



La gestione del ciclo integrato dei rifiuti

2A – La nuova disciplina sui servizi pubblici locali, le competenze, i centri decisionali

**Le competenze in materia di gestione dei rifiuti
di Stato, Regioni, Province e Comuni
introdotte dal decreto “Ronchi”
(Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22)**

**Sono poi state modificate e integrate
dal D.Lgs.152/2006 (“Codice dell’Ambiente”)**

Il Decreto Legislativo 152/06 smi

L'art.195 del D.Lgs.152/06 stabilisce le competenze di indirizzo, coordinamento e di definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti dello **STATO**.

L'art. 196 del D.Lgs.152/06 stabilisce le competenze delle **REGIONI** relativamente alla pianificazione e regolamentazione, nonché al coordinamento degli Enti locali, nelle attività di gestione dei rifiuti, sia sotto il profilo gestionale sia in termini di esigenze impiantistiche e di smaltimento.

L'art. 197 del D.Lgs.152/06 stabilisce che alle **PROVINCE** spettino funzioni amministrative di controllo.

L'art.198 del D.Lgs.152/06 stabilisce che **COMUNI concorrono**, nell'ambito delle attività degli ATO, alla **GESTIONE** dei rifiuti urbani e assimilati.

A LIVELLO CENTRALE Art.195, D.Lgs.152/06: le competenze dello STATO

- **Indirizzare** e coordinare la politica nazionale;
 - Definire i **criteri generali** e le **metodologie** per la gestione dei rifiuti;
 - Individuare le misure per la gestione dei **rifiuti pericolosi**;
 - Definire i **piani di settore** per *riduzione, riciclaggio, recupero*;
 - Ottimizzare la raccolta, la cernita e il riciclaggio dei rifiuti;
 - Favorire il riciclaggio e il recupero di materia prima dai rifiuti, promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti;
 - Individuare gli **obiettivi di qualità** dei servizi di gestione dei rifiuti.
-

Art. 196 : le competenze delle REGIONI 1/2

1. Predisporre, adottare e aggiornare i **Piani regionali di gestione dei rifiuti**.
 2. **Regolare le attività di gestione** dei rifiuti, **compresa la raccolta differenziata** dei rifiuti urbani.
 3. Elaborare, approvare e aggiornare i **piani per la bonifica** di aree inquinate.
 4. **Approvare i progetti di nuovi impianti** per la gestione dei rifiuti e **autorizzare** le modifiche degli impianti esistenti;
-

Art. 196 : le competenze delle REGIONI 2/2

5. **Autorizzare l'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti.**
 6. **Regolamentare le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti.**
 7. **Delimitare gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati.**
 8. **Promuovere la gestione integrata dei rifiuti.**
 9. **Incentivare la riduzione della produzione dei rifiuti e il recupero degli stessi;**
-

Criteri della pianificazione regionale: efficienza ed efficacia

- L'impiantistica regionale per la gestione dei rifiuti urbani deve tenere in considerazione criteri di **trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza**, nonché **assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione** al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
 - deve inoltre **procedere alla valutazione dei costi** delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani.
-

La pianificazione regionale individua...

- la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree «non idonee» alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera p)
 - Le iniziative dirette a **limitare la produzione dei rifiuti** e a favorire il **riutilizzo, il riciclaggio** e il **recupero dei rifiuti**.
 - Le iniziative dirette a favorire il **recupero dai rifiuti di materiali e di energia**.
 - Le misure atte a **promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani**.
-

Art. 199 del D.Lgs. 152/06 - Il piano regionale dei rifiuti

- Il Piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente.
- L'approvazione del piano regionale o il suo adeguamento è requisito necessario per accedere ai finanziamenti nazionali.
- Le Regioni, sentite le Province interessate, provvedono all'aggiornamento del Piano nonché alla programmazione degli interventi attuativi occorrenti.

