna	EPE
Friuli-Venezia Giulia	ATER	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale	EPE
Lazio	ATER	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale	EPE
Liguria	ARTE	Azienda regionale territoriale per l'edilizia	EPE
Lombardia	ALER	Azienda lombarda per l'edilizia residenziale pubblica	EPE
Marche	ERAP	Ente Regionale per l'Abitazione Pubblica	EPNE
Molise	IACP	Istituto autonomo per le case popolari	EPNE
Piemonte	ATC	Agenzia territoriale per la casa	EPNE
Puglia	IACP	Istituto autonomo per le case popolari	EPNE
Sardegna	AREA	Azienda Regionale per l'edilizia abitativa	EPE
Sicilia	IACP	Istituto autonomo per le case popolari	EPNE
TAA Bolzano	IPES	Istituto per l'edilizia sociale	EPNE
TAA Trento	ITEA	Istituto trentino per l'edilizia abitativa	EPNE
Toscana	SPES SpA (Pistoia)	Società Pistoiese Edilizia Sociale	SC
	APES Sepa (Pisa)	Azienda Pisana Edilizia Sociale	SC
	CASA SpA Firenze		SC
	Siena Casa S.p.A.		SC
	Arezzo Casa S.p.A.		SC
	Edilizia Provinciale Grossetana SpA		SC



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

	Casa Livorno e Provincia SpA		SC
	ERP LUCCA Srl	Edilizia Residenziale Pubblica Lucca	SC
	ERP MASSA CARRARA SpA	Edilizia Residenziale Pubblica Massa Carrara	SC
	EPP SpA	Edilizia Pubblica Pratese	SC
	PUBBLICASA Empoli SpA		SC
Umbria	ATER	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale	EPE
Valle d'Aosta	ARER	Azienda regionale per l'edilizia residenziale	EPE
Veneto	ATER	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale	EPE
	AEEP	Azienda per l'edilizia economica e popolare	EPE

(fonte: federcasa)

(Tabella 3)

Tab. 3- Peso percentuale del patrimonio Ater sullo stock abitativo al 2001 (val.%)

	Alloggi in locazione 2001	Incidenza patrimonio Ater sul totale alloggi	Incidenza patrimonio Ater sul totale alloggi in affitto
Nord	362.126	3,5%	16,7%
Centro	162.001	3,9%	20,8%
Sud	287.361	4,1%	20,9%
Italia	811.488	3,8%	18,8%

Fonte: elaborazione Censis su dati Federcasa e ISTAT



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

(Tabella 4)

Tab. 4 - Andamento delle vendite del patrimonio ERP per anno (1993-2006)

Anno	Alloggi venduti	Ricavi da vendite (in milioni)
1993	4.956	115
1994	4.533	105
1995	9.933	231
1996	16.133	375
1997	14.444	336
1998	17.007	414
1999	17.756	413
2000	10.714	284
2001	10.500	192
2002	7.050	198
2003	10.731	206
2004	9.289	233
2005	9.484	232
2006	12.238	331
Totale	154.768	3.665

Fonte: elaborazione Censis su dati Federcasa



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

(Tabella 5)

CLASSI DI ETÀ CONDIZIONE	Maschi	Femmine	Maschi e femmine
18-19	98,0	97,0	97,5
20-24	91,6	82,9	87,3
25-29	67,0	50,6	59,0
30-34	38,4	21,3	29,7
Occupati	53,5	42,1	48,6
In cerca di occupazione	84,5	69,9	77,4
Casalinghe	-	8,0	8,0
Studenti	95,0	93,5	94,2
Altra condizione	76,5	57,1	65,7
Totale	65,8	52,4	59,1

Fonte : ISTAT *Indagine multiscopo annuale sulle famiglie-“Aspetti della vita quotidiana”Anno 2007*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

(Tabella 6)

