

COMUNE DI ALESSANDRIA

Analisi CAF – Rivisitazione sistema delle Partecipate
aggiornamento al 20 maggio
(Common Assessment Framework)

20 Maggio 2014

Gruppo A.M.A.G. S.p.A.

Richiamato integralmente quanto riportato nel contesto delle precedenti analisi, si ricorda come **il termine perentorio** imposto all'Atem 2 (di cui il Comune di Alessandria è capofila), per la pubblicazione del bando di gara inerente all'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, sia ora fissato all'**11 luglio 2014**.

Indicativamente, intorno alla metà del mese di maggio, così come specificato nel contesto del report datato 30 aprile, si doveva addivenire all'aggiudicazione provvisoria del servizio di supporto al R.U.P., avviato con apposita determinazione dirigenziale n.588, in data 9 aprile 2014. Da informazioni acquisite in data odierna la gara **è stata sospesa**.

Anche alla luce di quanto sopra specificato, si sottolinea nuovamente la necessità di un cronoprogramma per la definizione accurata dei tempi tecnici necessari all'espletamento delle varie fasi, nel rispetto della scadenza di legge.

Alegas s.r.l.: la società ha rinnovato il contratto per la fornitura per il gas metano alle aziende associate ad Energal, il Consorzio per l'energia di Confindustria Alessandria, per il periodo 2014/2015. Al suddetto Consorzio aderiscono sessanta aziende, con forniture di oltre 10 milioni di mc/gas.

Fallimento A.M.I.U. S.p.A.

Richiamato integralmente quanto riportato nel contesto delle precedenti analisi, così come disposto dai curatori nel contesto del bando con cui è stata disposta la vendita dell'azienda, entro il termine fissato per la presentazione (30/04/2014) sono pervenute due offerte, da parte di soggetti operanti nel settore, ed una manifestazione d'interesse della società partecipata AMAG S.p.A.. I curatori, esaminate le offerte, hanno ritenuto di disporre una gara al rialzo: il termine indicativamente fissato per la presentazione delle nuove offerte è stabilito per i primi giorni di giugno. Si è altresì appreso come il ricorso, presentato da alcuni dipendenti della società avverso la sentenza di fallimento, è stato respinto.

Si richiama nuovamente l'attenzione sulla necessità impellente di procedere con l'affidamento, ai sensi di legge, del servizio di raccolta e trasporto dei RSU.

Per completezza d'informazione si acclude una nota interpretativa (all.n.1), a cura di uno studio di consulenza in materia di servizi pubblici locali, inerente alcune questioni operative afferenti il ciclo dei rifiuti. In particolare, si evidenzia come sia in capo al Comune la responsabilità dell'affidamento del servizio nelle more dell'operatività dell'ATO.



CITTA' DI ALESSANDRIA

Allegato n. 1
Analisi CAF – Rivisitazione sistema delle Partecipate
Aggiornamento al 20 maggio

20 Maggio 2014

Centro Stampa Comunale

**ALCUNE QUESTIONI OPERATIVE AFFERENTI IL CICLO DEI RIFIUTI:
AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI, AFFIDAMENTI DELLA GESTIONE,
OBBLIGO DI ASSOCIAZIONE PER I PICCOLI COMUNI**

1) Tra i principali servizi pubblici locali a rilevanza economica per cui si può ragionevolmente prefigurare una gestione per ambiti sovracomunali, in alcune Regioni il ciclo dei rifiuti appare forse il meno maturo in termini di progressivo avvicinamento a detto obiettivo, anche a fronte di una situazione attuale di relativa frammentazione delle gestioni tra più gestori pubblici e privati, in affidamento diretto e / o individuati a mezzo di procedure di evidenza pubblica.

2) Senza alcuna pretesa di completezza e di applicazione delle affermazioni in ogni Regione, rispetto al ciclo dei rifiuti si può forse affermare la maggiore maturità acquisita dai servizi idrici e di distribuzione del gas; per i servizi idrici, a partire dalla Legge 36 / 1994 ed alle leggi regionali di attuazione, a fronte della funzione assunta e svolta dalle autorità d'ambito è possibile apprezzare l'avvenuta progressiva integrazione delle gestioni; nel caso della distribuzione del gas, l'obbligatorio svolgimento delle gare per ambiti sovra comunali ex DM 226 / 2011, per quanto percorso lungo, articolato e complesso, appare ormai acquisito.

