



*Consegnato nelle
seduta del 16 dicembre
2010*



IL COMITATO DIRETTIVO DELL'ANCI

Riunitosi a Roma il 2 dicembre 2010

PREMESSO CHE

- i Comuni sono titolari delle funzioni in materia di servizi pubblici locali;
- uno degli obiettivi primari della riforma dei servizi pubblici locali è quello di consentire gestioni efficienti, efficaci ed economiche per le amministrazioni e di qualità per gli utenti;
- i settori del servizio idrico e dei rifiuti sono essenziali per la collettività e nel tempo i Comuni, attraverso le forme gestionali previste dalla legge, hanno investito risorse significative per migliorare la qualità dei servizi per i cittadini, nonostante le difficoltà di carattere finanziario.

CONSIDERATO CHE

- L'articolo 2 comma 186-bis della Legge Finanziaria 2010 n° 191/2009 prevede la soppressione al 31.12.2010 delle Autorità d'Ambito per il Servizio idrico integrato e di gestione dei rifiuti, di cui agli art. 148 e 201 del D. Lgs. 152/2006, stabilendo che, decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'Ambito territoriale è da considerarsi nullo;
- la predetta norma stabilisce che, entro il 31.12.2010, le Regioni debbano attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle succitate Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- le Regioni stanno adottando comportamenti difformi che in alcuni casi prefigurano il passaggio delle funzioni dai Comuni alle Province o alle Regioni stesse, con il rischio di una sottrazione delle competenze comunali e la conseguente estromissione dalle decisioni strategiche sulla gestione integrata del servizio idrico e dei rifiuti e dei relativi interventi su investimenti e tariffe;
- il disegno di legge d'iniziativa governativa approvato dalla Camera dei Deputati e all'esame del Senato individua quale funzione fondamentale dei Comuni l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale;
- il disegno di legge (c.d. Carta delle Autonomie) di iniziativa governativa, approvato dalla Camera dei Deputati e all'esame del Senato, individua quale funzione fondamentale dei Comuni l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale,
- il servizio idrico integrato è essenziale per la collettività ed è strettamente connesso alle necessità dei territori e delle comunità amministrare;

- l'estromissione dei Comuni dalla regolazione del servizio idrico integrato non garantirebbe l'accesso universale al servizio che necessita di garanzia e controllo a livello locale;
- la gestione dei rifiuti, che comprende l'igiene e il decoro delle città, è strettamente collegata anche al ruolo del Sindaco, quale Autorità responsabile della tutela della salute dei propri concittadini;
- l'estromissione dei Comuni dai servizi di gestione integrata dei rifiuti potrebbe altresì portare alla sottrazione di risorse importanti quali i corrispettivi CONAI e RAEE, nonché delle entrate derivanti dall'erogazione dei servizi;
- il D.L. n. 195 del 2009 riguardante l'emergenza rifiuti in Campania ha disposto l'attribuzione delle funzioni di gestione dei servizi relativi ai rifiuti alle province, determinando una situazione di incertezza istituzionale ed amministrativa in ordine alla gestione in quelle parti del territorio campano in cui si erano raggiunti buoni risultati in termini di qualità del servizio e di rispetto dei parametri ambientali e non aiutando a risolvere le forti criticità presenti nelle altre aree.

DELIBERA

- Di approvare il documento, allegato al presente OdG, contenente osservazioni, valutazioni e proposte in ordine all'imminente soppressione delle Autorità d'Ambito di gestione del servizio dei rifiuti e del servizio idrico, nonché le proposte da formulare al Governo, ai Presidenti dei due rami del Parlamento e alle Regioni;
- Di dare mandato agli Uffici dell'ANCI di formalizzare la **richiesta di incontro urgente al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro degli Affari regionali e della Coesione Territoriale e agli altri Ministri competenti, affinché venga convocata una riunione straordinaria ed urgente di Conferenza Unificata** per approfondire tali problematiche al fine di concordare un quadro chiaro e certo di regole e criteri condivisi che salvaguardino il ruolo dei Comuni, in attuazione del principio generale di sussidiarietà, declinato anche secondo i criteri di proporzionalità e adeguatezza, nonché dell'assetto ordinamentale connesso alle discipline di settore.
- Di esaminare e di modificare nella riunione straordinaria della Conferenza Unificata la questione relativa al trasferimento di competenza sulla gestione dei rifiuti in atto nella Regione Campania e le previsioni contenute nel D.L. n. 196 del 2010 che rendono, in particolare, complessa la redazione dei bilanci di previsione dei Comuni e chiede inoltre un incontro urgente ai Gruppi parlamentari su queste tematiche invitando, nelle more, i Comuni ad approvare i bilanci garantendo i servizi di igiene urbana nel rispetto delle competenze di cui al D.lvo n.152/06.
- Di **rinnovare la richiesta di incontro urgente alle Regioni** al fine di predisporre in via preliminare un documento di criteri ed indirizzi che possa poi trovare condivisione in sede di Conferenza unificata, per assicurare un'adeguata unità dell'ordinamento giuridico e evitare ingiustificate discipline differenziate circa la titolarità delle competenze che possono compromettere oltre che la qualità e la continuità dei servizi resi, anche la facilità dei rapporti con i cittadini e le imprese.





**DOCUMENTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE AMBIENTE
E APPROVATO DAL COMITATO DIRETTIVO DELL'ANCI**

**CONTENENTE CONSIDERAZIONI RELATIVE ALL'ATTUAZIONE DELLA
PREVISIONE RELATIVA ALL'ABOLIZIONE DELLE AUTORITA' D'AMBITO**

COMITATO DIRETTIVO 2 DICEMBRE 2010

I Comuni sono titolari delle funzioni in materia di servizi pubblici locali e uno degli obiettivi primari - dichiarati dal Governo - della riforma dei servizi pubblici locali (art. 23 bis DL 112/2008 smi) è quello di consentire gestioni efficienti, efficaci ed economiche per le amministrazioni e di qualità per gli utenti. Nel tempo i Comuni, attraverso le forme gestionali previste dalla legge, hanno investito risorse significative per migliorare la qualità dei servizi e per realizzare infrastrutture.

Attualmente la stratificazione normativa fra modalità di affidamento e periodo transitorio per le gestioni dirette, norme del d.lgs. 152/2006 in vigore ed art. 186 bis legge 191/2009 con l'abrogazione delle AATO e leggi regionali, hanno delineato un contesto alquanto nebuloso andando a colpire anche le gestioni efficienti.

Nello specifico 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 prevede ad un anno della sua entrata in vigore (1 gennaio 2011) la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Entro il medesimo termine ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale sarà da considerarsi nullo; in base a tale disposizione di legge le Regioni dovranno attribuire con legge, sempre entro il 1° gennaio 2011, le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Le Regioni stanno adottando comportamenti difformi che in alcuni casi prevedono il passaggio delle funzioni dai comuni alle province o alle regioni stesse. Si potrebbe prefigurare quindi il rischio di una sottrazione di competenze ai comuni e della loro estromissione dalle decisioni strategiche su investimenti, tariffe, spazzamento strade oltre alla sottrazione di risorse importanti quali i corrispettivi CONAI e RAEE (oltre 300 milioni di euro annui).



Una eventuale esclusione da parte delle Regioni delle Amministrazioni comunali dal governo dei servizi di gestione dei rifiuti, in particolar modo dalle funzioni di definizione dei livelli qualitativi, di controllo e di determinazione delle tariffe, **si configurerebbe come un comportamento illegittimo**. In sede di Commissione ambiente ANCI è stato esaminato il percorso legale necessario ad **impugnare provvedimenti che andranno a ledere le funzioni e le competenze dei Comuni** nella gestione dei servizi ambientali, dato che le norme vigenti (Codice dell'ambiente) stabiliscono la loro compartecipazione ai processi di governo in questa materia.

Secondo le disposizioni del decreto 152/06, parte quarta in merito al gestione dei rifiuti, capo II (Competenze dei Comuni art. 198) **i Comuni concorrano nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati**. E' disposto inoltre che **i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti**, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e **in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201** (abrogato dal 1 gennaio 2011) che stabiliscono fra le altre cose: **le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e del loro conferimento, oltre che l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani**. Fino ad oggi, quindi, in molte Regioni dove si erano costituite le Autorità d'Ambito, i Comuni hanno esercitato le proprie funzioni attraverso tali strutture, cui nei fatti è demandato il solo affidamento dei servizi, rimanendo in capo ai Comuni e ai Consigli comunali le funzioni di controllo della qualità dei servizi e di definizione delle tariffe per i cittadini-utenti.

Sempre l'art. 198 del dlgs 152/06 al comma 1 stabilisce anche che fino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito (abrogata dal 1° gennaio 2011) ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuino la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme previste.

In merito quindi a dette disposizioni l'ANCI, stante **la riorganizzazione delle gestioni degli ATO e la sostituzione delle Autorità rimandate alla disciplina regionale**, ha sempre sostenuto che **dovranno necessariamente essere salvaguardate le gestioni comunali efficienti e consolidate e le funzioni dei Comuni così come disciplinate nel dlgs 152**.

Si aprono quindi alcune questioni essenziali fra le quali il ruolo dei Comuni, il soggetto affidatario, l'oggetto dell'affidamento e la regolazione tariffaria.

