

Università di Ferrara 2 dicembre 2016

Riforma dei servizi pubblici a rete:
autorità di regolazione e ciclo integrato rifiuti

Ruolo e funzioni dei Consigli di Bacino nel Veneto

Paolo Diprima

Direttore Consiglio di Bacino Venezia Ambiente

Indice

- 1) L'organizzazione del servizio rifiuti nella normativa nazionale (art. 3 bis del DL 138/2011)
- 2) L'assorbimento degli Enti di Bacino nelle Provincie e Città metropolitane (Legge 56/2014)
- 3) L'organizzazione dei servizi a rete nel TU SPL Madia congelato dalla Corte Costituzionale
- 4) Le competenze istituzionali in materia di rifiuti nella Regione veneto (LRV 3/2000)
- 5) Modello di organizzazione del servizio rifiuti adottato dalla Regione Veneto (LRV 52/2012)
- 6) Confronto con altri Modelli regionali di organizzazione del servizio rifiuti: Emilia e Toscana
- 7) Confronto tra Modelli di organizzazione dei servizi a rete nel Veneto: Idrico e Rifiuti
- 8) L'unico Ambito territoriale ottimale dei rifiuti nel Veneto corrispondente all'intera regione
- 9) I bacini territoriali e i loro Enti di Governo
- 10) Costituzione dei Consigli di Bacino
- 11) Stato del processo di costituzione dei Consigli di Bacino nel Veneto
- 12) Gli Organi dei Consigli di Bacino: Assemblea, Comitato, Direttore
- 13) Funzioni dei Consigli di Bacino: sintesi
- 14) Le Funzioni di programmazione
- 15) Le Funzioni di stazione appaltante (affidamento, contratto di servizio, vigilanza);
- 16) Cenni alla normativa di riferimento per l'affidamento del servizio rifiuti
- 17) La sorte dei contratti di servizio in essere all'atto della costituzione dei Consigli di Bacino
- 18) Le Funzioni in materia tariffaria riferite ai Comuni con Tariffa a corrispettivo
- 19) La competenza di approvazione dei Piani economico-finanziari del servizio rifiuti
- 20) Conclusioni: i temi aperti

1 -L'organizzazione del servizio rifiuti nella normativa nazionale (art. 3 bis del DL 138/2011)

- La disciplina nazionale dell'organizzazione dei servizi pubblici a rete resta ad oggi basata sull'art. 3 bis del DL 138/2011, di cui era stata prevista l'abrogazione all'atto dell'entrata in vigore del nuovo TU «Madia» sui Servizi pubblici locali, peraltro «congelato» dalla sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale
- Il primo comma dell'art. 3 bis affida alle Regioni il compito di organizzare *«lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi»*
- Con tale disposizione il legislatore nazionale era intervenuto per colmare la vacatio creata dall'abolizione, per effetto del comma 186 bis dell'art. 2 della L. 191/2009,, delle Autorità d'Ambito territoriali di cui all'art. 201 del Dlgs 152/2006, demandando alle Regioni le scelte in materia di organizzazione territoriale del servizio rifiuti, fermo restando peraltro il principio di attribuirne la competenza ad un organismo sovracomunale, per conseguire economie di scala e di differenziazione
- La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale, salva la facoltà per le regioni di individuare specifici bacini territoriali di dimensione inferiore, con scelta motivata
- Il termine assegnato alle legislazioni regionali per disciplinare la materia nei rispettivi territori è stato più volte prorogato, fino al 31.12.2012 dall'art. 13 del DL 216/2011

1 -L'organizzazione del servizio rifiuti nella normativa nazionale (art. 3 bis del DL 138/2011) - segue

- Il comma 1-bis dell'art. 3-bis delinea poi le funzioni che i legislatori regionali devono attribuire agli istituendi enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali, compresi espressamente quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, ai quali spetta la competenza esclusiva in materia di:
 - organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica
 - scelta della forma di gestione, tra quelle ammesse dall'ordinamento dei SPL (gara, partenariato, in house)
 - affidamento della gestione e relativo controllo
 - determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza
- Gli Enti locali sono obbligati a partecipare agli istituendi Enti di governo degli ambiti ottimali, aderendovi entro 60 giorni dalla loro istituzione, con esercizio, in caso di loro inadempimento, dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione
- Va inoltre segnalato che, ai sensi del citato art. 2 della L. 191/2009, i legislatori regionali, accanto alle funzioni previste dal comma 1-bis, avrebbero dovuto attribuire agli istituendi Enti di Bacino anche le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito di cui all'art. 201 del Dlgs 152/2006, che erano incaricate anche della programmazione del servizio (Piano d'ambito) predisponendo il piano degli interventi necessari, e delle relative risorse, per raggiungere gli obiettivi definiti dalla programmazione regionale, in un'ottica di autosufficienza impiantistica a livello di ambito.

