



GESTIONE RIFIUTI URBANI ATO LATINA

ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE
FUNZIONI COMUNALI IN MATERIA DI
RIFIUTI E RUOLO DELLA PROVINCIA

NOTA GIURIDICA

Informazioni per archiviazione del documento

Linea di intervento	2. Know-how development
Attività	2.2. Supporto specialistico
Work package	2.2.1. Interventi di supporto
Tipologia di documento	<input checked="" type="checkbox"/> Documento di lavoro <input type="checkbox"/> Output
Tipologia di output (se del caso)	
Versione attuale	01
Data rilascio	05 agosto 2020
Versione precedente	-
Data rilascio versione precedente	-
Descrizione sinottica	Nota giuridica finalizzata a verificare in che misura l'Ente Provincia può sopperire alla mancata individuazione da parte della Regione dell'ente di governo d'ambito territoriale ottimale per l'organizzazione del servizio rifiuti, in generale, e, più specificatamente, per la localizzazione degli impianti.

Premessa

Con nota prot. n. 1552 del 16/01/2019 la Provincia di Latina ha inoltrato a Invitalia una richiesta di attivazione di un intervento di supporto da inquadrare nell'ambito del Progetto ReOPEN SPL. Con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, a causa della mancata individuazione, da parte della Regione Lazio, degli enti di governo d'ambito per l'organizzazione del ciclo dei rifiuti, il fabbisogno evidenziato concerne la necessità di individuare un modello organizzativo pro-tempore che permetta ai comuni di svolgere in maniera coordinata e armonica le funzioni di cui sono titolari, garantendo, al contempo, omogeneità agli standard di servizio all'interno dell'ATO Latina (comunque perimetrato dal PRGR).

Dando seguito alla richiesta, Invitalia ha elaborato uno schema di convenzione associativa tra comuni per l'esercizio in forma associata delle funzioni in materia di rifiuti, condiviso in data 27 novembre 2019, al fine di indicare all'Amministrazione un possibile modello organizzativo per il raggiungimento degli scopi indicati.

Nelle successive interlocuzioni con l'Amministrazione Provinciale è stata riscontrata una criticità qualora lo schema di convenzione non venisse sottoscritto da tutti i comuni dell'ATO, con particolare riferimento a decisioni "strategiche" di particolare rilevanza, quali, ad esempio, le scelte relative alla localizzazione degli impianti.

La presente nota si pone l'obiettivo di chiarire i temi di cui sopra, ipotizzando primi suggerimenti per risolvere le criticità riscontrate.

Limiti della convenzione associativa

La costituzione delle Autorità d'ambito è rimessa alla competenza delle Regioni.

In tal senso depone, innanzitutto, l'art 3 bis comma 1 DL. N. 138/2011. Il successivo comma comma 1 bis demanda, invece, alle Autorità (costituite ai sensi del citato comma 1) le funzioni essenziali alla gestione dei servizi dell'ambito. In particolare, il comma 1 bis prevede quanto segue: *“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 cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56.”.*

Dunque, le Amministrazioni comunali non possono costituire enti strumentali dotati di personalità giuridica preposti alla governo dell'Ambito Territoriale Ottimale.¹

Tuttavia, nulla vieta alle amministrazioni di predisporre forme organizzative (e non anche autorità d'ambito) per la gestione congiunta del servizio nell'ATO, tanto più in mancanza di uno specifico intervento da parte della Regione (sul punto, si segnala Cons St, Sez. V, sent. 17/06/2020 n. 3895). La convenzione ex art. 30 non produce l'effetto di costituire un ente dotato di personalità giuridica.

Riguardo agli effetti giuridici dell'accordo va sottolineato che, proprio in quanto *accordo volontario*, esso produce effetti esclusivamente fra le parti e non anche nei confronti di terzi (ad esempio comuni non aderenti).

¹ Tale ipotesi è, ad esempio, emersa dalla disamina di una bozza di Statuto associativo trasmessa ad Invitalia dalla Provincia di Latina.

Possibile ruolo dell'Amministrazione Provinciale

Per quanto concerne la Provincia, va, invero, confermato che essa, allo stato, rappresenta l'unico ente di area vasta, intendendosi per tale, non l'ATO, ma i territori comunali ricompresi nel confine amministrativo Provinciale.

Ai sensi dell'art. 1 comma 85 L. n. 56/2014: *“Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale Provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza”*. Tale funzione fondamentale è esercitata nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.

Ciò detto, va richiamato l'art. 197, comma 1, lett. d), del Codice ambientale (competenze delle province) ai sensi del quale è rimessa alla competenza dell'amministrazione Provinciale: *“l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti”*.