In considerazione di quanto su esposto, si dovrà intervenire per affrontare i seguenti aspetti:

- **Attribuzione all'Assemblea dei Sindaci del governo delle attività dell'ATO**. La legislazione regionale – nel rispetto dei ribaditi vincoli di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, nonché del più ampio assetto ordinamentale connesso alle discipline di settore – ove correttamente esercitata, non dovrà valicare il limite di una mera disciplina delle forme associate di esercizio delle funzioni senza andare però a incidere su queste ultime.
- **Adeguare i Piani regionali** di gestione dei rifiuti alle disposizioni della Direttiva Quadro 98/2008/CE) in tempi certi. Sia aggiornata la programmazione regionale alle nuove disposizioni ambientali e al recepimento della direttiva quadro rifiuti, per creare la base di politiche industriali



serie che vedano al centro raccolte differenziate di qualità e non di 'quantità', insieme ad una adeguata rete di impianti, con lo scopo di massimizzare il recupero e il riciclo dei rifiuti.

- **Affidamento del servizio** chiarire chi dovrà affidare il servizio nelle more della definizione dei nuovi organismi da parte delle regioni. Se tale compito è attribuito ai Comuni ai sensi dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e dell'art. 198 del dlgs 152/06, oppure se è necessario prevedere un periodo transitorio ai sensi dell'art. 186-bis con norme di salvaguardia.
- **TARSU, proroga regime transitorio**, permangono le problematiche legate alla gestione delle entrate derivanti dall'erogazione dei servizi di igiene urbana e all'applicazione dei regimi TARSU/TIA. Tra le incertezze più rilevanti, vanno segnalate la convivenza dei due regimi in assenza del regolamento di attuazione della nuova tariffa di cui al dlgs 152/06 (Codice dell'Ambiente) termini scaduti il 30 giugno 2010. Nelle more dell'emanazione del decreto attuativo che dovrebbe segnare il passaggio da TARSU a TIA, stanno emergendo interpretazioni capziose, ma non del tutto infondate circa la pretesa illegittimità della TARSU, in quanto priva di sostegno normativo a seguito della mancata espressa proroga del regime transitorio. Di contro la Corte costituzionale ha sancito la natura tributaria della TIA, quindi della tariffa per le utenze non domestiche (operatori economici). Ciò genera incertezza nei gestori e nelle amministrazioni.
- **Occorre tutelare gli investimenti dei Comuni fatti negli anni per la corretta gestione dei rifiuti intervenendo sul comma 4 dell'art. 202 del dlgs 152/06 , con la definizione di convenzioni, invece di forme di comodato, per la cessione degli impianti di proprietà degli Enti locali ai soggetti affidatari del servizio, garantendo il recupero di eventuali investimenti effettuati dagli stessi.**

Qualora non si intervenisse nella direzione proposta, si potrebbe verificare la paradossale situazione che Comuni che nel passato hanno programmato e gestito in maniera efficiente servizi con elevati standard qualitativi, specie per spazzamento e igiene e raccolte differenziate, si troveranno a subire tariffe uniche più elevate a fronte di servizi inferiori, stabiliti da logiche regionali e provinciali scollegate dalle effettive esigenze e richieste del territorio

Al fine di evitare il blocco degli investimenti per un settore strategico ed industriale come è quello dei rifiuti e dare risposte all'incertezza degli operatori sulla continuità di gestione e sul soggetto regolatore, nonché sulla possibilità di reperire risorse, ed al fine di poter effettuare un'attività programmatica che veda tutelato il ruolo dei Comuni nel rappresentare le istanze dei territori e delle comunità locali si elencano le linee di intervento:

- **Si ritiene innanzitutto necessario un periodo transitorio indispensabile per la definizione di un quadro istituzionale di riferimento certo e condiviso fra i diversi livelli di governo del settore.**
- **Per venire a criteri condivisi per l'emanazione delle discipline regionali che rispetto alla *governance* del settore non vadano a toccare le funzioni dei Comuni così come previste e disciplinate anche dalla normativa in materia ambientale.**
- **Emanare una norma che salvaguardi le riscossioni TIA/TARSU e che chiarisca la persistenza della TARSU nelle more della definizione delle norme attuative del Decreto**



152/06, art. 238, che attribuisca ai Comuni il compito di determinare le Tariffe di riferimento a livello di ATO stante l'abolizione delle Autorità;

- **Tutelare gli investimenti dei Comuni fatti negli anni per la corretta gestione dei rifiuti intervenendo sul comma 4 dell'art. 202 del dlgs 152/06 , la definizione di convenzioni, invece di forme di comodato, per la cessione degli impianti di proprietà degli Enti locali ai soggetti affidatari del servizio, garantendo il recupero di eventuali investimenti effettuati dagli stessi**
- **Aggiornare in tempi certi la programmazione regionale col recepimento della direttiva quadro rifiuti 98 con raccolte differenziate in termini qualitativi, puntando a massimizzare recupero e riciclo.**

