

Deliberazione della Giunta Regionale 25 novembre 2013, n. 34-6746

Legge regionale 24 maggio 2012, n. 7 "Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti". Atto di indirizzo e coordinamento per la conclusione del percorso di costituzione delle Conferenze d'ambito.

A relazione dell'Assessore Ravello:

La legge regionale 24 maggio 2012, n. 7, in funzione della riorganizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani avviata in attuazione sia della disciplina nazionale di settore (il d.lgs. 152/2006 e la legge 191/2009), sia di quella relativa all'esercizio associato delle funzioni fondamentali degli enti locali (il d.lgs. 267/2000 e il d.l. 78/2010 convertito), all'articolo 3 ha provveduto innanzi tutto a suddividere il territorio regionale in quattro ambiti territoriali ottimali.

Il presupposto fondamentale su cui si fonda ormai da tempo la normativa nazionale relativa all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è infatti l'individuazione di una dimensione di area vasta quale approccio al sistema, sia istituzionale che operativo, di organizzazione del servizio (art. 200 del d.lgs. 152/2006 e art. 3 bis del d.l. 138/2011, inserito dall'articolo 25 dal d.l. 1/2012, entrambi convertiti).

L'efficienza, l'efficacia e l'economicità di servizi pubblici locali di rilevanza economica come quello in questione presuppongono infatti il superamento delle frammentazioni sia nella *governance* del sistema, sia nella fase operativa di materiale erogazione delle prestazioni all'utenza e quindi postulano necessariamente il superamento del livello comunale o municipale a favore, da un lato, di ampie forme associative tra enti locali cui imputare la piena responsabilità dell'intero processo di organizzazione del servizio (definizione delle esigenze, determinazioni dei costi, affidamento del servizio, destinazione dei proventi tariffari agli investimenti e alla copertura dei costi di gestione e controllo sull'erogazione del servizio) e, dall'altro, di un unico soggetto gestore o comunque di un numero limitato di soggetti gestori di impronta e dimensioni industriali.

Per queste ragioni, dopo aver delimitato i nuovi ambiti territoriali ottimali, la l.r. 7/2012 disciplina le forme e i modi della cooperazione obbligatoria tra gli Enti locali ricadenti negli ambiti territoriali di cui sopra, stabilendo che *"le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso apposite conferenze d'ambito, che operano, in nome e per conto degli enti locali associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione che le istituisce ..."*.

Nello specifico, la legge regionale dispone che la Conferenza d'ambito è composta dai Presidenti delle Province e da rappresentanze dei Sindaci dei Comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale costituite in forma unitaria o per gruppi di Comuni; la Conferenza delibera a maggioranza qualificata dei voti espressi in base alle quote di rappresentatività fissate dalla convenzione istitutiva.

Inoltre, l'articolo 6, comma 3 della legge regionale 7/2012 prevede che le Conferenze d'ambito provvedano all'approvazione del piano d'ambito, alla definizione del modello organizzativo e all'individuazione delle forme di gestione dei servizi, nonché alla determinazione delle tariffe del servizio e alla conseguente disposizione in ordine alla destinazione dei relativi proventi in coerenza alle previsioni del d.lgs. 152/2006 ed alla *ratio* ispiratrice della norma nazionale sopra illustrata.

La legge regionale infine disciplina il periodo transitorio stabilendo all'articolo 14 che le Province e i Comuni stipulino, attraverso le assemblee delle associazioni d'ambito e dei consorzi di bacino istituiti ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge regionale 24/2002, la convenzione istitutiva della Conferenza d'ambito, sulla base di una convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge regionale stessa.

In pendenza del complesso processo legislativo regionale culminato con l'adozione della l.r. 7/2012, il legislatore nazionale, non solo non ha portato a pieno compimento il processo di attuazione del sistema tariffario previsto dall'articolo 238 d.lgs. 152/2006 e consono ad una

dimensione moderna ed europea del servizio, ma - pressato dalla necessità di evitare ulteriori trasferimenti erariali ai Comuni e quindi di individuare nuove forme di alimentazione delle casse municipali – si stava nel frattempo orientando a ritornare al previgente sistema tributario.