Altri servizi, quali ad esempio la pubblica illuminazione, ben si presterebbero ad obbligatorie gestioni (lo svolgimento è indispensabile da parte di tutti i Comuni) per ambiti sovra comunali; ma, da una parte, non risultano sviluppi concreti nella direzione richiamata, e dall'altra deve tenersi conto delle convenzioni CONSIP per la pubblica illuminazione quale possibile soluzione cui i Comuni stessi possono aderire; infine, deve considerarsi che, ex art.1, c.7 DL 95 / 2012, i Comuni debbono acquisire direttamente dalla stessa CONSIP o dalle centrali di committenza regionali (tra altre *categorie merceologiche*) l'energia elettrica; ciò vale per l'energia elettrica in generale (non solo, evidentemente, per quella che alimenta la pubblica illuminazione), ma altrettanto chiaramente la previsione a suo modo spezza la tradizionale collocazione integrata, in capo al servizio di pubblica illuminazione, di esercizio – manutenzione ordinaria, lavori ed investimenti, consumi di energia elettrica; sempre ex art.1, c.7 DL 95 / 2012, in ogni caso è fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle [ivi] indicate categorie merceologiche (tra cui l'energia elettrica), anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a

quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali.

3) Si ritorni dunque al ciclo dei rifiuti, prestando in primis attenzione alle previsioni normative di cui alle successive lettere A) e B).

A) Art. 3-bis DL 138 / 2011, convertito in Legge 148 / 2011.

Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali (articolo introdotto dall'art. 25, c.1 DL 1 / 2012, convertito in Legge 27 / 2012)

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

idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

(comma così modificato dall'art. 53, c.1, lettera a) DL 83 / 2012, convertito in Legge 134 / 2012)

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.

(comma introdotto dall'art. 34, c.23 DL 179 / 2012, convertito in Legge 221 / 2012)

B) Art. 13 DL 150 / 2013 (c.d. Milleproroghe) convertito in Legge 15 / 2014.

Termini in materia di servizi pubblici locali

1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuit  del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia gi  avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio   espletato dal gestore o dai gestori gi  operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.

2. La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.

3. Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

4. Il presente articolo non si applica ai servizi di cui all'articolo 34, comma 25, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221.

4) Dal punto di vista operativo, rispetto a quanto sopra sub A) e B), non può non sottolinearsi molto sinteticamente che:

- entrambe le norme riguardano il ciclo dei rifiuti (per A, ciò è esplicitato al c.1bis; per B, il c.4 fa riferimento all'art.34, c.25 DL 179 / 2012, che dal provvedimento esclude distribuzione del gas, distribuzione dell'energia elettrica, farmacie, ma non anche il ciclo dei rifiuti)

- l'obbligo di istituire ambiti per il ciclo dei rifiuti nel 2012 (A-1) è pressoché analogo a quello previsto nel 2014 (B-2) con il c.d. decreto Milleproroghe di fine 2013;

- analogo dovrebbe essere l'esito della mancata istituzione: sarebbe dovuto intervenire il Governo nel 2012, interverrà eventualmente il Prefetto nel secondo 2014;

- ancorchè possa apparire peculiare l'affermazione che segue, si deve auspicare che il disegno legislativo del 2014 abbia maggior fortuna di quello del 2012 in relazione al quale, a quanto risulta, il potere sostitutivo del Governo non è stato attivato laddove gli ambiti per il ciclo dei rifiuti non siano stati istituiti, e ciò risulta essere avvenuto in diverse Regioni.

5) E' noto che lo svolgimento dei servizi pubblici locali può, assai sinteticamente, essere svolto attraverso una delle alternative forme di gestione di seguito riportate:

- i) affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico in house (non solo società, ma ora anche azienda speciale alla luce dei pareri Corte dei Conti Sezioni Unite 21/1/2014 n. 2 e Corte dei Conti Piemonte 31/1/2014 n. 21),

affidamento senza più alcun termine finale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art.4, c.32, lettera a) DL 138 / 2011, che individuava il 31.12.2012 quale termine di cessazione degli affidamenti assegnati in assenza di evidenza pubblica) e senza limite di valore contrattuale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art.4, c.13 DL 138 / 2011, che limitava il valore stesso entro i 200.000 euro / anno), purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal, e richiamati dall'art.113, c.5, lettera c) DLgs 267 / 2000, abrogato dall'art.12, c.1 DPR 168 / 2010, ma sempre valido quale riferimento;