2. L'assorbimento degli Enti di Bacino nelle Province e Città metropolitane (Legge 56/2014)

- Nel riordinare le funzioni di Province e Città metropolitane, la Legge 56/2014 interviene anche sulle competenze in materia di organizzazione dei servizi pubblici
- Il comma 90 della L. 56/2014 dispone infatti che qualora le funzioni di organizzazione di servizi di rilevanza economica siano attribuite ad enti in ambito provinciale o sub-provinciale, le legislazioni regionali devono prevedere la soppressione di tali enti e l'attribuzione delle relative funzioni alle Province, senza peraltro fissare tempi e modalità di tale assorbimento, demandandoli all'autonomia legislativa delle Regioni, salvo prevedere misure premiali per quelle che vi provvederanno
- Su questo tema delle competenze istituzionali in materia di servizi pubblici, la Legge 56/2014 interviene altresì in occasione della ridefinizione delle competenze delle Città Metropolitane, alle quali viene attribuita anche la funzione di «*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*» (comma 44, lett c)
- Nell'attribuzione delle competenze in materia di organizzazione territoriale dei servizi pubblici viene pertanto ad assumere rilevanza decisiva la dimensione territoriale degli ambiti o bacini, in quanto per quelli con dimensioni pari o inferiori alle Province o Città Metropolitane, queste ultime potrebbero assorbire gli Enti di Governo degli ambiti di rispettiva competenza qualora la legislazione regionale veneta recepisce le indicazioni della L. 56/2014

3. L'organizzazione dei servizi a rete nel TU SPL «Madia» congelato dalla Corte Costituzionale

- Il quadro normativo nazionale in materia è oggi reso precario dalle tormentate vicende del decreto legislativo recante il Testo Unico sui servizi pubblici di interesse economico generale, approvato dal CdM il 24/11/2016, ma subito «congelato» dalla sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale, pubblicata il giorno dopo
- La sentenza ha dichiarato incostituzionali alcuni passaggi della legge delega (L. 124/2015), tra cui l'art. 19 relativo alla riforma dei servizi pubblici locali, in quanto la Corte ha giudicato carente della «previa intesa con le Regioni» il procedimento di approvazione dei decreti che ne sarebbe conseguito
- Sul tema specifico dell'organizzazione territoriale dei servizi a rete, lo schema di decreto legislativo TU SPL riproponeva comunque all'art. 13 i richiamati principi previsti dall'art. 3-bis del DL 138/2015 e dagli art. 44 e 90 della L. 56/2014 e quindi:
 - Le funzioni di organizzazione dei servizi a rete sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali
 - La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali non può essere inferiore a quella del territorio provinciale, con obbligo per le Regioni di adeguare il perimetro di quelli di dimensione inferiore
 - Nel caso in cui il perimetro dell'ambito o bacino territoriale ottimale coincida con il territorio della Città metropolitana o della Provincia, le funzioni dell'ente di governo sono svolte da tali Enti

4. Le competenze istituzionali in materia di rifiuti nella Regione Veneto (LRV 3/2000)

- La disciplina dell'organizzazione territoriale del servizio rifiuti nella legislazione regionale veneta è specificatamente disciplinata dalla LRV 52/2012 (più oltre ampiamente analizzata), che si inquadra all'interno dell'impianto generale delle competenze istituzionali dei vari Enti territoriali come definito dalla LRV 3/2000
- Ai sensi di tale Legge quadro spettano alle Regione le competenze in materia di:
 - adozione di misure dirette alla riduzione alla fonte della quantità e della pericolosità dei rifiuti prodotti;
 - promozione e stipula di accordi di programma con i soggetti economici interessati al fine di favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti;
 - predisposizione, approvazione e aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti (quello attualmente vigente è stato approvato con delibera di Consiglio Regionale N. 30 del 29 aprile 2015)
 - regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti mediante l'adozione di direttive ed indirizzi per l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali e per l'attività di controllo;
 - approvazione dei progetti degli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali e di incenerimento o termovalorizzazione dei rifiuti
- Viene istituito presso l'ARPAV l'Osservatorio regionale sui rifiuti, per la gestione della sezione regionale del catasto rifiuti, con il compito di organizzare la raccolta e l'elaborazione dei dati sulla gestione dei rifiuti urbani e speciali