Tab. 6 - Ricavi da canoni relativi al patrimonio residenziale gestito, 2006			
Ente, azienda	Ricavi da canoni alloggi	Ricavo medio per alloggio	Ricavo medio mensile
Torino	35.511.587	1.087	91
Novara	6.636.379	1.082	90
Alessandria	4.644.276	909	76
Genova	13.098.678	1.087	91
La Spezia	4.568.099	1.108	92
Milano	77.141.836	1.170	97
Bergamo	7.144.960	1.038	87
Brescia	13.973.000	1.405	117
Cremona	4.553.133	845	70
Trento	12.040.338	1.190	99
Venezia	12.712.279	1.016	85
Padova	12.975.996	1.391	116
Udine	8.971.083	1.269	106
Trieste	16.261.228	1.215	101
Bologna	24.389.588	1.277	106
Parma	8.379.075	1.338	111
Forlì-Cesena	5.048.348	1.153	110
Firenze	17.557.529	1.459	122
Livorno	9.768.642	1.093	91
Perugia	8.062.487	1.706	106
Terni	5.714.311	1.530	127
Ancona	7.438.571	1.285	107
Teramo	1.684.183	659	55
Pescara	2.513.567	553	46
Roma Comune	45.857.895	868	72
Latina	3.651.043	463	39
Napoli	19.722.690	573	48
Avellino	3.770.625	559	47
Bari	14.661.100	702	59
Brindisi	4.685.227	780	65
Potenza	5.333.097	895	75
Cosenza	7.340.703	667	56
Palermo	14.420.166	1.311	109
Catania	8.055.253	805	67
Messina	8.090.799	1.032	86



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

Cagliari	10.962.161	969	81
Nuoro	4.081.856	1.011	84
Totale	471.421.788	1.041	87

Fonte: elaborazione Censis su dati indagine Federcasa, 2008



ALLEGATO II D)

Figura 1

Fig.1 L'andamento delle vendite del patrimonio ex Iacp (1993-2006)