- ii) affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica ex art.30 DLgs 163 / 2006, nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (in via generale il TFUE si occupa del tema della concorrenza al Titolo VII [art. 101 – 109] e della disciplina del mercato unico rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 [*mercato interno*], 28 e 29 [*libera circolazione delle merci*], 45 – 66 – Titolo IV [*libera circolazione di persone, servizi e capitali*], 114 , 115 e 118 [*riavvicinamento delle legislazioni*]);
- iii) affidamento del servizio a società mista con socio appaltatore, come da: punto 2.2 e nota 18 della Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità europee 5/2/2008 n. C [2007] 6661 *sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*; Risoluzione del Parlamento europeo del 18 Maggio 2010 *sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici* (2009/2175(INI)), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 31.5.2011; sentenza Corte di Giustizia UE 15.10.2009 C-196/08; sentenza Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 03.03.2008, n.1 e parere 18.04.2007, n.456;
- iv) affidamento diretto, purché già in essere alla data del 1 Ottobre 2003, *a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile ex art.34, c.22 DL 179 / 2012, convertito in Legge 221 / 2012, norma in base alla quale gli affidamenti riconducibili a quanto sopra cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, mentre gli*

affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

6) Dal punto di vista delle competenze e dell'operatività dei (singoli) Comuni, a fronte di quanto sopra sub A) e B) si pone un delicato e concreto tema.

Un problema operativo in capo ai Comuni risulta correlato al fatto che gli affidamenti del ciclo dei rifiuti possono ben venire a scadere in questo periodo (che peraltro si trascina dal 2012, come sopra visto sub 3-A) di attesa dell'obbligatoria istituzione degli ambiti multi comunali.

Con l'esclusione dell'affidamento in house (per cui, raggiunta la scadenza di un contratto di servizio, è possibile procedere con l'approvazione di un nuovo affidamento, purchè evidentemente l'affidamento sia conforme ai principi comunitari di cui sopra sub 5-i) e del caso residuale dell'affidamento a società quotata a fronte di contratto di servizio privo di scadenza sub 5-iv, ossia nel caso di affidamento del ciclo dei rifiuti (sub 5-ii) che venga a scadere in questo periodo (e nell'analogo caso residuale di scadenza del periodo individuato dalla gara a suo tempo bandita per il socio operatore in società mista sub 5-iii), il singolo Comune deve procedere ad individuare il nuovo affidatario del ciclo dei rifiuti.

Non può che essere il Comune a procedere a quell'individuazione (salvo valutare quanto al successivo numero 7), in base all'art.198, c.1 DLgs 152 / 2006 (*Competenze dei Comuni*), per cui ... *sino all'inizio delle attività del soggetto [gestore individuato] dall'Autorità d'ambito [laddove non ancora istituita, o laddove la stessa non abbia ancora deliberato l'affidamento, nei termini di cui sopra sub B-1) e B-2)]...*, *i Comuni continuano [e, necessariamente, determinano] la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [ora abrogato ex art.12, c.1 DPR 168 / 2010, ma sommariamente riconducibili a quanto oggi valido in relazione a quanto sopra sub 5)].*

L'individuazione del nuovo affidatario del ciclo dei rifiuti da parte del Comune, nell'attuale fase di attesa di istituzione delle Autorità d'Ambito e / o deliberazione di affidamento da parte di quest'ultima (di nuovo, con rinvio sopra sub B-1) e B-2), si

colloca nella contraddizione di assecondare da una parte la prossima istituzione dell'ambito, senza vincolarne le scelte future (bandire una gara a livello di singolo Comune, soprattutto con durata non breve, corrisponde alla non integrazione dello specifico territorio sino a scadenza della procedura bandita dal Comune stesso, e del resto la durata breve di una gara a livello comunale conduce alla concreta valutazione del mancato ammortamento, in senso lato, dell'impegno amministrativo ed economico - tecnico che il singolo ente deve sostenere per elaborare, pubblicare ed aggiudicare la procedura stessa) e dall'altra la necessità di non violare regole di concorrenza (assecondare l'istituzione dell'ambito corrisponderebbe a proseguire con affidamenti diretti agli aggiudicatari di gare anche successivamente alla scadenza naturale di queste ultime, o in ogni caso a fronte di forme di gestione non riconducibili ad uno dei modelli di cui sopra sub 5-i) e 5-iv), in quest'ultimo caso senza determinazione della scadenza negli atti.