4. Le competenze istituzionali in materia di rifiuti nella Regione Veneto (LRV 3/2000) - segue

In materia di rifiuti urbani, la LRV 3/2000 attribuisce alle Provincie o alla Città Metropolitana di Venezia le competenze in materia di:

- approvazione dei progetti, e loro eventuali modifiche, relativi a impianti per lo smaltimento e il recupero di rifiuti previsti dal Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, ad eccezione degli impianti per l'incenerimento o la termovalorizzazione
- rilascio delle autorizzazioni all'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti, compresi gli impianti per l'incenerimento o la termovalorizzazione
- operazioni di stoccaggio di rifiuti

Spettano infine ai Comuni le competenze in materia di:

- gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa, da esercitare in forma associata per ambiti o bacini
- emanazione di appositi regolamenti sulla gestione dei rifiuti urbani nel proprio territorio, secondo schemi emanati dagli Enti di bacino, che stabiliscano:
 - le disposizioni per assicurare la tutela igienico sanitaria;
 - le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
 - le modalità di conferimento/ raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti;
 - le modalità di pesata dei rifiuti prima di inviarli a recupero/ smaltimento;
 - l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento

5. Modello di organizzazione del servizio rifiuti adottato dalla Regione Veneto (LRV 52/2012)

- Il legislatore veneto ha definito la vigente disciplina regionale in materia di organizzazione territoriale del servizio rifiuti con la LRV 52 del 31/12/2012, in esecuzione della L. 191/2009 per la riallocazione delle competenze fino ad allora in capo alle Autorità d'Ambito, la cui operatività è cessata nella stessa data di approvazione.
- L'architettura del Modello adottato dalla Regione Veneto è articolata su un duplice livello di organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani:
 - a) Un unico Ambito territoriale ottimale, costituito dall'intero territorio regionale
 - b) Una pluralità di Bacini territoriali, di dimensioni provinciali, infraprovinciali ed intraprovinciali, per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio da parte dei Comuni appartenenti a ciascun Bacino

A questo duplice livello di organizzazione territoriale corrispondono due distinti livelli delle rispettive strutture di governance:

- a) Il Comitato di Bacino regionale, che non ha natura di Ente di governo
- b) I Consigli di Bacino costituiti con Convenzione dai Comuni appartenenti a ciascun Bacino, che hanno invece natura di Ente di governo

I Consigli di Bacino veneti sono quindi Enti di governo di aree territoriali in cui è ripartito l'unico ambito ottimale del Veneto, peraltro privo di uno specifico Ente di governo.

Si ritiene quindi che siano applicabili ai Consigli di Bacino veneti le predette disposizioni di cui all'art. 3-bis del DL 138/2011 in materia di competenze degli Enti di Governo degli ambiti o bacini ottimali (in tal senso depone anche l'art. 7 c. 1 e 2 della LRV 52/2012)

6. Confronto con altri Modelli regionali di organizzazione del servizio rifiuti: Emilia e Toscana

- Il Modello di organizzazione del servizio rifiuti è disciplinato in Emilia Romagna dalla Legge Regionale 23/2011 e in Toscana dalla Legge Regionale 69/2011, anch'esse emanate in esecuzione della L. 191/2009 che aveva abolito le Autorità d'Ambito.
- Entrambi i Modelli organizzativi presentano un'architettura diversa sia tra di loro che da quella adottata nel Veneto, a conferma di una forte eterogeneità di impostazione nelle diverse Regioni (ad es. la Regione Lombardia non ha ancora emanata la legge sugli ambiti territoriali ottimali nel servizio rifiuti)
- In Emilia è previsto un unico Ambito territoriale ottimale, corrispondente all'intera regione, come nel Veneto, ma diversamente da quest'ultimo, il governo dell'ambito è affidato ad unico Ente con personalità giuridica, l'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti (ATERSIR), concentrando in unica entità il governo regionale di entrambi questi servizi
- L'Agenzia ATERSIR, dotata di una struttura unitaria guidata da un unico Direttore, esercita le sue funzioni articolandosi su due livelli di Organi di espressione politica:
 - il Consiglio d'ambito nominato dai Consigli Locali
 - i Consigli locali corrispondenti al territorio di ciascuna provincia, in cui partecipano tutti i Sindaci e Presidenti della Provincia
- In Toscana sono invece previsti tre Ambiti territoriali ottimali, ciascuno esteso su una pluralità di province, governato da un Ente di Governo con personalità giuridica autonoma (Autorità per il servizio integrato dei rifiuti urbani) rappresentativo di tutti i Comuni appartenenti all'Ambito