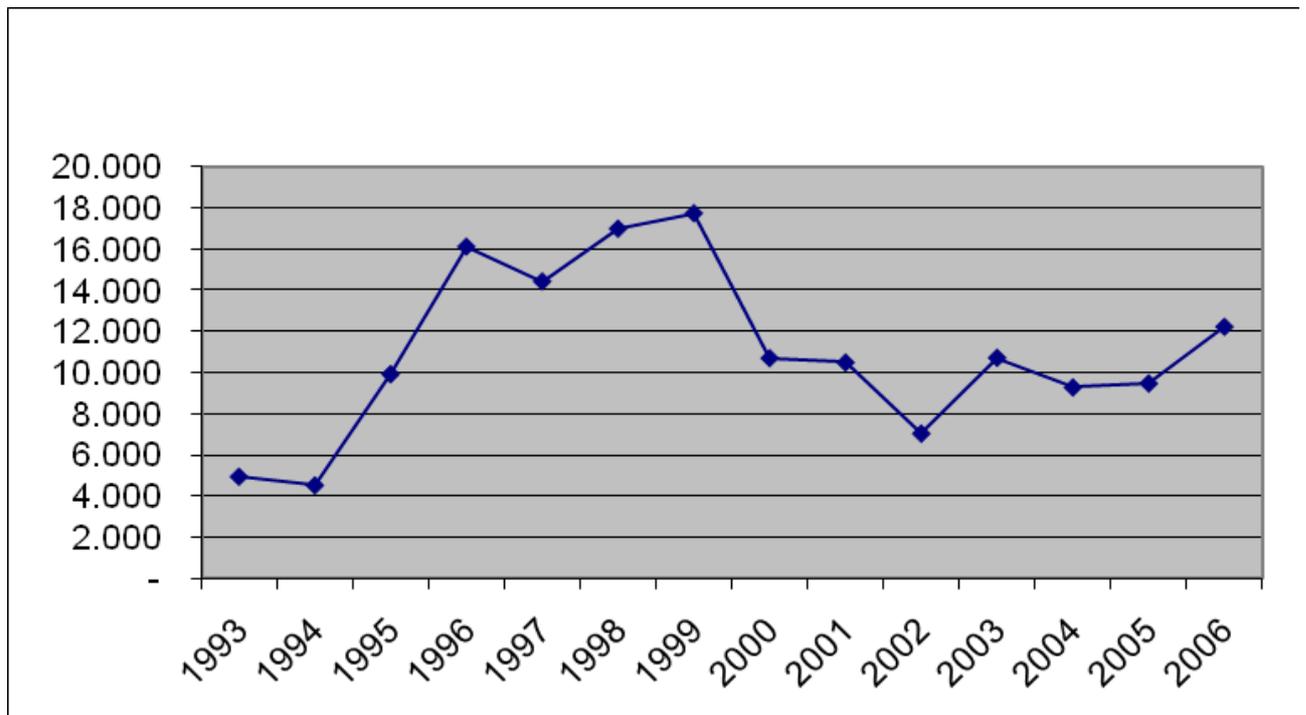
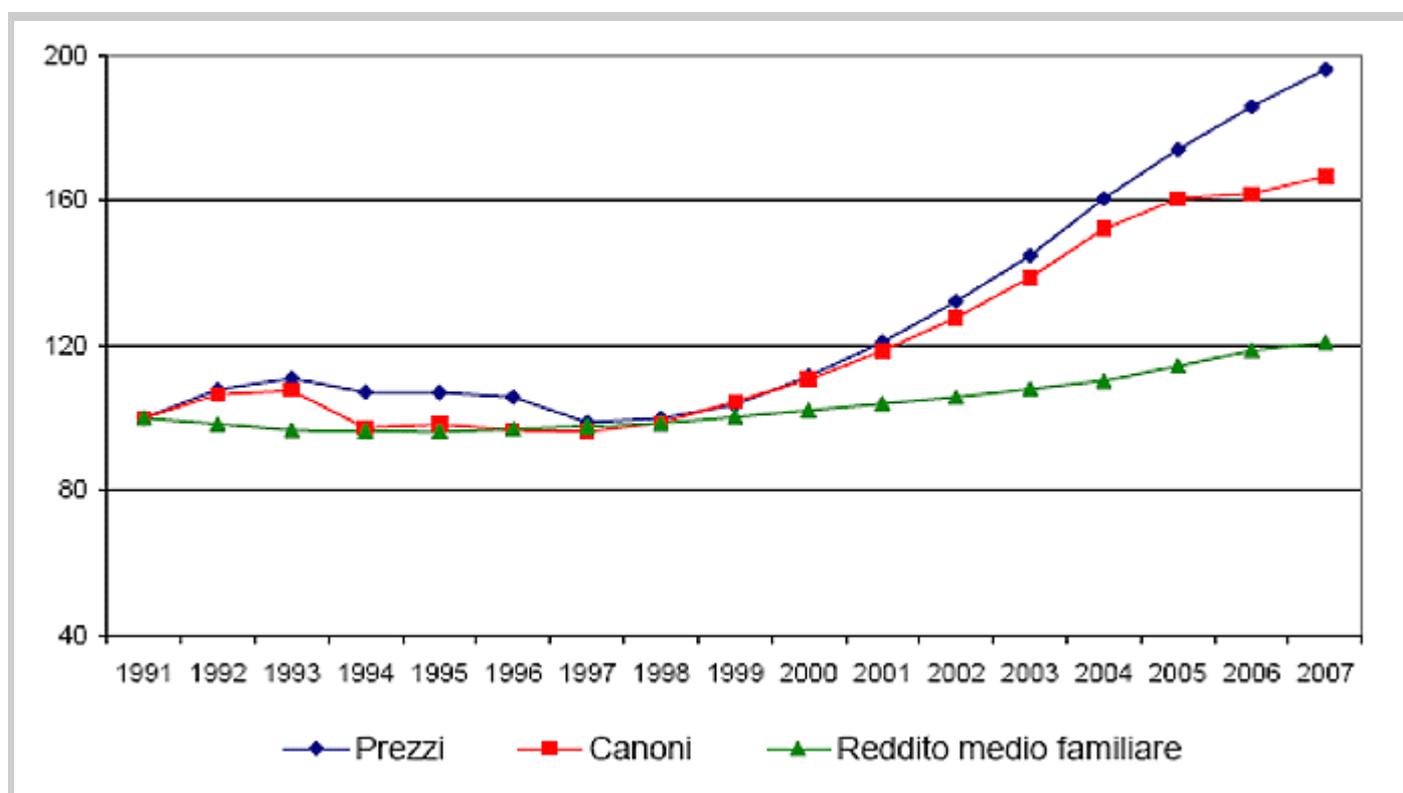




Figura 2

Fig 2) Evoluzione di prezzi e canoni di abitazioni e del reddito familiare nel periodo 1991-2007
(valori in numero indice, 1991 = 100)



Fonte: Rapporto Nomisma /Min. Infrastrutture



Tablelle riferite a strutture sanitarie pubbliche e private accreditate (anno 2006)

MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DEL SISTEMA INFORMATIVO
UFFICIO DI DIREZIONE STATISTICA

STRUTTURE SANITARIE PUBBLICHE E PRIVATE ACCREDITATE PER TIPO STRUTTURA

ANNO 2006

Regione	Strutture pubbliche			Strutture private accreditate			Strutture Residenziali
	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	
PIEMONTE	358	327	66	83	7	91	471
VALLE D'AOSTA	1	24		2	1	1	3
LOMBARDIA	333	678	190	491	79	417	934
PROV. AUTON. BOLZANO	146	43	5	30	1		15
PROV. AUTON. TRENTO	24	25	7	11	7		55
VENETO	200	436	149	260	136	228	489
FRULLI/VENEZIA GIULIA	91	74	34	40	5	14	89
LIGURIA	252	157	24	117	5	13	99
EMILIA ROMAGNA	267	402	92	189	21	363	527
TOSCANA	551	452	153	349	50	80	287
UMBRIA	79	84	37	23	2	17	39
MARCHE	99	92	25	103	10	5	30
LAZIO	302	375	51	604	22	3	91
ABRUZZO	47	108	8	108	6	2	38
MOLISE	16	13		32	5	6	6
CAMPANIA	307	281	57	1.155	103	14	64
PUGLIA	294	312	14	381	5	17	89
BASILICATA	65	54	2	47	5	1	18
CALABRIA	203	111	10	232	9	8	40
SICILIA	314	423	31	1.399	55	3	54
SARDEGNA	171	139	10	175	4	7	34
ITALIA	4.120	4.600	965	5.851	528	1.290	3.493

ASS_DIS_STS_01

AMBULATORI E LABORATORI : Strutture che erogano attività specialistiche (diagnostiche, di laboratorio e di diagnostica strumentale)
ALTRI TIPI DI STRUTTURE TERRITORIALI : Centri diurni ad assistenza itattoria, Stabilimenti idrotermali, Centri di salute mentale, Consultori materno-infantile, Centri distrettuali e in generale
STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI : Centri diurni psichiatrici e in generale strutture che svolgono attività di tipo semiresidenziale
STRUTTURE RESIDENZIALI : Residenze, Sanitarie Assistenziali, Case-private e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DEL SISTEMA INFORMATIVO
UFFICIO DI DIREZIONE STATISTICA

STRUTTURE SANITARIE RESIDENZIALI E SEMIRESIDENZIALI - POSTI

ANNO 2006

Regione	Numero posti			x 100.000 abitanti	Distribuzione percentuale per tipo di assistenza			
	Strutture Residenziali	Strutture Semiresidenziali	Totale		Assistenza Psichiatrica	Assistenza Anziani	Assistenza Disabili Psichici	Assistenza Disabili Fisici
PIEMONTE	20.336	3.334	23.670	545	14,4	68,8	10,5	6,3
VALLE D'AOSTA	80	12	92	74	35,9	28,3	25,0	10,9
LOMBARDIA	60.267	12.397	72.664	767	7,7	79,8	0,5	12,0
PROV. AUTON. BOLZANO	2.093	27	2.120	439	6,4	91,5	2,1	
PROV. AUTON. TRENTO	4.400	54	4.454	886	4,1	95,5	0,4	
VENETO	30.121	7.574	37.695	796	8,3	68,3	18,5	4,9
FRILLI VENEZIA GIULIA	6.898	522	7.420	614	10,8	85,2	2,5	1,5
LIGURIA	3.042	540	3.582	222	28,8	64,7	4,4	2,1
EMILIA ROMAGNA	19.466	6.549	26.015	621	6,1	77,0	0,0	16,9
TOSCANA	10.912	2.263	13.175	364	12,9	77,8	5,5	3,8
UMBRIA	1.880	747	2.627	303	21,0	56,6	12,0	10,4
MARCHE	1.856	397	2.253	147	26,5	59,9	11,0	2,6
LAZIO	5.844	1.223	7.067	133	23,1	65,6	6,0	5,2
ABRUZZO	2.506	131	2.637	202	34,5	52,6	6,3	6,6
MOLISE	60	18	78	24	100,0			
CAMPANIA	1.971	919	2.890	50	54,0	14,0	17,5	14,4
PUGLIA	2.698	552	3.250	80	39,0	14,8	35,3	11,0
BASILICATA	529	60	589	99	58,7	34,8	6,5	
CALABRIA	1.737	295	2.032	101	25,4	48,1	21,7	4,8
SICILIA	2.408	551	2.959	59	60,2	23,9	9,3	6,6
SARDEGNA	1.522	312	1.834	111	22,3	38,7	23,2	15,8
ITALIA	180.626	38.477	219.103	373	12,5	71,9	6,8	8,8