Le Regioni provvedono, in accordo con gli EE.LL. alla delimitazioni degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)

Art. 199 del D.Lgs. 152/06 - Il piano regionale dei rifiuti

I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono:

la tipologia e il complesso degli **impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani** da realizzare nella regione, tenendo conto:

- dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali;
 - dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale;
-

Art. 197 del D.Lgs.152/06: competenze delle PROVINCE

Le Province svolgono (in attuazione del D.Lgs 267/00 art. 19) in generale le **funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello Provinciale.**

Il D. Lgs. 152/06 stabilisce le competenze in materia di controllo affidandole alle Province

In base all'art. 197 del D.Lgs.152/06, nel rispetto di quanto stabilito nei **Piani Regionali**, le Province:

- ✓ controllano periodicamente tutte le **attività di gestione di intermediazione e di commercio dei rifiuti**,
 - ✓ Controllano e verificano gli **interventi di bonifica** e il monitoraggio successivo;
 - ✓ verificano e controllano i **requisiti** previsti per l'applicazione delle **procedure semplificate**;
 - ✓ individuano le **zone idonee e quelle non idonee** alla **localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti**.
 - ✓ l'individuano,sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, le zone «idonee e non idonee» alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone «non idonee» alla localizzazione di impianti di recupero dei rifiuti.
-

Art. 198 D.Lgs. 152/06: le competenze dei COMUNI

- **Concorrono alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati. In mancanza di un soggetto esterno, i Comuni gestiscono direttamente la raccolta dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviandoli allo smaltimento in regime di privativa.**
 - **Concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che rispettino i principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità, in coerenza con i Piani d'Ambito adottati.**
-

I Regolamenti comunali stabiliscono

- Le misure per **assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione** dei rifiuti urbani.
 - Le **modalità del servizio di raccolta e trasporto** dei rifiuti urbani.
 - Le **modalità del conferimento** (da parte degli utenti) della raccolta differenziata.
 - L'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani;
-

I Comuni nell'ATO

Il ruolo dei Comuni è svolto anche in forma collegiale attraverso la partecipazione all'Autorità d'Ambito, laddove presenti, e si esplica attraverso le funzioni normativamente demandate all'Autorità, ed in particolare:

- la redazione del Piano d'Ambito;
 - la redazione dello schema di Contratto di Servizio;
 - la scelta del modello organizzativo di gestione del servizio (concessione a terzi/PPPI);
 - l'espletamento della procedura di gara per la scelta del gestore;
 - la scelta della durata dell'affidamento;
 - l'espletamento delle funzioni di controllo sull'attività del gestore
-

Soppressione delle Autorità d'Ambito

L'art. 2, comma 186-bis, della Legge 23 dicembre 2009 n. 191, introdotto dall'art. 1, comma 1-quinquies della **Legge 26 marzo 2010 n. 42** ha **determinato la soppressione delle** *Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 s.m.i. a partire dal 2010, ma a seguito di alcune proroghe adesso le citate Autorità risultano soppresse dal 31/12/2012 e le Regioni avrebbero dovuto definire il soggetto deputato a prenderne il posto ed esercitarne le funzioni.*

Situazione

Alcune Regioni hanno normato commissariando le AATO esistenti ed accorpando alcuni ambiti, altre hanno affidato il compito alle Province, altre devono ancora legiferare.

Esiste al momento una situazione alquanto disomogenea a livello nazionale.

*L'affidamento dei servizi
pubblici locali: Il servizio
rifiuti*

Un quadro normativo complesso e oneroso 1/3

I Comuni rispetto all'affidamento del ciclo di gestione dei rifiuti si trovano oggi ad affrontare una normativa molto articolata oggetto di continui mutamenti da cui risultano – pur con eccezioni e qualche contraddizione – le seguenti direttrici:

- ❑ privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali: su tale aspetto è intervenuta la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20/7/2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art 4 del dl 138/11 s.m.i (previgente disciplina dei SPL di ril. Economica);
- ❑ vincoli stringenti al ricorso da parte dei Comuni allo strumento delle società commerciali, con obblighi di dismissione/liquidazione e divieti di costituzione delle stesse;
- ❑ ambiti minimi territoriali e gestioni associate per la gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali sovracomunali.