7. Confronto tra Modelli di organizzazione dei servizi a rete nel Veneto: Idrico e Rifiuti

- Nella legislazione della stessa Regione Veneto l'architettura del Modello adottato per la gestione dei due principali servizi a rete (Rifiuti e Idrico) è stata impostata in termini organizzativi e territoriali in parte diversi.
- Mentre nel servizio rifiuti in cui l'Ambito territoriale Ottimale è unico per tutta la regione (pur prevedendosi al suo interno diversi bacini territoriali con propri Enti di governo), per il Servizio Idrico la Legge Regionale Veneto 17/2012 prevede una pluralità di ambiti territoriali omogenei, fissati in numero di otto. Per gli altri aspetti l'organizzazione del servizio idrico è invece analoga a quella del servizio rifiuti
- A ciascun ambito è preposto un Ente di governo, denominato Consiglio di bacino, con personalità giuridica autonoma, costituito mediante Convenzione sottoscritta da tutti i Comuni ricadenti nel territorio dell'ambito.
- Gli Organi dei Consigli di Bacino sono l'Assemblea dei Sindaci dei Comuni appartenenti al Bacino, il Presidente, il Comitato Istituzionale e il Direttore che dirige la struttura operativa dell'Ente
- I Consigli di Bacino idrici hanno funzioni di programmazione, di stazione appaltante e di regolazione tariffaria, non potendo svolgere attività di gestione del servizio
- E' istituito a livello regionale un Coordinamento dei Consigli di Bacino, composto dal Presidente della Giunta regionale o dall'Assessore Delegato, dai Presidenti e Direttori dei Consigli di bacino, con compiti di vigilanza

8. L'unico Ambito territoriale ottimale dei rifiuti nel Veneto corrispondente all'intera regione

- L'art. 2 della LRV 52/2012 dispone che, ai fini dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, l'ambito territoriale ottimale è unico e coincide con il territorio regionale.
- Non viene peraltro costituito un corrispondente unico Ente di Governo dell'Ambito con personalità giuridica (come in Emilia), ma la governance dell'ambito si limita ad un Comitato di bacino regionale che si avvale, per l'esercizio delle proprie funzioni, del personale dipendente della Regione.
- Il comitato di bacino regionale, costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale (ad oggi non ancora emanato), è composto dal Presidente della Giunta regionale o dall'Assessore all'Ambiente, con funzioni di presidente, e dai presidenti dei consigli di bacino.
- Il comitato di bacino regionale svolge solo funzioni di vigilanza quali:
 - a) monitoraggio dei livelli di servizio raggiunti, mediante la definizione di indicatori e l'acquisizione di banche dati;
 - b) controllo del rispetto delle normative di settore e della pianificazione regionale;
 - d) vigilanza sulla corretta determinazione dei livelli tariffari, in relazione al metodo e alle direttive disposte dalla normativa nazionale di settore;

9. I bacini territoriali e i loro Enti di Governo

- Ai sensi dell'art. 3 della L 52/2012, la Giunta regionale identifica i bacini territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione del servizio rifiuti, allo scopo di favorire l'unificazione del servizio sul territorio
- Le funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati a smaltimento in regime di privativa, spettanti ai Comuni veneti ai sensi della LRV 3/2000, sono pertanto esercitate dagli Enti Locali non individualmente ma in forma associata mediante gli Enti di Governo dei bacini, denominati Consigli di Bacino
- I Consigli di bacino operano in nome e per conto degli enti locali in essi associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione istitutiva, e sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile,
- La Giunta Regionale con DGRV N. 13/2014 ha identificato 12 bacini territoriali, due dei quali di dimensioni provinciali (Belluno e Rovigo), due di dimensioni interprovinciali (Venezia comprensiva di Mogliano e Brenta tra Vicenza e Padova), e tutti gli altri di dimensioni infraprovinciali, di cui uno (Verona Centro) con dimensioni coincidenti con il solo Comune.
- Ad oggi la legislazione regionale non ha recepito le disposizioni dell'art. 90 della L. 56/2014 che dispone la soppressione degli Enti di ambito provinciale o infraprovinciale titolari di competenze in materia di organizzazione dei servizi pubblici, con attribuzione delle relative competenze alle Province.