ASS DIS STS 06

STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI : Centri diurni psichiatrici e in generale strutture che svolgono attività di tipo semiresidenziale
STRUTTURE RESIDENZIALI : Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DEL SISTEMA INFORMATIVO
UFFICIO DI DIREZIONE STATISTICA

**CASE DI CURA (ACCREDITATE E NON)
ANNO 2006**

Regione	Accreditate	Non Accreditate	Totale
PIEMONTE	43	4	47
LOMBARDIA	73	10	83
PROV. AUTON. BOLZANO	5	1	6
PROV. AUTON. TRENTO	5		5
VENETO	15	3	18
FRIULI VENEZIA GIULIA	5		5
LIGURIA	4	5	9
EMILIA ROMAGNA	46	3	49
TOSCANA	28	3	31
UMBRIA	5		5
MARCHE	13		13
LAZIO	85	30	115
ABRUZZO	13		13
MOLISE	3		3
CAMPANIA	69	5	74
PUGLIA	37	1	38
BASILICATA	1		1
CALABRIA	39		39
SICILIA	61	1	62
SARDEGNA	13		13
ITALIA	563	66	629

ASS_OSP_STR_02



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DEL SISTEMA INFORMATIVO
UFFICIO DI DIREZIONE STATISTICA

POSTI LETTO PREVISTI NELLE STRUTTURE DI RICOVERO PUBBLICHE E POSTI LETTO ACCREDITATI
ANNO 2006

Regione	Posti letto pubblici				Posti letto accreditati				
	Day Hospital	Degenza Ordinaria	Degenza a Pagamento	Totale	Posti per 1.000 abitanti	Day Hospital	Degenza Ordinaria	Totale	Posti per 1.000 abitanti
PIEMONTE	2.098	13.129		15.227	3,5	156	3.664	3.820	0,9
VALLE D'AOSTA	55	433	2	490	4,0				
LOMBARDIA	3.790	30.432	630	34.852	3,7	592	8.624	9.216	1,0
PROV. AUTON. BOLZANO	183	1.734	28	1.945	4,0		317	317	0,7
PROV. AUTON. TRENTO	258	1.781		2.039	4,1	6	471	477	0,9
VENETO	2.179	16.522	412	19.113	4,0	99	1.168	1.267	0,3
FRIULI VENEZIA GIULIA	538	3.950	206	4.694	3,9	42	560	602	0,5
LIGURIA	1.067	6.141	58	7.266	4,5	8	176	184	0,1
EMILIA ROMAGNA	1.863	14.335	160	16.358	3,9	184	3.619	3.803	0,9
TOSCANA	1.712	11.298	264	13.274	3,7	273	1.836	2.109	0,6
UMBRIA	534	2.576	8	3.118	3,6	33	228	261	0,3
MARCHE	609	4.842	20	5.471	3,6	56	953	1.009	0,7
LAZIO	3.201	17.792	79	21.072	4,0	704	8.437	9.141	1,7
ABRUZZO	588	4.642	106	5.336	4,1	25	1.326	1.351	1,0
MOLISE	179	1.449		1.628	5,1	9	226	235	0,7
CAMPANIA	2.129	12.906	56	15.091	2,6	400	5.902	6.302	1,1
PUGLIA	1.275	12.457	120	13.852	3,4	74	2.529	2.603	0,6
BASILICATA	346	1.923	17	2.286	3,8		60	60	0,1
CALABRIA	964	4.784	11	5.759	2,9	52	3.296	3.348	1,7
SICILIA	3.300	13.043	103	16.446	3,3	523	3.981	4.504	0,9
SARDEGNA	594	5.751	43	6.388	3,9	53	1.521	1.574	1,0
ITALIA	27.462	181.920	2.343	211.725	3,6	3.289	48.894	52.183	0,9

ASS_OSP_STR_10



MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DEL SISTEMA INFORMATIVO
UFFICIO DI DIREZIONE STATISTICA

POSTI LETTO PREVISTI NELLE STRUTTURE DI RICOVERO PUBBLICHE E POSTI LETTO ACCREDITATI
DISTRIBUZIONE PER ACUTI/NON ACUTI - INDICATORI PER 1.000 ABITANTI