Un quadro normativo complesso e oneroso 2/2

Il quadro normativo di riferimento, fino ad oggi instabile è contornato da una pluralità di fonti che ne rendono complessa la regolazione:

- ❑ Normativa comunitaria per gli affidamenti, prima oggetto dell' ex art. 4 dl 138/2011 smi
- ❑ art. 25 Decreto legge 1/2012 smi, che interviene sugli ambiti territoriali dei SPL «a rete» di rilevanza economica
- ❑ dl 78/2010 s.m.i., su dismissione società Comuni piccoli e medi
- ❑ dl 2/2010 convertito in Legge 42/2010 s.m.i.– “Abrogazione delle AATO idrico e rifiuti”
- ❑ discipline di settore, in particolare il d.lgs. 152/2006 s.m.i. per i rifiuti
- ❑ leggi regionali, in particolare su ATO e gestioni associate
- ❑ Art.9 del dl 95/2012, convertito in legge 135/2012, sul divieto di istituzione di enti, agenzie e organismi comunque denominati
- ❑ Art. 4 del dl 95/2012 smi su vincoli e divieti per le società partecipate
- ❑ Art. 19 del dl 95/2012 convertito in legge 135/2012, sulle funzioni fondamentali dei Comuni
- ❑ Art. 34 del dl 179/2012 sulla scadenza dei contratti e l'affidamento «unicamente» da parte dell'ente di governo dell'ambito (incluso i rifiuti)

Un complesso processo decisionale



La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012

Con sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012 viene abrogato l'intero *corpus* normativo dell'articolo 4 del dl 138/11 smi.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che le norme intervenute dopo il referendum del 2011 fossero una illecita duplicazione, oltretutto ancor più restrittiva, di norme già abrogate, e questo in aperto contrasto col dettato dell'art. 75 della Costituzione.

Ancora una volta cambia quindi lo scenario di questo settore che non riesce a trovare la necessaria stabilità legislativa.

Gli effetti della decisione

- ❑ Sparisce l'obbligo per gli enti locali di effettuare analisi di mercato (previsto per lo scorso 13 agosto) per giustificare l'attribuzione di diritti di esclusiva
- ❑ scompaiono quindi i limiti economici per gli affidamenti in house, preclusi per servizi di valore superiore a 200mila euro (contenuti nel decreto liberalizzazioni 1/2012 del Governo Monti)
- ❑ decadono il regime transitorio e le prescrizioni ivi contenute
- ❑ scompare la controversa deroga che prevedeva, per poter continuare la gestione del servizio a decorrere dal 1/1/2013 e fino al 31/12/2015, una fusione entro il 31 dicembre 2012 fra le preesistenti gestioni dirette o in economia, tale da delimitare un unico gestore d'ambito ai sensi dell'art. 3 bis del dl 138/2011 s.m.i.
- ❑ decadono naturalmente tutte le norme dei provvedimenti attuativi e/o provvisorie
- ❑ scompare la norma che impediva agli ex amministratori locali di sedere nei consigli di amministrazione delle società interessate (**adesso sostituita dal recentissimo d.lgs. 39/2013 del 19.4.2013**)

Modalità di affidamento post sentenza 199/2012

Gli enti locali, possono affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio idrico integrato, sul quale occorrono tuttavia specifiche considerazioni, mediante:

- ❑ gara ad evidenza pubblica, in questo caso in base alle normative inerenti gli appalti o le concessioni di servizi;
- ❑ società mista mediante selezione con gara a doppio oggetto del socio privato non generalista (quindi operativo), in applicazione delle disposizioni inerenti il PPP, senza vincoli relativi alla percentuale di capitale detenuta dal privato stesso;
- ❑ gestione in *house providing* purchè in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, soggette però ai vincoli di spesa, ecc. ai sensi delle vigenti normative (ovvero in economia o mediante Azienda speciale soggette però ai vincoli precedentemente indicati), **se non limitata dalle discipline settoriali.**

Criticità di base: Stratificazione normativa

Rispetto al servizio di gestione dei rifiuti, l'affidamento segue le norme:

- ❑ Comunitarie in materia di affidamento;
- ❑ del d. lgs. 152/06 smi;
- ❑ dell'articolo 25 del dl 1/12 smi c.d. decreto liberalizzazioni (che ha inserito nel del 138/11 l'articolo 3 bis – non toccato dalla sentenza 199/2012 - inerente *Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*);
- ❑ norme su limiti e divieti alle partecipazioni societarie;
- ❑ del dl 179/2012 art. 34 commi 13-18
- ❑ a partire dal 2013 quanto previsto dall'art. 14 dl 201/11 smi, in materia di tributo comunale su rifiuti e servizi (TARES).

Si determinano quindi diverse criticità dovute alla mancanza di coordinamento fra le diverse normative, delineando - per questo specifico settore una situazione – non del tutto chiara e coerente.

Vediamo i riflessi dell'art. 3 bis e della sentenza 199/2012 in materia di rifiuti .



Ambiti e bacini territoriali: articolo 3 bis del dl 138/2011 s.m.i. in vigore

Resta, come detto, l'articolo 3 *bis del dl 138/11 smi*, il quale – come modificato dal cd decreto crescita II, prevede:

- ***Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi di cui al comma 1 del presente articolo.***
- ***a partire dal 2013 l'affidamento con gara ad evidenza pubblica degli enti territoriali e di quelli di governo degli ambiti, costituisce elemento di virtuosità rispetto al Patto di stabilità, realizzando un saldo finanziario pari a zero (ai sensi dell'art. 20 c.3 del dl 98/11 smi).***

La disciplina degli ATO è quindi fatta salva laddove già definiti delle normative regionali, in caso contrario resta oggetto di definizione, da parte delle stesse Regioni, entro il termine, già scaduto, previsto dalla succitata norma generale.

Il dl 179/2012 intervine sui servizi pubblici locali

L'articolo 34 del dl 179/12, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 245 del 19/10/2012, ai commi da 13 a 18, interviene nuovamente in materia di servizi pubblici locali. Nello specifico prevede:

- **Per i SPL a rilevanza economica**, l'affidamento va fatto in base ad una relazione contenente le ragioni della scelta, il rispetto dei requisiti comunitari sulla forma, la definizione degli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni. La relazione va pubblicata sul sito dell'amministrazione interessata;
- la **relazione** è effettuata anche per gli affidamenti in essere al 20/10/2012 e pubblicata sul sito istituzionale entro il 31/12/2013;
- gli enti competenti devono inserire una **scadenza nei contratti di servizio** che ne sono sprovvisti (in caso contrario gli stessi cessano al 31/12/2013);
- gli **affidamenti diretti a società quotate in borsa e loro controllate**, effettuati al 1/10/2003, vanno a scadenza naturale; se non indicata i contratti cessano improrogabilmente *ope legis* al 31/12/2020;
- le succitate norme non si applicano alla distribuzione del gas, dell'energia elettrica ed alla gestione delle farmacie comunali;
- Anche il **servizio rifiuti** è affidato "unicamente" dall'ente d'ambito o di bacino (inserisce il comma *1 bis* all'art. *3 bis* del dl 138/2011 smi).

Attività del servizio rifiuti: l'articolo 25 del dl 1/2012 smi

Il comma 4 dell'art. 25 del dl liberalizzazioni prevede la possibilità di affidare disgiuntamente alcune attività disponendo che per la gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica:

- a. la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;*
- b. la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.*

Per gli impianti i cui titolari non sono enti locali, l'affidatario deve comunque garantire l'accesso a tariffe regolate e predeterminate e le potenzialità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel Piano d'Ambito.

Riepilogo: Chi è il soggetto che affida e cosa affida?

Se la norma introdotta affida tale compito all'ente di governo dell'ambito, la il contesto di riferimento e la stratificazione normativa che tocca affidamento, competenze e collegati tributi/tariffe non rende operativamente fattibile quanto previsto in tutte le realtà territoriali.

