

LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI PER AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI" -

ordinamento, organizzazione e prospettive alla luce della pianificazione regionale e provinciale

Ponzano, 21 maggio

Relatore: avv. Vincenzo Pellegrini

Inquadramento giuridico, funzioni, forme di cooperazioni fra enti locali, soggetti gestori dell'ATO

L'intervento che mi è stato assegnato ha la finalità di illustrare sinteticamente l'attuale contesto normativo all'interno del quale si pone l'attività di gestione dei rifiuti urbani, con una particolare attenzione alla disciplina legislativa e regolamentare della Regione veneto, che proprio in questo periodo sta giungendo alla definizione dell'organizzazione amministrativa del servizio delineato

dalla legge regionale n. 3 del 21.1.2000.

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani è, come ben noto, un servizio pubblico locale.

La piena comprensione della normativa sul sistema di gestione dei rifiuti urbani presuppone dunque che si ripercorra, seppure sinteticamente - considerata la natura dell'intervento -, la disciplina in materia di servizi pubblici locali, cornice generale all'interno della quale "calare" poi - con attenzione al rapporto tra le diverse fonti - le norme in materia di gestione dei rifiuti urbani.

I. La disciplina nazionale dei servizi pubblici locali: cenni

L'attuale sistema normativo inteso dei servizi pubblici locali nasce con l'emanazione della legge n. **142/1990** sull'ordinamento delle autonomie locali. Prima dell'introduzione di tale legge fondamentale, i servizi pubblici locali sono stati gestiti secondo le tradizionali forme della gestione diretta in economia ovvero tramite azienda speciale (legge 29 marzo 1903 n. 103; r.d. 15 ottobre 1925 n. 2578, t.u. della legge sull'assunzione diretta di pubblici servizi da parte di comuni e province; d.p.r. 10 settembre 1982 n. 902) e della concessione a terzi (art. 267 r.d. 14 settembre 1931 n. 1175, t.u. finanza locale).

A partire dagli anni '60 tali modelli gestionali cominciarono però a mostrare in maniera sempre più evidente sintomi di inadeguatezza o, per usare termini più attuali, di non efficacia, efficienza ed economicità nella gestione dei servizi pubblici.

L'art. 22. della legge sulle autonomie locali veniva dunque a dare una (prima) risposta a quest'esigenza di riordino e di rinnovamento nella gestione dei servizi pubblici locali, prevedendo, come noto, cinque diverse opzioni gestionali:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.

Il completamento del sistema è avvenuto mediante atti normativi successivi, tra i quali pare opportuno ricordare l'art. 12, comma 1, **legge n. 498/1992** e l'art. 17, comma 58, **legge n.127/1997**: il primo ha eliminato il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria; il secondo ha esteso la previsione di cui all'art.

22, comma 3, lett. e) -gestione a mezzo di società per azioni costituite o partecipate dall'ente locale - alle società a responsabilità limitata.

Con l'emanazione del testo unico degli enti locali la materia dei servizi pubblici locali è confluita nel titolo V del **d.lgs. n. 26712000**.

Il testo originario dell'art. 113 della normativa appena citata infatti ripeteva la pregressa normativa riordinandola: alle -,cinque forme gestionali previste' dall'art. 22, legge n. 142/1990, infatti,aggiungeva (alla lett. f) la gestione a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria, ossia l'innovazione introdotta dall'art. 12, comma 1, legge n. 498/1992.

Qualche anno dopo le istanze degli organi comunitari imponevano al legislatore italiano – titolare della potestà legislativa (esclusiva) in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. - l'adeguamento della normativa interna sui servizi pubblici al principio europeo della tutela della concorrenza.

Tale adeguamento si è concretizzato in due interventi riformatori tra loro temporalmente vicini, ma sostanzialmente molto diversi (tanto, che si è parlato di riforma della riforma): **l'art. 35 della legge 28 dicembre 2001 n. 448** (legge finanziaria per il 2002) e **l'art. 14 d.l. 30 settembre 2003 n. 269, poi convertito con modificazioni nell'art. 4, co. 234, legge 24 dicembre 2003 n. 350** (legge finanziaria per il 2004).

Prima di sintetizzare gli aspetti fondamentali dell'attuale disciplina dei servizi pubblici locali, appare opportuna una breve riflessione sul rapporto tra fonti normative statali e fonti normative regionali, di sicuro rilievo in questa sede e da tenere presente nella lettura critica del sistema.