10. Costituzione dei Consigli di Bacino

- L'art. 4 della LRV 52/2012 prevede due distinte modalità di costituzione dei Consigli di bacino da parte degli enti locali ricadenti nel rispettivi territori:
 - a) Creazione ex novo di un nuovo Ente, mediante approvazione di un'apposita convenzione ai sensi dell'art. 30 del Dlgs 30/ 267, sulla base di una convenzione-tipo approvata dalla Giunta Regionale con DGRV 1117/2014, che ha disciplinato anche le modalità di funzionamento dell'Ente e i suoi Organi
 - b) Trasformazione, mediante operazioni straordinarie, dei soggetti che svolgevano le funzioni di enti responsabili di bacino o autorità d'ambito, anche mediante integrazione di più enti esistenti, deliberate dai rispettivi organi assembleari in rappresentanza dei singoli comuni partecipanti, salvo adeguare la disciplina del loro funzionamento a quanto previsto dalla Convenzione tipo
- Nell'ipotesi di accertata inerzia degli enti locali nella costituzione dei Consigli di bacino, il Presidente della Giunta regionale, previa apposita diffida, provvede in via sostitutiva, anche con nomina di un commissario ad acta
- Secondo l'art. 5 della LRV 52/2012 le Convenzioni per la costituzione dei Consigli di bacino avrebbero dovuto venir sottoscritte dai Comuni entro 90 giorni dall'approvazione della Convenzione-tipo (avvenuta con DGRV 1117 dell'1/7/2014 pubblicata sul BUR del 12/8/2014), termine che con norma statale è stato prorogato all'1.3.2015 dal novellato comma 1-bis dell'art. 3-bis del DL 138/2011.

11. Stato della Costituzione dei Consigli di Bacino

- Ad oggi risultano costituiti, mediante la sottoscrizione della Convenzione intercomunale i seguenti Consigli di Bacino veneti, che hanno anche provveduto alla nomina dei loro Organi:
 - Venezia
 - Destra Piave
 - Sinistra Piave
 - Padova Sud
 - Verona Sud
 - Verona Nord
 - Belluno
- E' stato inoltre costituito il Consiglio di Bacino Padova Centro, che però non ha ancora nominato i relativi Organi
- L'Ente di Governo del bacino Verona centro, composto dal solo Comune di Verona, è stato individuato nel Consiglio Comunale della città
- Non risultano infine ancora costituiti i seguenti Consigli di Bacino:
 - Brenta (comune capofila Bassano)
 - Vicenza
 - Rovigo

12. Gli Organi dei Consigli di Bacino: Assemblea, Comitato, Direttore

- Secondo le previsioni dell'art. 4 della LRV 52/2012 e della Convenzione Tipo, gli Organi dei Consigli di Bacino sono: l'Assemblea, il Presidente, il Comitato e il Direttore dell'Ufficio di Bacino
- L'Assemblea di bacino, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, è formata dai rappresentanti degli enti locali partecipanti al bacino, con incarico gratuito, alla quale spetta la competenza deliberativa sulle materie di competenza del Consiglio di bacino
- Il Presidente del Consiglio di Bacino, nominato dall'Assemblea tra i suoi componenti, ha la rappresentanza legale dell'Ente, convoca e presiede l'Assemblea e il Bacino, e sovrintende al funzionamento dell'Ufficio di Bacino
- Il Comitato di bacino, organo amministrativo interno che esercita le funzioni non attribuite alla competenza degli altri Organi, è composto dal Presidente e da un numero minimo di tre ad un massimo di sette membri (compreso il Presidente), nominati dall'Assemblea, con durata in carica per cinque anni
- Il Direttore nominato dall'Assemblea su proposta del Comitato, ha la responsabilità organizzativa e gestionale dell'ufficio di Bacino, istruisce le deliberazioni di Assemblea e Comitato ed esprime i prescritti pareri, con funzioni anche di segretario verbalizzante delle sedute di tali Organi.
- Le spese di funzionamento del Consiglio di Bacino sono coperte con una quota dei proventi tariffari del servizio integrato di gestione dei rifiuti.