Alla contraddizione di cui sopra fornisce una prima risposta l'Autorità Vigilanza Contratti Pubblici (AVCP), con il proprio provvedimento AG38/13 del 24/07/2013, con il quale si ritiene che il Comune ..., nelle more dell'individuazione di bacini territoriali di riferimento da parte delle Regioni, debba procedere all'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ai fini dell'affidamento del contratto in questione e possa eventualmente concedere una proroga all'attuale gestore esclusivamente per il tempo strettamente necessario allo svolgimento della procedura di gara e alla stipula del nuovo contratto.

Una seconda risposta è fornita dalla Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, con il proprio parere 17/1/2014 n. 20, da cui si trae quanto segue.

Nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale .

Il quadro normativo in materia di ATO impone alle Regioni di: i) organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che di istituire o designare gli enti di governo degli stessi, entro il 30 giugno 2012; ii) prevedere la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, di norma non inferiore a quella del territorio provinciale (le regioni possono individuare bacini territoriali di dimensione diversa motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, anche su proposta dei comuni, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di

un organismo associato già costituito, ex art. 30 TUEL).

La norma fa salva l'organizzazione di servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali già previsti in attuazione di specifiche direttive europee, delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma.

Il precetto normativo impone, pertanto, un obbligo di tipo organizzativo alle Regioni.

Per il periodo transitorio, invece, il d.l. 179/2012, nella formulazione conseguente alla legge di conversione, stabilisce che (art. 34, comma 21) "Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non é prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013".

Ne deriva che, giusta il combinato disposto delle norme citate, nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale. Tuttavia, l'affidamento in concreto di detto servizio (anche nell'ipotesi di gestione già instaurata) dovrà avvenire secondo i principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza e, in ogni caso, tramite procedure di selezione comparativa, escluso ogni automatico rinnovo in favore degli attuali affidatari.

La conclusione operativa, in base quanto sopra (parere dell'AVCP e parere della Corte dei Conti Lombardia), pare essere quella, per i Comuni, di procedere con nuovi affidamenti solo in esito a procedure di evidenza pubblica.

Il parere della Corte dei Conti Lombardia, ancorchè pubblicato in Gennaio 2014, ancora non considera l'intervenuta approvazione (a Dicembre 2013) del c.d. Decreto Milleproroghe di cui sopra sub 3-B), ed in particolare quanto previsto dall'art.13, c.1 DL 150 / 2013: ... *al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento [il Comune] ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo [non ancora istituito, nell'ambito della presente trattazione] abbia già avviato le procedure di*

affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio e' espletato dal gestore o dai gestori gia' operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.

La richiamata recente normativa parrebbe quindi consentire la prosecuzione delle gestioni in corso solo nel caso in cui il Comune o l'Autorità d'Ambito abbiano avviato procedure di assegnazione del servizio coerenti con i principi di derivazione comunitaria di cui al precedente numero 5).

Può essere di interesse evidenziare la differenza intercorrente tra l'assetto di cui sopra per il ciclo dei rifiuti e quello, diametralmente opposto, introdotto per il settore della distribuzione del gas, nell'attraversare un'analoga fasi di avvicinamento alla gestione per ambiti, con l'art.3, c.3 del Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 19 Gennaio 2011 *Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale*, in base al quale *a decorrere dall'entrata in vigore del presente provvedimento le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, per le quali non e' stato pubblicato il bando o non e' decorso il termine per la presentazione delle offerte di gara sono aggiudicate unicamente relativamente agli ambiti determinati nell'allegato 1 facente parte integrante del presente provvedimento. Il gestore uscente, ai sensi dell'articolo 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164, resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento.*

Ma, con il sopra richiamato DM, venivano individuati gli ambiti sovra comunali per la distribuzione del gas (quindi, con legge dello Stato), diversamente da quanto intervenuto (o meglio, non ancora intervenuto, su base regionale) per il ciclo dei rifiuti.

Per completezza, si rammenta che per la distribuzione del gas si procede ad assegnazione del servizio solo a mezzo di procedura ad evidenza pubblica, mentre per il ciclo dei rifiuti vale un più ampio spettro di forme di gestione come da precedente numero 5).

7) Sempre dal punto di vista delle competenze e dell'operatività dei (singoli) Comuni, nel caso che segue solo con riferimento ai (peraltro numerosi) enti con popolazione inferiore a 5000 / 3000 abitanti, alle questioni affrontate ai numeri precedente si sovrappone anche la seguente.