Il testo attuale dell'art. 113 d.lgs. n. 26712000 esordisce infatti con la esplicita affermazione che *"le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore"*.

In tal modo il legislatore nazionale ha inteso non solo indicare ad interpreti ed operatori la finalità (ossia la *ratio*) sottesa alle regole dettate dal nuovo art. 113 in materia di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali, ma anche sottolineare che si tratta di materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in virtù del nuovo riparto di competenze Stato-Regioni operato dalla riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3).

Nel disciplinare a livello regionale la materia dei servizi pubblici - e dunque anche del servizio rifiuti - occorrerà dunque fare attenzione ed isolare, per rispettarle integralmente, quelle disposizioni del citato art. 113 obiettivamente finalizzate alla tutela della concorrenza ovvero riconducibili a materie comunque riservate alla competenza legislativa statale, ancorché non espressamente richiamate: ad esempio, appartiene alla competenza esclusiva dello Stato la disposizione dell'art. 113, co. 15-bis terzo periodo (che sottrae alla scadenza legale del 31 dicembre 2006 le società

quotate in borsa alla data del 1 ottobre 2003) in quanto diretta alla tutela del risparmio (art. 117, co.2 2, lett. e), Cost.), mentre è da ricondurre alla disciplina delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, co. 2, lett. p), Cost.) la disposizione di cui al co. 5 del medesimo articolo, che riconosce e garantisce agli enti locali il potere discrezionale (nel senso prettamente amministrativo del termine, ossia di autonomia nella scelta del modo migliore di perseguire il pubblico interesse affidato alla sua cura) di scegliere tra i tre differenti modelli gestionali previsti quello più idoneo ad assicurare una gestione del servizio "ottimale".

Al di fuori delle disposizioni concernenti le materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'art- 113 assume invece il valore di norma di principio ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost.: di conseguenza spetterà al legislatore regionale dettare la disciplina di dettaglio nel rispetto dei principi fondamentali espressamente determinati o, in difetto, (comunque) desumibili dalla normativa statale.

Infine. per le materie riservate alla competenza esclusiva delle Regioni si applicherà il criterio opportunamente indicato dall' art. 1, co. 2, legge 5 giugno 2003) n. 131 (cd. legge La Loggia), per cui

nelle materie ora passate alla competenza regionale si continueranno ad osservare, fino all'entrata in vigore della nuova legislazione regionale, le vigenti disposizioni statali.

Ciò precisato in termini generali - quale contributo ermeneutico che può essere utile nel valutare il rapporto tra fonte statale e fonti regionali - appare opportuno sintetizzare i punti qualificanti dell'attuale disciplina interna sui servizi pubblici locali:

A) alla precedente distinzione tra «servizi pubblici locali con rilevanza industriale» e «servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale» si sostituisce quella tra «servizi pubblici locali economici» e «servizi pubblici locali economici».

B) Le nuove norme relative alle modalità di gestione e di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza -e economica sono (espressamente dichiarate) inderogabili, integrative delle già esistenti normative di settore, finalizzate alla tutela della concorrenza.

C) La proprietà delle reti, degli impianti e delle altre, dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio dei servizi pubblici non possono di regola essere cedute dagli enti locali: in deroga a tale principio, il co. 13 prevede che gli stessi possano essere ceduti a società a capitale interamente pubblico *incedibile* se le normative di settore lo permettono.

D) Nel caso in cui le discipline di settore prevedano la separazione dell'attività di gestione delle reti dall'attività di erogazione del servizio, la gestione delle reti può essere affidata:

1. ad imprese (private) idonee selezionate con procedure ad evidenza pubblica;
2. a società di capitali con capitale interamente pubblico.

E) L'attività di erogazione dei servizi pubblici economici può essere affidata a:

1. società di capitali (private) selezionate mediante procedura ad evidenza pubblica;
2. società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia stato scelto con procedura ad evidenza pubblica;
3. società a capitale interamente pubblico su cui l'ente locale eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che realizzino la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (cd. affidamento *in house*).