Con l'articolo 14 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Salva Italia) convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e più volte modificato, lo Stato introduceva infatti a partire dal 2013 la cosiddetta TARES, composta di due parti: la c.d. TARES-rifiuti, corrisposta in base a una "tariffa" a copertura dei costi di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, e la c.d. TARES-servizi, di sicura natura tributaria in quanto ottenuta applicando una maggiorazione pari a 0,30 o 0,40 euro per metro quadrato di superficie tassabile, anche graduabile in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove il medesimo è ubicato.

Con deliberazione n. 60-5113 del 18 dicembre 2012 la Giunta regionale ha quindi approvato, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 7/2012 e dell'articolo 30 del decreto legislativo 267/2000, la convenzione-tipo per la costituzione della Conferenza d'ambito per l'organizzazione e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed in tale ambito ha cercato di individuare, in coerenza con le complesse e spesso incoerenti previsioni delle norme nazionali in quel momento vigenti, le soluzioni organizzative ritenute più idonee per l'espletamento delle funzioni assegnate alle Conferenze d'ambito dalla legge regionale.

In particolare, con il predetto atto la Giunta regionale ha postulato un modello convenzionale che a regime avrebbe potuto ricondurre in capo alla Conferenza d'ambito e alle sue strutture organizzative l'intero processo di determinazione, riscossione e destinazione delle tariffe del servizio, con l'intento, da un lato, di efficientare il sistema usufruendo a tal fine di un'organizzazione sovracomunale e, dall'altro, di garantire che le costituenti Conferenze d'ambito, su cui graverà la responsabilità dell'affidamento del servizio e il conseguente obbligo di provvedere al pagamento del medesimo, non replichino le esperienze di costante ed irrimediabile indebitamento che hanno caratterizzato alcune importanti realtà piemontesi.

Si rammenti infatti che l'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 obbliga i Comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti (e quelli con popolazione fino ai 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane) ad esercitare le funzioni di organizzazione e gestione del servizio di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e "*di riscossione dei relativi tributi*" in modo associato.

Si consideri inoltre che la parte più significativa della TARES è quella rappresentata dalla quota che serve a coprire integralmente i costi di investimento e di esercizio che la legge regionale 7/2012 pone comunque in capo alla Conferenza d'ambito per effetto dell'articolo 6, comma 3, lettera c).

Alla convenzione-tipo è quindi toccata in sorte la necessità di fare sintesi delle varie disposizioni nazionali e regionali che si andavano via via sovrapponendo in materia, riconducendole a sistema secondo uno schema che mirava alla sostenibilità e all'effettività dell'esercizio delle specifiche funzioni poste in capo alle Conferenze d'ambito dalla legge.

Tale convenzione-tipo costituisce un atto di indirizzo e coordinamento che, in quanto tale, non modifica, e soprattutto non intendeva modificare, il dettato normativo regionale e statale. Non a caso la deliberazione di approvazione della convenzione-tipo dichiara nella parte narrativa che "*ferma restando la cogenza dei principi derivanti dalle norme di legge statale e regionale contenuti nella convenzione-tipo è facoltà dei soggetti associati di integrare ed eventualmente modificare, nelle prescrizioni non tassative, lo schema di convenzione-tipo in ragione delle specificità territoriali*".

I Comuni di elevate dimensioni demografiche, non obbligati – diversamente dagli altri – alla riscossione della TARES in forma associata, ben avrebbero potuto dunque proporre una formulazione della convenzione vera e propria che, pur mantenendo inalterati i sopra enunciati principi, regolasse per loro in modo diverso il tema, ad esempio impegnandosi in convenzione a versare alla Conferenza d'ambito la parte tariffaria della TARES entro tempi determinati tali da

consentire alla Conferenza d'ambito di poter esercitare con efficacia ed efficienza le proprie competenze e con la previsione di garanzie o penali nel caso di mancata corresponsione nei termini fissati.

Ciononostante, il Comune di Torino ha promosso ricorso avverso le disposizioni della convenzione-tipo approvata con la deliberazione regionale n. 60-5113 del 18 dicembre 2012 concernenti la determinazione da parte della Conferenza d'ambito delle tariffe del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento e la relativa riscossione, l'attività di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani ai fini della successiva adozione da parte dei comuni associati e quella di approvazione della convenzioni con i consorzi di filiera nell'ambito degli accordi ANCI-CONAI, richiedendone l'annullamento.