13. Funzioni dei Consigli di Bacino: sintesi

Ai sensi dell'art. 4 della LRV 52/2012 ai Consigli di Bacino spettano le funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani nel Bacino di rispettiva competenza, subentrando alle funzioni già di competenza delle Autorità d'Ambito

In sintesi le funzioni di loro competenza possono essere raggruppate in tre aree:

- a) Funzioni di programmazione
- b) Funzioni di stazione appaltante del servizio rifiuti
- c) Funzioni in materia tariffaria

Ai sensi della Convenzione-tipo le funzioni esercitate devono essere svolte dai Consigli di Bacino garantendo:

- eguale cura ed indistinta attenzione per tutti gli enti locali partecipanti;
- Livelli e standard di qualità del servizio omogenei ed adeguati alle necessità degli utenti;
- la gestione del servizio sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- il coordinamento tra gli enti appartenenti al bacino territoriale per la determinazione della tariffa;
- la definizione dei contenuti del programma pluriennale degli interventi.

I Consigli di bacino non possono svolgere attività di gestione operativa relative alla raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani.

14. Funzioni di programmazione

Le competenze dei Consigli di Bacino in materia di pianificazione del servizio risentono della scelta del legislatore veneto di non qualificare i bacini del servizio rifiuti come ambiti territoriali ottimali, riservando tale qualifica solo all'unico ambito regionale.

Non è pertanto di competenza dei Consigli di Bacino la definizione di un Piano d'ambito, come invece richiesto ai Consigli dei Bacini idrici o come era nelle attribuzioni delle Autorità d'Ambito del servizio rifiuti ai sensi del soppresso art. 201 del Dlgs 152/2012.

Spettano comunque ai Consigli di bacino rilevanti competenze in materia di programmazione, come definite dall'art. 4 della LRV 52/2012 e dalla Convenzione-tipo:

- approvazione della programmazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti definita sulla base della quantificazione della domanda di servizio e determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;
- individuazione ed attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale;
- individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata e delle relative modalità attuative, finalizzate al raggiungimento delle percentuali fissate dalla normativa;
- formulazione delle osservazioni al piano regionale di gestione dei rifiuti urbani anche ai fini della realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

15. Funzioni di stazione appaltante

I Consigli di Bacino svolgono per conto dei Comuni associati le funzioni di stazione appaltante per la gestione del servizio rifiuti nei territori di loro competenza, in termini di affidamento, stipula del contratto e controllo della sua esecuzione.

Pur non essendovi nel servizio rifiuti una norma tassativa che imponga l'unicità del gestore per l'intero ambito, come invece nel servizio idrico, l'esercizio del potere di affidamento del servizio è ispirato all'obiettivo di «*favorire, accelerare e garantire l'unificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio regionale*» posto come ragione costitutiva dei Consigli di Bacino dall'art. 3 della LRV 52/2012 che attribuisce loro la competenza in materia di:

- indizione della procedura di affidamento del servizio integrato di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e assimilati.
- approvazione e stipulazione del contratto di servizio e della carta del servizio regolante i rapporti con i soggetti gestori dei rifiuti urbani;
- vigilanza sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore

Si ricorda che ai sensi del comma 1-bis dell'art 3-bis del DL 138/2011, ove applicabile ai Consigli di Bacino veneti, le deliberazioni in materia sono validamente assunte dai competenti organi degli Enti di Governo degli ambiti o bacini ottimali senza necessità di ulteriori deliberazioni degli organi degli enti locali.

Su delega regionale i consigli di bacino possono procedere all'affidamento della gestione e realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, previsti dalla programmazione regionale.

16. Cenni alla normativa di riferimento per l'affidamento del servizio rifiuti

- Dopo il «congelamento» del nuovo TU SPL per effetto della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale, l'affidamento del servizio gestione rifiuti, come degli altri servizi a rete, resta disciplinato dal comma 1-bis dell'art. 3-bis del DL 138/2011, che sarebbe stato abrogato dall'entrata in vigore del nuovo TU SPL, ora peraltro incerta.
- Ai sensi del predetto comma 1-bis, come novellato dalla legge di stabilità 2015, gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del DL n. 179/2012, con cui:
 - dar conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta tra quelle consentite (gara, partenariato pubblico privato con socio scelto con gara, in house)
 - motivare le ragioni della scelta (qualsiasi essa sia) con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio
- Si ricorda che la relazione prevista dal comma 20 dell'art. 34 del DL 179/2012, per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre a dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, deve anche definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