Dunque, l'obbligo di osservare le procedure dell'evidenza pubblica viene ribadito, ma (opportunamente) precisato e delimitato: allorché l'ente locale costituisce un'apposita società di capitali mista pubblico-privato per l'erogazione di un servizio pubblico, il momento concorrenziale viene anticipato alla fase della scelta del socio privato della costituenda società.

Trova inoltre espresso riconoscimento da parte del legislatore nazionale anche la possibilità di affidamenti diretti, ma esclusivamente a società il cui capitale è detenuto integralmente da enti

pubblici, introducendo così un concetto restrittivo del principio comunitario dell'affidamento cd. *in house*.

F) La precisazione che l'ente locale può cedere, in tutto o in parte, le azioni possedute in società erogatrici di servizi pubblici solo mediante procedure ad evidenza pubblica, peraltro da rinnovarsi alla scadenza del periodo di affidamento.

G) La finanziaria del 2004 ha inciso profondamente anche sulla disciplina del periodo transitorio delineata dalla precedente (recente) riforma, ossia dalla legge n. 448/2001, che la Commissione europea aveva giudicato non sufficientemente conforme ai principi comunitari.

Più precisamente si è stabilito che, se le discipline di settore non stabiliscono un congruo termine di transizione, "ai fini dell'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo", tutte le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante.

Sono escluse da questa anticipata cessazione legale soltanto:

1 .le concessioni affidate a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza;

2.le concessioni affidate a società di capitale interamente pubblico 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 che la controllano;

3 .le concessioni affidate alla data del 1 ottobre 2003 a società già quotate in borsa e a quelle da 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 di 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 di 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.

In sostanza, nel riscrivere la disciplina del regime transitorio il legislatore italiano sembra essersi orientato nel senso di voler "salvare" dalla scadenza *ex lege* del 31 dicembre 2006 solo quegli

affidamenti che, indipendentemente dalla normativa vigente all'epoca del loro rilascio, hanno comunque "dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza" così come in sostanza recepite nel medesimo art. 113.

II. La disciplina nazionale e della Regione Veneto di gestione dei rifiuti urbani: inquadramento generale e di sintesi

Nel contesto della suesposta disciplina dei servizi pubblici locali si inserisce la specifica disciplina di settore relativa alla gestione dei rifiuti urbani.

1. Come noto il previgente sistema normativo trovava la propria cornice nazionale nel DPR 915/198.1, emesso in attuazione alle direttive CEE 75/442 e 76/403 e disciplinante l'attività di smaltimento dei rifiuti, inteso in senso ampio e comprendente ogni fase di gestione dello stesso ivi compresa l'attività di trattamento funzionale al riutilizzo, recupero o riciclo. Tale legge conteneva già la distinzione fondamentale - propria della disciplina nazionale, che non trova riscontro nell'ordinamento comunitario - tra rifiuti speciali (ossia. esemplificando. quelli derivanti da lavorazioni industriali, da attività agricole, commerciali, artigianali, da ospedali e case di cura, da demolizioni costruzioni e scavi etc.) e rifiuti urbani (ossia. esemplificando. quelli provenienti da fabbricati e insediamenti civili in genere) [v. art. 2]. La gestione dei rifiuti urbani era rimessa in regime di privativa ai Comuni [art. 3] mentre la gestione dei rifiuti speciali era affidata alla libera

iniziativa imprenditoriale. L'organizzazione dei servizi di smaltimento veniva affidata alle Regioni, alle quali competeva allo scopo l'elaborazione, la predisposizione e l'aggiornamento di piani di organizzazione dei servizi di smaltimento rifiuti, compito assolto dalla Regione Veneto mediante approvazione del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti con deliberazione consiliare n. 785 del 28 ottobre 1988. Tale piano, per quanto rileva nella presente giornata di studio, divideva il territorio regionale in "bacini di utenza" e, nei singoli bacini così individuati, contemplava la costituzione di un "Ente responsabile di bacino" (Comuni, comunità montane, consorzi di enti pubblici) il quale aveva tra l'altro (limitando l'elencazione alle funzioni di maggior rilievo) i seguenti compiti:

- provvedere alla progettazione, realizzazione e gestione degli impianti direttamente o in concessione.
- promuovere iniziative per la raccolta differenziata;
- coordinare la raccolta e il trasporto.