Le argomentazioni addotte nel ricorso dal Comune di Torino partono dal presupposto dell'incompetenza della Regione a disporre alcunché in materia data la natura tributaria della TARES e che pertanto la deliberazione n. 60-5113, in quanto atto - a dire del Comune - vincolante, abbia violato le prerogative del consiglio comunale con riferimento ad una entrata "*propria del bilancio comunale*" che "*seppur diretta a coprire il costo del relativo servizio, favorisce la gestione finanziaria*" degli introiti comunali.

Con sentenza n. 928 del 24 luglio 2013 il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha accolto le istanze di parte avversa annullando alcune disposizioni dell'articolo 3 della convenzione-tipo e precisamente il comma 2, lettera d), il comma 3, lettere f) e g), il comma 5, lettera e) e il comma 6, riguardanti gli aspetti sopra descritti.

Il giudice amministrativo ha fondato la pronuncia avendo riguardo al solo dettato letterale della disciplina statale vigente (articolo 14 del d.l. 201/2011), senza motivare riguardo agli aspetti di merito e delle valutazioni effettuate dell'Amministrazione regionale con riferimento alle complesse e delicate problematiche sottese alla riforma delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

In sostanza il TAR, dopo un lunghissimo *excursus* normativo sulle alterne vicende del tributo/tariffa del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a partire dal regio decreto 1175 del 1931, si è limitato a considerare la qualificazione formale di tributo della nuova imposizione e su questa base ha proceduto, senza alcuna ulteriore valutazione delle argomentazioni della difesa regionale, all'annullamento delle parti impugnate sul presupposto che in materia è sottratta ogni competenza alla Regione.

La decisione di non impugnare la sentenza innanzi al Consiglio di Stato, nonostante i vizi che la stessa presenta, si basa peraltro, non tanto sul rischio di causa connesso alla materia trattata, quanto sull'evoluzione del panorama normativo nel frattempo intervenuta.

In attuazione dell'articolo 1 del decreto legge 21 maggio 2013, n. 54 convertito dalla legge 85/2013, con il quale il Governo aveva previsto di procedere alla "*riforma dell'intero sistema di imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, ivi compresa la disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi ...*", il Titolo VI del disegno di legge Stabilità 2014 approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre u.s. (non a caso denominato "Riforma della tassazione immobiliare") provvede infatti ad attuare la riforma del sistema di imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare attraverso l'istituzione di un tributo sui servizi comunali, denominato TRISE, articolato in due distinte componenti: la prima (la TARI) volta alla copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati; la seconda (la TASI) finalizzata alla copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni.

In questo clima di generalizzata indifferenza sulle concrete sorti del sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani, si constata quindi che non solo non hanno sortito esito alcuno le richieste formulate in data 13 giugno e 26 settembre 2013 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di correggere la disciplina del tributo comunale dirottando verso altre forme di prelievo la tassazione degli immobili finalizzata al finanziamento dei Comuni e restituendo alla tariffa per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani la natura di corrispettivo effettivo dei costi di investimento e di

esercizio anche con riferimento al tema della riscossione, ma che al contrario si è ulteriormente rafforzata nell'intendimento del legislatore nazionale l'idea di costruire intorno alle entrate del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti l'intero sistema di "*imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare*" finalizzata al finanziamento delle casse comunali in sostituzione dei trasferimenti statali.

Alla luce di quanto sopra, nella consapevolezza che il dibattito politico sulla TRISE è in pieno svolgimento e che al di là dei tempi di approvazione della Legge di stabilità si protrarrà anche nel corso del 2014 per le pesanti ricadute temute sul tessuto socio-economico del Paese, l'Amministrazione regionale non intende consentire l'ulteriore protrarsi del procedimento di convenzionamento per la costituzione delle Conferenze d'ambito e, non trovandosi nelle condizioni di intervenire sulla convenzione-tipo a causa dell'instabilità del quadro normativo di riferimento, intende con il presente atto fornire alcuni indirizzi alle Amministrazioni competenti.