16. Cenni alla normativa di riferimento per l'affidamento del servizio rifiuti (segue)

Nel caso di affidamento secondo il modello in-house, si applicano le due seguenti disposizioni recentemente introdotte dal Dlgs 50/2016:

- l'art. 5 che esclude dall'applicazione delle procedure comparative l'affidamento in cui:
 - a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sull'affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e cioè un 'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative dell'affidatario (il comma 5 definisce le condizioni del controllo analogo congiunto)
 - b) oltre l'80% delle attività dell'affidatario riguarda affidamenti disposti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri enti da essa controllate
 - c) nell'affidatario non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale che non esercitano un'influenza determinante.
-
- l'art. 192 comma 2 che impone alle stazioni appaltanti di un affidamento in house di:
 - a) effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house
 - b) dar conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

17. La sorte dei contratti di servizio in essere al momento della costituzione dei Consigli di bacino

- Non vi è dubbio che i nuovi affidamenti del servizio rifiuti siano di esclusiva competenza dei nuovi Consigli di Bacino, per quanto disposto sia dalla normativa nazionale (c. 1bis dell'art. 3bis del DL 138/2016) sia dalla normativa regionale (c. 3 dell'art. 3 della LRV 52/2012).
- Non è invece espressamente disciplinata dalla normativa nazionale e regionale la sorte dei contratti di servizio in essere alla data di costituzione dei nuovi Enti di Governo (Consigli di Bacino nel veneto), semprechè compatibili con la normativa nazionale e comunitaria.
- Nelle disposizioni transitorie della LRV 52/2012 (art. 8) ci si limita a prevedere il temporaneo subentro dei Comuni nella posizione delle ex Autorità d'Ambito (o Enti responsabili di bacino) rispetto ai contratti di servizio in essere da questi ultimi stipulati, fino alla costituzione dei Consigli di bacino, senza precisare come l'entrata in operatività dei nuovi Enti di Governo incida sulla sorte di tali pregressi contratti di servizio ancora vigenti.
- Applicando principi civilistici generali, ed in assenza di espresse previsioni normative che dispongano la decadenza dei contratti in essere prima della loro scadenza, si ritiene che i Consigli di Bacino non possano incidere unilateralmente sulla situazione contrattuale pregressa formatasi prima della loro costituzione e debbano pertanto:
 - Subentrare nella posizione di ente affidante per i contratti di servizio stipulati dalle ex Autorità d'ambito o Enti responsabili di bacino, assumendone diritti e obblighi fino alla loro scadenza, salvo modifiche condivise tra le parti
 - Prendere atto degli affidamenti e dei contratti di servizio stipulati dalle amministrazioni Comunali prima della costituzione dei Consigli di bacino ed ancora vigenti, attendendo la loro scadenza per subentrare nella posizione di ente affidante in tali Comuni
- Si attendono peraltro pronunce giurisprudenziali a conferma di questa tesi.

18. Le Funzioni in materia tariffaria riferite ai Comuni con Tariffa a corrispettivo

- L'art. 3 della LRV 52/2012 assegna ai Consigli di Bacino la competenza in materia di «determinazione dei livelli di imposizione tariffaria» del servizio di gestione dei rifiuti, in analogia a quanto previsto dall'art. 3-bis comma 1-bis del DL 138/2011 che affida agli Enti di governo degli ambiti la competenza in materia di «determinazione delle tariffe all'utenza».
- A partire dal 2013 il finanziamento del costo del servizio rifiuti è però assicurato non più da una tariffa a corrispettivo come era qualificata la TIA2 (salvo le decisioni della Corte Cassazione in materia di suo assoggettamento a IVA), bensì da un tributo, prima la TARES nel 2013 e poi la TARI dal 2014, che costituisce entrata tributaria per il Comune
- Fanno eccezione i Comuni ove siano stati introdotti sistemi di misurazione puntuale dei conferimenti nei quali, ai sensi del comma 668 dell'art. 1 della L. 147/2013, è possibile finanziare il costo del servizio con una tariffa a corrispettivo (TARIP) che viene applicata direttamente dal gestore del servizio, non costituendo quindi entrata del Comune
- Mentre nei Comuni ove si applica la tariffa a corrispettivo TARIP è condiviso che la relativa competenza di determinazione dei livelli tariffari spetta ai Consigli di Bacino, più incerta è la situazione dei Comuni ove si applica il tributo TARI in quanto, ai sensi del comma 3 dell'art. 149 del TUEL, è riservata agli Enti Locali la facoltà di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, rendendo quindi difficilmente applicabile l'esercizio in capo ad un terzo Ente (quali i Consigli di Bacino) del potere di disciplinare un'entrata di un Ente Locale.
- Vi sono quindi fondate perplessità nell'estendere la competenza dei Consigli di Bacino anche alla determinazione del tributo TARI, in quanto entrata tributaria del Comune, sebbene il comma 652 dell'art. 1 della L. 147/2013 disponga che il tributo TARI sia corrisposto in base ad una tariffa, commisurata ai criteri dettati dal Metodo normalizzato del DPR 158/1999