La funzione - come dire - "istituzionale" di maggiore importanza dell'Ente responsabile di bacino era indubbiamente quella relativa alla progettazione, realizzazione e gestione di impianti. La quale, connessa all'obbligo dei comuni del bacino di inviare i propri rifiuti urbani agli impianti di trattamento al cui bacino sono assegnati (art. 10, elab. A del Piano), tendeva a creare sistemi chiusi ed autosufficienti di smaltimento dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali.

2. Nel contesto di tale sistema, il ruolo di enti responsabili di bacino è stato per lo più assunto da consorzi di Comuni, anche preesistenti, il cui statuto veniva adeguato al nuovo ruolo istituzionale. A tale proposito, va peraltro osservato che i Consorzi - enti responsabili di bacino, molto spesso (si pensa ad esempio all'esperienza della Provincia di Treviso, ma non solo) avevano per statuto un oggetto consortile più ampio di quello connesso al ruolo istituzionale ad essi attribuito. In altri termini, tali consorzi, oltre ad essere enti di bacino e ad esercitare in virtù delle norme regolamentari del Piano regionale determinate funzioni, divenivano forme volontarie di gestione associata (rectius: consortile) di servizi più ampi ed ulteriori, ai sensi dell'allora vigente art. 25 L. 142/1990 (odierno art. 31 D.Lgs 267/2000). Tale naturale ampliamento dell'oggetto dell'attività in capo ai "consorzianti di bacino", ben oltre le funzioni ad essi attribuite dal piano regionale di smaltimento, costituiva peraltro circostanza del tutto in linea con i principi in materia che prevedono, per evidenti ragioni di efficienza ed economicità organizzativa, la possibilità di costituire un solo consorzio tra gli stessi comuni (v. art. 25, c.6, L. 142/90 e odierno art. 31, c. 6, D.Lgs 267/2000).

Tale aspetto va tenuto in considerazione al fine di dare una lettura adeguata all'odierna transizione tra "vecchio" e "nuovo" sistema che contempla l'estinzione degli enti di bacino.

3. Il quadro normativo nazionale è mutato, come ben noto, con l'emanazione del decreto legislativo n. 22/1997, cd. decreto Ronchi, che ha abrogato il precedente DPR 915/1982. Il concetto di "smaltimento" è sostituito da quello di "gestione", concetto ampio che va ad abbracciare l'intero ciclo di "vita" del rifiuto (del quale lo smaltimento costituisce una fase ben specifica) e l'attività di controllo delle varie fasi di essa. Permane la distinzione di fondo tra rifiuti speciali e rifiuti urbani (con il noto punto di contatto dei "rifiuti speciali assimilabili", che tanta discussione ha alimentato nel corso degli anni '90), distinzione che esprime una vera e propria dicotomia di sistemi organizzativi, retti da principi del tutto differenti.

La gestione dei rifiuti urbani viene mantenuta capo al Comune in regime di privativa, replicando nell'ambito del nuovo sistema il principio già presente nel precedente, attribuendo dunque alla "gestione del rifiuto urbano" (e non del rifiuto speciale) la connotazione di tipico "servizio pubblico locale". L'articolo 21 Dlgs cit. stabilisce così che "I comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'articolo 23". Tale ultima disposizione costituisce il quadro normativo "nazionale" dell'organizzazione amministrativa della gestione del rifiuto urbano. L'articolo 23) - intitolato "Gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali" - dispone invero il principio del necessario superamento della frammentazione e polverizzazione

della gestione dei rifiuto urbano.

I Comuni vengono sì individuati quali soggetti a cui affidare in regime di privativa l'effettuazione della gestione dei rifiuto urbano, ma viene sostanzialmente imposto loro dal legislatore regionale un coordinamento a livello di bacino sovracomunale, preferibilmente provinciale.

La norma stabilisce pertanto che *"Salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le provincie. In tali ambiti territoriali le provincie assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti (omissis)"*.

Il legislatore nazionale precisa anzitutto che il sistema organizzativo dei bacini ottimali viene rimesso alla legge regionale. Ma stabilisce altresì che, per quanto non previsto, il livello organizzativo è quello provinciale, l'autorità competente all'organizzazione della gestione unitaria (ossia del coordinamento dei Comuni titolari del servizio) è la Provincia e lo strumento è il piano provinciale di gestione dei rifiuti.