Inoltre, l'art. 4 comma 2 della L.R. n. 14/1999 s.m.i. prevede che la Provincia eserciti, altresì, le funzioni ed i compiti amministrativi di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, ad essa espressamente conferiti dalla presente legge e dalle relative norme integrative, nel rispetto dei criteri di cui al capo II, di norma nelle seguenti materie indicate nell'articolo 14, comma 1, della legge n. 142/1990: *“g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore”*.

Alle norme summenzionate va poi aggiunto, in tema di riparto delle funzioni nella materia della gestione dei rifiuti, l'art. 5 della L.R. 09/07/1998, n. 27 (richiamata dall'art. 116 della citata L.R. n. 14/1999) *“Disciplina regionale della gestione dei rifiuti”*, recante un'articolata individuazione delle funzioni delle amministrazioni Provinciali e che, alla lett e)-bis del comma 1, riporta una disposizione identica a quella summenzionata (in particolare è rimessa alla competenza della Provincia *“l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modifiche nonché sentiti l'ente di governo dell'ambito e i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.”*

Da segnalare che al comma 2, lett. a), del citato art. 5, alla Provincia compete anche *“l'approvazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti ad eccezione di quelli previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere g) ed h) e dall'articolo 6, comma 2, lettere a) e b) [si tratta di impianti relativi allo smaltimento rifiuti dei materiali inerti lapidei provenienti da demolizioni e costruzioni o da demolizione di autoveicoli] nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio;”* nonché *“l'autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti e delle varianti di cui alla lettera a)”*.

Sebbene non sia questa la sede per affrontare la questione, va evidenziato che la citata Legge Regionale sembrerebbe andare oltre i “confini” del riparto di competenze tracciate dal legislatore statale. Difatti, è opportuno segnalare che sulla base di tale ripartizione di competenze stabilita a livello nazionale, il potere di

autorizzare i nuovi impianti compete alle Regioni, mentre alle Province è riservato il (solo) potere di pianificare le zone idonee (peraltro nel rispetto delle indicazioni del PRGR) e non idonee agli impianti sulla base dei criteri stabiliti nel piano di gestione dei rifiuti della Regione (cfr. artt. 196, 197, 208 TUA), senza che le seconde possano esprimere un potere di veto con effetto ostativo assoluto al rilascio del titolo autorizzativo. Da sottolineare, altresì, che i criteri localizzativi non possono essere delineati nei “Piani provinciali” in materia di rifiuti di cui all’art. 11 L.r. n. 27/98 s.m.i., ma dovranno essere individuati nell’ambito della pianificazione di carattere generale dell’area vasta rimessa allo strumento del PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale).

Considerazioni conclusive

Riassumendo, è possibile affermare che l’amministrazione provinciale, nell’ambito della propria (fondamentale) funzione di pianificazione (PTCP) dell’area vasta, potrà anche provvedere in merito alla gestione (di interesse e rilevanza provinciale) dei rifiuti (art. 5, co. 1, lett a) L.r. n. 27/98) ed essere incaricata (attraverso un accordo – convenzione di cooperazione) da parte dei Comuni della gestione del servizio per loro conto. Inoltre, l’Amministrazione provinciale è indiscutibilmente un ente dotato di personalità giuridica e peraltro un “ente di area vasta” con il potere di pianificarne gli usi (art. 1 comma 85 lett a L. n. 56/2014) e di prevedere la localizzazione degli impianti (art. 197 D.Lgs. n. 152/2006).

A tale ultimo fine (localizzazione degli impianti) la normativa statale e regionale richiedono che siano rispettati i criteri del PRGR (art. 7, co. 3, lett f) L.r. n. 27/98 s.m.i.) e che siano sentiti “l’*autorità d’ambito*” ed i “*comuni interessati*”.

In sostanza, premesso che i comuni ricompresi nell’area vasta come sopra delimitata, potrebbero conferire (con la convenzione di cooperazione di cui all’art. 12 della L.R. n. 27/98 comunque riconducibile allo schema dell’accordo ex art. 30 TUEL o ex art. 15 L. n. 241/90) alla Provincia funzioni collegate all’esercizio coordinato del servizio di gestione rifiuti, qualora ciò accadesse sarà pur sempre necessario prevedere forme di raccordo con i singoli Comuni titolari di funzioni fondamentali in materia (ovviamente nell’attesa della costituzione dell’Autorità d’ambito da parte della Regione).

Per quanto concerne più specificatamente la localizzazione degli impianti la legge impone comunque una soluzione concertata in quanto prevede espressamente l’obbligo di consultazione dell’Autorità (sostituibile dalla Regione) e comunque, appunto, dei comuni interessati. Da segnalare, infine, che la Regione potrà esercitare i propri poteri sostitutivi (art. 13 L.r. 27/98) qualora le province od i comuni omettano l’adozione di singoli atti obbligatori concernenti le funzioni ad essi attribuite o delegate dalla presente legge.