L'art.14, c.28 DL 78 / 2010 (comma sostituito dall'art.19, c.1, lett.b), DL 95 / 2012, convertito in Legge 135 / 2012) prevede, sinteticamente, che *I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane ..., esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l) ..., funzioni che si riportano di seguito:*

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;*
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;*
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;*
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;*
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;*
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;*
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;*
- h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;*
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;*
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.*

Ai nostri fini, si evidenzia la funzione f); al di là di considerazioni di carattere generale, peraltro sterili sul piano operativo, circa l'omogeneità dell'elenco (la funzione afferente i rifiuti, diversamente dalle altre, si caratterizza per un dettaglio ed un taglio operativo che la avvicina a coincidere con lo stesso servizio pubblico in questione), si pone la questione di come conciliare lo svolgimento delle funzioni in questione da parte dell'Autorità d'Ambito, di cui al precedente numero 6), con l'unione o la convenzione cui i Comuni con popolazione inferiore a 5000 / 3000 abitanti dovrebbero devolvere obbligatoriamente la funzione stessa; l'Autorità d'Ambito risulta dover assorbire la funzione ambientale di tutti i Comuni, compresi

quelli con popolazione inferiore a 5000 / 3000 abitanti).

Va precisato che il nuovo art.14, c.31-ter DL 78 / 2010 (comma introdotto dall'art. 19, c.1, lett. e) DL 95 / 2012, convertito in Legge 135 / 2012 e modificato dal recente art.1, c.530 Legge 147 / 2013) prevede quindi ora quanto segue: *I comuni [con popolazione inferiore a 5000 abitanti] assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo: a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28; b) entro il 30 giugno 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27; b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27;* pertanto, con riguardo al tema dell'obbligo di completamento del processo di associare le funzioni sopra elencate (e tra queste, anche la funzione ambientale) per i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, detto completamento deve ora avvenire entro il 31.12.2014 (prima della modifica ex Legge 147 / 2013, entro il 31.12.2013).

Tenendo conto dello sviluppo per ambiti del ciclo dei rifiuti (di norma di dimensione provinciale) come da precedente numero 3), il quale dovrebbe completarsi entro il 2014, e dell'obbligo di associare le funzioni per i piccoli Comuni (su dimensioni territoriali più contenute, comprese all'interno di uno degli ambiti di cui sopra), il quale pure dovrebbe attuarsi entro il 2014, sul piano operativo pare arduo non chiedersi quale raccordo debba istituirsi tra i due percorsi (i Comuni dovranno pur deliberare lo sviluppo di ciascun percorso con chiarezza di prospettive); ciò appare necessario, a meno che un processo non sopravanzi l'altro, oppure a meno che uno dei due processi si arresti (ipotesi che, al momento, non fa parte del quadro di riferimento).

Se le convenzioni o unioni per la funzione associata tra piccoli Comuni dovessero vedere la luce in assenza di un contemporaneo sviluppo della gestione per ambiti, appare probabile che le medesime considerazioni e complessità di cui al precedente numero 6), cui si rinvia per il dettaglio, si ribalterebbero sulla convenzione o sull'unione.

Se lo sviluppo degli ambiti dovesse anticipare o procedere in termini contestuali e coordinati rispetto all'obbligatoria associazione della funzione ambientale f) (di cui sopra) per i piccoli Comuni in convenzioni o unioni, allora presumibilmente ed opportunamente si potrebbe realizzare quanto segue: la convenzione o unione

potrebbe ben ricoprire il ruolo di rappresentanza associata (per i piccoli Comuni che ne fanno parte) all'interno degli organi (assemblea in particolare) dell'ente d'ambito, con ciò creando equilibrio tra il peso dei più grandi Comuni e quello aggregato dei Comuni più piccoli; esempi concreti di riferimento possono essere quelli delle Zone Territoriali Omogenee [ZTO] (o configurazioni diversamente denominate, ma con la stessa finalità), le associano a volte decine di Comuni, ad esempio si territori montani, ai fini dell'espressione unitaria all'interno degli organi dell'ambito territoriale ottimale (idrico) di riferimento; la posizione unitaria della ATO nell'assemblea d'ambito dovrebbe essere oggetto di discussione e deliberazione all'interno degli organi della convenzione o unione di riferimento.

■ [Home](#)

■ [Sentenze](#)

■ [Articoli](#)

■ [Legislazione](#)

■ [Links](#)

■ [R](#)