Tale fase di "micro-pianificazione" per ambiti ottimali della gestione del rifiuto urbano avviene peraltro - anche nel contesto della nuova legge - "sotto il cappello" del piano regionale, al quale viene attribuito (v. art. 22) il compito di individuare una rete integrata di impianti nonché di fornire gli indirizzi sulle attività necessarie al perseguimento degli obiettivi fondamentali della legge, relativi (esemplificando) alla promozione del recupero e riciclaggio per ridurre la produzione di rifiuti all'origine, alla creazione di un'autosufficienza nello smaltimento e nel recupero dei rifiuti urbani non pericolosi nell'ambito dei bacini ottimali di gestione e al perseguimento del principio di prossimità per i rifiuti speciali per la riduzione della movimentazione dei rifiuti.

Il cd. decreto Ronchi nel tempo ha subito numerose modifiche

In questa sede è di particolare interesse ricordare che l'art. 23, c. 1, legge 31.07.2002 n. 179 ha modificato l'art. 21, c. 7, del dAgs. 22 del 1997 limitando l'ampiezza della privativa comunale nella gestione dei rifiuti urbani, escludendo dall'ambito della stessa l'attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati. Tale profilo - che ovviamente non sottrae gli impianti e le attività di recupero dei rifiuti urbani al necessario rispetto della pianificazione ed organizzazione pubblicistica - consente ora che l'attività di recupero dei rifiuti urbani possa essere eseguita anche da soggetti privati **direttamente**, senza necessità di ottenere l'affidamento in concessione dell'attività da parte di un soggetto pubblico.

4. Come noto la fase transitoria del cd. decreto Ronchi è durata più del previsto - come sempre accade - e le varie regioni si sono succedute nel tempo nell'emissione delle leggi regionali di adeguamento al nuovo sistema normativo.

La Regione Veneto ha recepito la normativa nazionale con la legge regionale n. 3 del 21.1.2000.

Appare opportuno soffermarsi ~ per rimanere nel tema del convegno - sulle parti della legge che si riferiscono più specificamente all'assetto organizzativo della gestione del rifiuto urbano.

La legge regionale ha anzitutto mantenuto il suggerimento del legislatore nazionale, quanto alla dimensione dei bacini ottimali di gestione, precisando art. 8, nel disciplinare i Piani provinciali di gestione dei rifiuti urbani, che *"Gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani corrispondono al territorio provinciale"*.

Nel contesto dei principi stabiliti dal piano regionale, il piano provinciale costituisce l'atto programmatico dell'attività gestionale nell'ambito territoriale ottimale, ed in esso - secondo l'art. 8 - deve essere individuata la rete di impianti coerente con il fabbisogno, sufficiente a garantire l'autosufficienza gestionale dei rifiuti urbani nell'ambito territoriale ottimale.

Al piano provinciale - nel perseguimento di un sistema, efficace di gestione del rifiuto urbano - viene anche data la facoltà di individuare ambiti territoriali ottimali di livello sub provinciale.

L'attuazione del Piano provinciale è rimessa all'Autorità d'ambito ed in tale modo il legislatore regionale attua il principio di necessario coordinamento degli enti locali disposto dall'art. 23, c. 5, D.Lgs 22/1997.

Più precisamente, l'art. 7 attribuisce ai Comuni la "gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa" nonché le altre competenze relative alla concreta gestione dei rifiuti urbani nel territorio (regolamento, raccolta differenziata e trasporto eco), secondo i principi della legge quadro nazionale, ma precisa altresì che *"alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati i comuni provvedono attraverso l'Autorità d'ambito"*, forma di coordinamento che diviene dunque obbligatoria.

L'Autorità d'ambito, precisa la legge, può essere istituita utilizzando o la forma della convenzione tra enti (ex art. 30 D.Lgs 267/2000) oppure la forma del Consorzio (ex art. 31 id.)