19. La competenza di approvazione dei Piani economico-finanziari del servizio rifiuti

- La competenza in materia di determinazione dei livelli di imposizione tariffaria, diversamente spettante ai Consigli di bacino in relazione alla forma del prelievo a finanziamento del costo del servizio, se di natura tributaria o di tariffa a corrispettivo, si riflette sulla competenza in materia di approvazione dei Piani economico-finanziari (PEF) del servizio rifiuti.
- L'entità del prelievo, sia esso tributario o tariffario, dipende infatti dal livello del costo complessivo del servizio rifiuti, che ai sensi della Legge 147/2013 deve essere integralmente finanziato dagli utenti.
- Il costo complessivo annuo, di investimento ed esercizio, del servizio rifiuti si quantifica sulla base del Piano economico-finanziario, redatto sulla base del Metodo normalizzato stabilito dal Regolamento allegato al DPR 158/1998.
- Il valore complessivo del PEF deve quindi corrispondere all'entità complessiva del prelievo a carico dell'utenza.
- E' pertanto ragionevole supporre che la competenza in materia di approvazione del Piano economico-finanziario del servizio rifiuti segua la competenza in materia di determinazione del tributo o della tariffa a corrispettivo, e pertanto:
 - Per i Comuni in regime TARI la competenza in materia di approvazione del PEF spetta al Consiglio comunale, a cui spetta anche la determinazione del tributo
 - Per i Comuni in regime TARIP la competenza in materia di approvazione del PEF viene attratta tra le competenze spettanti al Consiglio di bacino, in quanto competente per la determinazione della tariffa a corrispettivo
- Anche in questo caso si attendono peraltro pronunce giurisprudenziali a conferma della tesi.

20. Conclusioni: i temi aperti

- Il quadro normativo che disciplina l'operatività dei Consigli di Bacino nel Veneto si fonda sull'intervento legislativo attuato dalla Regione con la LRV 52/2012, che si colloca peraltro all'interno di un quadro normativo nazionale ancora in evoluzione, come dimostra il "congelamento" del nuovo TU sui SPL da parte della sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale.
- Nelle more di una ridefinizione organica del quadro normativo nazionale, l'operatività dei Consigli di Bacino veneti resta quindi condizionata da alcune questioni aperte in capo all'amministrazione regionale o in attesa di pronunce interpretative giurisprudenziali, quali in particolare:
 - L'emanazione del Decreto del Presidente della Giunta regionale per la costituzione del Comitato di bacino regionale, fondamentale organo di indirizzo coordinamento e monitoraggio dell'attività dei Consigli di Bacino
 - L'eventuale recepimento nella legislazione regionale delle disposizioni della L. 56/2014 in ordine all'assorbimento nelle Province/Città Metropolitana dei Consigli di Bacino di dimensioni provinciali o infraprovinciali, che peraltro in taluni casi (ad es. i due bacini del trevigiano) rappresentano realtà di eccellenza nell'organizzazione del servizio rifiuti
 - La continuità fino a scadenza dei contratti di servizio vigenti all'atto della costituzione dei CdB
 - Le competenze dei Consigli di Bacino in materia di approvazione dei Piani finanziari nei Comuni che applicano il tributo TARI
- Si pone infine nel modello veneto una criticità organizzativa rilevabile dall'esperienza operativa.

L'efficace esercizio delle funzioni dei Consigli di Bacino veneti è fortemente condizionata dalla quantità e qualità delle risorse di cui questi Enti possono disporre in via diretta (o indiretta presso i Comuni associati). Data la cronica scarsità di tali risorse, il loro miglior utilizzo richiederebbe forme di aggregazione/sinergia tra una pluralità di Enti o comunque di loro coordinamento su base regionale, anche per le sinergie nell'evasione dei numerosi adempimenti imposti ai Consigli agli Uffici di Bacino per la loro natura di Enti pubblici .