ANNO 2006

Regione	Posti Letto per Acuti		Totale	Posti Letto per Non Acuti		Totale
	Pubblici	Accreditati		Pubblici	Accreditati	
PIEMONTE	3,0	0,4	3,5	0,5	0,4	0,9
VALLE D'AOSTA	4,0		4,0			
LOMBARDIA	3,2	0,6	3,9	0,4	0,3	0,8
PROV. AUTON. BOLZANO	3,9	0,2	4,0	0,1	0,5	0,7
PROV. AUTON. TRENTO	3,5	0,2	3,7	0,6	0,7	1,3
VENETO	3,5	0,2	3,7	0,5	0,1	0,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	3,7	0,4	4,2	0,2	0,1	0,2
LIGURIA	4,2	0,0	4,2	0,3	0,1	0,4
EMILIA ROMAGNA	3,4	0,5	3,9	0,5	0,4	0,9
TOSCANA	3,5	0,4	3,9	0,2	0,2	0,3
UMBRIA	3,4	0,3	3,7	0,2	0,0	0,2
MARCHE	3,3	0,4	3,7	0,3	0,3	0,6
LAZIO	3,7	0,9	4,5	0,3	0,9	1,2
ABRUZZO	3,9	0,7	4,6	0,2	0,4	0,6
MOLISE	4,5	0,4	4,9	0,5	0,4	0,9
CAMPANIA	2,5	0,8	3,4	0,1	0,3	0,3
PUGLIA	3,1	0,5	3,6	0,3	0,1	0,4
BASILICATA	3,6	0,1	3,7	0,2		0,2
CALABRIA	2,8	1,2	4,0	0,1	0,4	0,5
SICILIA	3,1	0,8	3,9	0,2	0,1	0,3
SARDEGNA	3,8	0,9	4,7	0,0	0,1	0,1
ITALIA	3,3	0,6	3,9	0,3	0,3	0,6

ASS_OSP_STR_01

Acuti: sono escluse le discipline: 22 - Residuale manicomiale, 28 - Unità spinale, 56 - Recupero e riabilitazione funzionale, 60 - Lungodegenti, 75 - Neuro-riabilitazione

Non acuti: sono considerate le discipline: 22 - Residuale manicomiale, 28 - Unità spinale, 56 - Recupero e riabilitazione funzionale, 60 - Lungodegenti, 75 - Neuro-riabilitazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

ALLEGATO V A)

Gli affidamenti effettuati: dati di sintesi

Regione	ATO previsti	ATO con affidamento effettuato	Società affidatarie	Affidamento a privati	Società mista con partner selezionato	Società mista con partner finanziario	Società pubbliche	Altro	Società affidatarie per ambito	Popolazione (Istat)	Popolazione complessiva (Istat 2001)	Popolazione (%)
Piemonte	6	6	29		3	4	17	5	4,8	4.213.389	4.213.389	100%
Val D'Aosta	1									0	119.548	0%
Lombardia	12	6	11		1		10		1,8	6.376.253	9.046.745	70%
Trentino Alto Adige	Non Le giferato											
Veneto	8	7	12			1	11		1,7	3.797.189	4.434.228	86%
Friuli Venezia Giulia	4	1	1				1		1,0	136.491	1.096.474	12%
Liguria	4	2	5			1	4		2,5	1.094.017	1.571.783	70%
Emilia Romagna	9	9	10			9	1		1,1	3.983.346	3.983.346	100%
Toscana	6	6	6		5		1		1,0	3.497.806	3.497.806	100%
Umbria	3	3	3		2		1		1,0	825.826	825.826	100%
Marche	5	4	6		1		5		1,5	1.119.367	1.470.581	76%
Lazio	5	4	4	1	1	1	1		1,0	4.942.034	5.112.413	97%
Abruzzo	6	6	6				6		1,0	1.302.424	1.302.424	100%
Molise	1									0	320.601	0%
Campania	4	2	2		1		1		1,0	2.241.525	5.701.931	39%
Puglia	1	1	1				1		1,0	4.019.566	4.019.566	100%
Basilicata	1	1	1				1		1,0	597.768	597.768	100%
Calabria	5	3	3				2	1	1,0	1.471.142	2.011.466	73%
Sicilia	9	5	5	4	1				1,0	3.138.103	4.968.991	63%
Sardegna	1	1	1				1		1,0	1.631.880	1.631.880	100%
Ato interr. Lemene	1										180.756	0%
Totale	92	67	106	5	15	16	64	6	1,6	44.388.126	56.107.522	79%
Nord	45	31	68	0	4	15	44	5	2,2	19.600.685	24.646.269	80%
Centro	19	17	19	1	9	1	8	0	1,1	10.385.033	10.906.626	95%
Sud	28	19	19	4	2	0	12	1	1,0	14.402.408	20.554.627	70%