Secondo quanto disposto dall'art. 17 - Ordinamento *dell'Autorità d'Ambito* - l'Autorità d'ambito *"ha personalità giuridica di diritto pubblico"*. Tale passaggio - apparentemente riferito sia all'ipotesi di autorità d'ambito costituita in consorzio e autorità d'ambito costituita tramite convenzione - lascia qualche perplessità di principio, essendo arduo potere ravvisare in una convenzione tra enti "conclusa ai sensi dell'art. 30 D.Lgs 267/2000 (che al più costituisce atto convenzione di coordinamento) la costituzione di un nuovo soggetto munito di autonoma personalità giuridica rispetto ai soggetti "convenzionati". Delle due l'una: o l'Autorità viene costituita nella forma del consorzio, ed allora è certamente soggetto pubblico nuovo munito di autonoma personalità giuridica, oppure viene costituita mediante convenzione, ed allora non rappresenta certamente un soggetto nuovo e distinto dagli enti locali che sottoscrivono la convenzione. Il punto della legge merita indubbiamente una riflessione, in relazione ai principi generali contenuti nel testo unico degli enti locali.

Veniamo alle funzioni della nuova Autorità.

La principale funzione è indubbiamente quella di realizzare gli impianti previsti dal Piano provinciale, direttamente o mediante affidamento a terzi.

La realizzazione degli impianti pare essere la sola attività diretta, di carattere "aziendale", ammessa per l'Autorità d'accoglienza, in quanto essa "non può svolgere attività di gestione operativa relative alla raccolta, trasporto, recupero e smaltimento" (art. 15, c. 2).

Le ulteriori funzioni consistono in:

- individuazione del soggetto gestore;
- criteri di determinazione della tariffa e riscossione;
- adozione del regolamento tipo relativo alla Gestione dei rifiuti urbani;
- individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata per singolo Comune.

Rispetto alle funzioni degli enti di bacino, i quali erano per lo più attuatori del programma regionale di realizzazione degli impianti di bacino e semplici coordinatori delle fasi ulteriori della gestione rimesse alla libera determinazione comunale, l'Autorità d'ambito - almeno in linea generale rappresenta uno strumento obbligatorio per la gestione unitaria amministrativa (non operativa) dell'intero ciclo gestionale.

Ho precisato peraltro che l'affermazione di una concentrazione necessaria del ciclo gestionale del rifiuto urbano in capo alla Autorità d'ambito appare temperato decisamente dall'art. 19, che disciplina l'organizzazione a regime della gestione del servizio.

L'art. 19 cit. invero precisa che *"l'Autorità d'ambito provvede, di norma alla organizzazione del servizio relativo ai rifiuti urbani con un unico gestore del servizio, fatta eccezione per il servizio di raccolta e trasporto che può essere organizzato autonomamente dai singoli comuni;.."*.

La disciplina a regime dell'organizzazione del servizio introduce una precisazione importante, ove stabilisce che l'organizzazione unitaria del servizio nell'ambito territoriale ottimale non include il servizio di raccolta e trasporto "che può essere organizzato autonomamente dai singoli comuni".

La norma non precisa quale sia il soggetto competente a decidere se l'organizzazione del servizio di raccolta in un determinato comune permanga in capo al comune medesimo oppure debba essere attribuita al gestore unico.

L'espressione utilizzata dal legislatore (i.e. "che può essere organizzato autonomamente dai singoli comuni") sembra peraltro attribuire tale decisione al Comune, che nell'esercizio della propria autonomia può organizzare il servizio di trasporto e raccolta nel proprio territorio. Il Comune è peraltro il soggetto titolare della funzione e la norma sembra semplicemente consentire allo stesso di non spogliarsi della propria autonomia nell'organizzazione di una specifica fase della gestione del rifiuto, quella maggiormente a contatto con i cittadini ed il territorio

Non pare contrastare con tale interpretazione nemmeno l'utilizzazione nel contesto del periodo citato dell'espressione "di norma" che pare piuttosto riferirsi alla scelta del gestore unico per l'intero ambito ottimale piuttosto che per sotto ambiti, eccezione questa contemplata nel passaggio appena successivo ove si consente all'Autorità d'ambito - per l'appunto quale eccezione alla norma - "per ragioni di natura territoriale, amministrativa, economica e tecnica.." di organizzare il servizio anche prevedendo più soggetti gestori. Tale interpretazione pare confermata dallo stesso art. 15 che, ove attribuisce all'Autorità d'ambito il compito di individuare i soggetti cui affidare la gestione operativa relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, fa espressamente, salvo "quanto previsto dall'art. 19 in ordine alla raccolta e al trasporto", confermando a ben vedere implicitamente che l'individuazione di un soggetto gestore da parte dell'Autorità per la fase della raccolta e trasporto presupponga che il comune non abbia deciso di organizzarlo autonomamente ex art. 19 cit.