Laddove le normative regionali esistono ed hanno individuato i sostituti delle ex AATO si procede come disposto dalle stesse;

Laddove tali soggetti non ci sono, non sono ancora costituiti ovvero la Regione non ha normato, allora il soggetto affidante non può che restare il Comune o i Comuni (nelle more della definizione degli ambiti e dei loro enti di governo).

Oggetto dell'affidamento: *non è più «per forza» il ciclo integrato, ma le due fasi principali di cui all'ex articolo 202 del d. lgs. 152/06 smi, adesso art. 25 del dl 1/12 (slide precedente) con la gestione degli impianti che può essere separata dalle altre fasi.*

Queste due fasi vanno comunque coordinate regionalmente.

Come si affida?

Come affida

La normativa richiama la procedura prevista dall'articolo 202 “nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica” pertanto il servizio rifiuti, dovrebbe essere affidato ricorrendo alla gara ad evidenza pubblica, alla società mista con selezione del socio a doppio oggetto ovvero *in house* secondo i noti principi comunitari.

Criticità

Ci sono teorie divergenti ma sostanzialmente ci si rifà alle normative comunitarie sull'affidamento, ivi incluso l'in house providing alle specifiche condizioni.

Ulteriore problematica: il tributo TARES

Secondo l'articolo 14 del Dl 201/11, dal primo gennaio 2013 è istituito in tutti i Comuni un nuovo tributo, Tares (sostitutivo di Tarsu e Tia) a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento e dei costi relativi ai servizi indivisibili.

In deroga all'articolo 238 del Dlgs 152/2006 e all'articolo 52 del Dlgs 446/1997, infatti, la Tares dovrà essere versata solo al Comune .

La reinternalizzazione di servizi non giustifica, però, a parere della magistratura contabile (in particolare Corte dei conti, sezioni riunite di controllo n. 3/12) alcuna deroga ai vincoli di finanza pubblica.

Secondo il Dl 201/11, compete al consiglio comunale approvare la tariffa, in conformità al piano finanziario del gestore.

Il decreto è stato poi modificato dal dl 35/2013 art. 10 commi 2 e 3 e sta creando numerose difficoltà

Ulteriore problematica: articolo 19 del decreto Spending review

Va segnalato inoltre l'articolo 19 del dl 95/2012, recentemente convertito in legge 185/2012 che assegna ai comuni specifiche funzioni fondamentali – ai sensi dell'art. 117 della costituzione - fra le quali:

- 1. Lett. b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;*
- 2. Lett. f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.*

Sul tema della riscossione poi troverebbero riscontro le disposizioni di cui all'articolo 4 c. 1 del dl 95/2012 smi relativamente alla dismissione delle c.d. società strumentali (in realtà individuate in termini di fatturato 90% nel 2011 con la P.A.).

Per le società di riscossione partecipate dai Comuni tali disposizioni risultano però di fatto, difficilmente applicabili a seguito di vincoli e limiti dei soggetti iscritti all'albo dei gestori (ex artt. 52 e 53 d. lgs. 446/1997)

Conclusioni

1. Ciclo dei rifiuti non necessariamente «integrato»
 2. sforzo interpretativo degli enti locali per individuare, nel confuso quadro, le restrizioni e le interazioni fra le diverse discipline in materia
 3. Problematiche operative rispetto al «soggetto» deputato all'affidamento del servizio rifiuti, nelle more dell'intervento delle Regioni
 4. l'articolo 19 comma 1 del dl 95/2012 c.d. decreto *spending review*, assegna specifiche funzioni fondamentali in materia ai Comuni
 5. si rende necessario ed opportuno un coinvolgimento diretto dei Comuni per la revisione dei piani d'ambito, che devono essere resi coerente con gli obiettivi previsti dalla richiamata direttiva comunitaria 2008/98/CE sugli obiettivi di avvio a riciclo
 6. il tributo comunale sui rifiuti e servizi, introdotto dal dl 201/11 smi, si riferisce espressamente all'affidamento "in regime di privativa ai sensi della vigente normativa ambientale"
 7. Le norme del dl 179/12 non possono bloccare anche il ricorso all'affidamento da parte del singolo ente
-

FINE
Grazie per l'attenzione