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione

Regione	ATO		Ricognizioni			Piano				Affidamenti effettuati
	Previsti	Insedati	Non avviata	In corso	Terminata	Non avviato	In corso	Redatto	Approvato	
Piemonte	6	6			6				6	6
Val D'Aosta	1	1			1	1			0	0
Lombardia	12	12			12	1	1	2	8	6
Trentino Alto Adige	Non Legiferato									
Veneto	8	8			8				8	7
Friuli Venezia Giulia	4	4		1	3	1	2		1	1
Liguria	4	4			4			1	3	2
Emilia Romagna	9	9			9				9	9
Toscana	6	6			6				6	6
Umbria	3	3			3				3	3
Marche	5	5			5				5	4
Lazio	5	5			5				5	4
Abruzzo	6	6			6				6	6
Molise	1	1			1				1	0
Campania	4	4			4				4	2
Puglia	1	1			1				1	1
Basilicata	1	1			1				1	1
Calabria	5	5			5				5	3
Sicilia	9	9			9				9	5
Sardegna	1	1			1				1	1
Ato interregionale Lemene (Friuli V.G. e Veneto)	1	0	1		0	1			0	0
Totale	92	91	1	1	90	4	3	3	82	67

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il coordinamento
delle politiche comunitarie

ALLEGATO V B)

IDRICO TARIFFE

DM 1 agosto 1996, “Approvazione del Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento”: sintesi.

Le modalità con le quali l’ATO definisce la tariffa sono regolate dal Metodo normalizzato

Il Metodo stabilisce la procedura attraverso la quale l’ATO deve predisporre lo sviluppo della tariffa nel Piano per tutto il periodo dell’affidamento. La tariffa definita dal Metodo normalizzato costituisce la Tariffa Reale Media (TRM), ovvero il ricavo medio che il gestore deve realizzare per finanziare i costi di gestione e gli oneri relativi agli investimenti previsti dal Piano. Lo stesso Metodo prevede che la TRM, prima di essere applicata all’utente in bolletta, sia articolata in più componenti. La norma prevede la possibilità di differenziare sia i volumi che le tariffe secondo la tipologia degli usi. Una prima articolazione riguarda la scomposizione fra quota fissa e quota variabile.

Una seconda articolazione riguarda la quota variabile, che a sua volta deve essere scomposta in tariffe crescenti secondo i volumi di consumo (tariffa a blocchi crescenti) in modo da disincentivare i consumi eccessivi e da agevolare, per le sole utenze domestiche, un primo volume di consumi ritenuto essenziale.

Per definire la spesa che l’utente deve sostenere, gli ATO devono applicare l’articolazione tariffaria prevista dai provvedimenti Cip del 1974 e 1975, le quali definiscono una struttura tariffaria che comprende: una quota fissa e una quota variabile proporzionale al consumo. La quota variabile è suddivisa in fasce di consumo a cui si devono applicare tariffe crescenti ed è differenziata a secondo degli usi. Negli usi domestici è prevista una fascia di consumo, definita come consumi essenziali, alla quale si deve applicare una tariffa agevolata (solo una quota della Tariffa Base o della Tariffa Reale Media) per tutti gli utenti domestici. I mancati ricavi che derivano dall’applicazione di questa tariffa agevolata dovranno essere compensati dai ricavi delle tariffe applicate nelle fasce di consumo eccedenti quella base.

Alcuni esempi di questi sistemi tariffari sono: tariffe binomie con una quota fissa e una quota variabile, tariffe a forfait (a lente tarata) (flat rate), tariffe uniformi al consumo (uniform rate), tariffe a blocchi crescenti (Increasing block rate), tariffe a blocchi decrescenti (Decreasing block rate) e tariffe differenziate per orario o per stagione (Peak load rate).