5. La legge regionale citata ha avuto una lunga fase transitoria che si sta compiendo in questi giorni ed è dunque di particolare interesse.

Ci si limita qui a tracciare un cenno alle disposizioni transitorie contenute nella legge. L'articolo 58 LR 3/2000 prevede che il PRSU approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 785/1988 permanga in vigore fino all'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti previsto dall'art. 10 della legge medesima.

Con esso, ovviamente, è prevista la permanenza degli enti responsabili di bacino, che hanno continuato ad espletare le proprie funzioni.

Un'ulteriore norma transitoria è contenuta - impropriamente, quanto a collocazione sistematica all'art. 8, e. 5 della legge che precisa che fino all'approvazione dei piani provinciali di gestione dei rifiuti urbani, i bacini di utenza previsti dal PRSU fungono da ambiti territoriali ottimali.

Con la recente novella contenuta nella LR 26.11.2004 n. 22 è stato - tra l'altro - introdotto un nuovo articolo, 16 bis, recante la disciplina per la transizione degli enti responsabili di bacino all'Autorità d'ambito.

Tale norma stabilisce che nelle more dell'individuazione delle forme di servizio di gestione dei rifiuti urbani da parte dell'Autorità d'ambito rimangono in essere gli enti responsabili di bacino a continuano a produrre effetti le concessioni ed i contratti di servizio vigenti per l'affidamento della gestione operativa relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani rilasciate e stipulate dagli stessi enti responsabili di bacino.

Successivamente - continua la norma - gli enti responsabili di bacino sono soppressi e le relative concessioni e contratti di servizio si estinguono.

Quale eccezione all'estinzione degli enti attuali e alla cessazione delle concessioni e dei contratti di servizio, è previsto che l'Autorità possa salvaguardare temporaneamente una o più delle gestioni esistenti.

In ogni caso, aggiunge la norma, la durata delle gestioni salvaguardate non può eccedere i termini del 31.12.2006 o, per le eccezioni contemplate dai commi 15 bis o 15 ter dell'art. 113 D.Lgs 267/2000. la data del ' 3 1. 12.2007.

La norma attribuisce poi agli enti partecipanti all'Autorità, con atto successivo alla costituzione, la definizione dei criteri e delle modalità di conferimento al patrimonio dell'Autorità delle quote ripartite a seguito dell'estinzione degli enti responsabili di bacino.

In questa sede ci si limita a qualche prima osservazione sulla disciplina sopra descritta.

Anzitutto si osserva che la norma prevede l'estinzione degli enti responsabili di bacino.

A tale proposito, ci si chiede se tale disposizioni comporti necessariamente l'estinzione dei "consorzi di comuni - enti responsabili di bacino" nell'ipotesi in cui questi svolgessero, od intendano svolgere, anche funzioni ulteriori rispetto a quelle di ente responsabile di bacino. La norma sul conferimento delle quote al patrimonio dell'Autorità fa pensare ad una. risposta affermativa che però potrebbe contraddire con i principi generali attinenti all'autonomia organizzativa dei comuni. Tale dubbio ovviamente acquista importanza qualora effettivamente i consorzi esistenti svolgano funzioni in forma associata, ulteriori rispetto a quella attribuite dalla legge all'Autorità d'ambito, di un qualche rilievo e dunque va valutato ed eventualmente approfondito in concreto.

Altro aspetto da rilevare riguarda il fatto che tale norma non appare coordinata con l'art. 19 della legge, il quale a regime consente ai singoli comuni (anche in forma associata?) di organizzare autonomamente la raccolta e il trasporto. Pare a chi scrive, ad una prima lettura, che la cessazione della gestioni esistenti prevista dalla norma transitoria consenta poi ai Comuni di esercitare la facoltà loro attribuita a regime dall'art. 19 cit.

Quanto infine alla scadenza della concessioni in essere ed anche delle gestioni in salvaguardia essa va necessariamente coordinata con la lettura dell'art. 113 D.Lgs 113/267 al quale essa rinvia

Le disposizioni succitate vanno inoltre completate con la lettura del Piano regionale e dei Piani provinciali, recentemente approvati dal Consiglio regionale in data 24.11.2004, c he lascio ai successivi relatori.

Ponzano, 21.05.2005
Vincenzo Pellegrini