Il parziale intervento operato dalla sentenza del TAR Piemonte sui contenuti della convenzione-tipo approvata con deliberazione regionale non inficia infatti in alcun modo il procedimento di istituzione della Conferenza d'ambito che, ovviamente, è chiamata ad esplicitare le funzioni attribuitele dalla legislazione regionale e nazionale vigenti.

In particolare si richiamano a tal fine, da un lato, i disposti della legge regionale 7/2012 che attribuiscono comunque alla Conferenza d'ambito il compito di determinare le tariffe del servizio e disporre in ordine alla destinazione dei relativi proventi (art. 4, comma 1 lett. c e art. 6, comma 3, lett. c) e dall'altro l'articolo 14, comma 23, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 214/2011, a mente del quale "*il Consiglio comunale deve approvare le tariffe del tributo in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso e approvato dall'autorità competente*", autorità competente che nell'ordinamento regionale piemontese è appunto individuata dalla legge nella Conferenza d'ambito.

Una simile impostazione, che vede in sostanza la Conferenza d'ambito competente ad approvare il piano finanziario che esprime la quota "tariffaria" del tributo comunale e la destinazione dei relativi proventi a copertura dei diversi costi di investimento e di gestione, è confermata anche dalle disposizioni della Legge di Stabilità in corso di approvazione.

Nel contempo, poiché nessuna delle norme nazionali in materia (né quella attualmente vigente e relativa alla TARES, né quella *in fieri* relativa alla TRISE) si preoccupano di determinare tempi e modi di trasferimento del gettito incassato dai Comuni alle forme associative preposte all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani o al soggetto gestore del medesimo, si rende necessario invitare i Comuni e le Province piemontesi a esplicitare, nella forma che riterranno più opportuna, l'impegno dei Comuni ad assicurare un flusso finanziario congruo e certo alla Conferenza d'ambito al fine della conseguente corresponsione dei pagamenti di sua competenza ovvero a prediligere, tra le possibili forme di versamento che la normativa nazionale consente, quelle più idonee a garantire la stessa certezza e continuità nella effettiva copertura dei costi di investimento e di gestione del servizio.

Considerato infine che in data 28 maggio 2013 è scaduto il termine entro il quale le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale avrebbero dovuto stipulare la convenzione istitutiva della conferenza d'ambito e che pertanto, ai fini di un ordinato prosieguo del processo di attuazione della legge regionale 7/2013, si rende opportuno fissare un termine scaduto inutilmente il quale attivare il potere sostitutivo previsto dall'articolo 14, comma 2 della citata legge regionale; reputato che detto termine possa essere congruamente stabilito in mesi tre decorrenti dalla data di adozione del presente provvedimento;

visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

visto l'articolo 2, comma 186 bis della legge 191/2009;

vista la legge regionale 24 maggio 2012, n. 7;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

vista la legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 ed in particolare l'articolo 3, comma 1, lettera e) che assegna alla Regione compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite agli enti locali;
visto l'articolo 16 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 23;
tutto ciò premesso,
la Giunta regionale, unanime,

delibera

- a) di richiamare le premesse del presente provvedimento quali parti integranti del medesimo;
- b) di sollecitare i Comuni e le Province a proseguire nel percorso di convenzionamento di cui alla legge regionale 7/2012 per la costituzione, con le modalità ed attraverso gli organismi di cui all'articolo 14 della stessa legge regionale, delle Conferenze d'ambito previste per lo svolgimento in forma associata delle funzioni ad essi spettanti in materia di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in ossequio alla parte quarta, titolo primo, capo terzo del d.lgs. 152/2006 e all'articolo 2, comma 186 bis della legge 191/2009;
- c) di invitare a tal fine i Comuni e le Province ad adeguare i testi delle convenzioni in via di predisposizione in modo da esplicitare, nella forma che riterranno più opportuna, l'impegno dei Comuni a garantire alla Conferenza d'ambito un flusso finanziario congruo e certo al fine della conseguente corresponsione dei pagamenti di sua competenza ovvero a prediligere, tra le possibili forme di versamento che la normativa nazionale consente, quelle più idonee a garantire la stessa certezza e continuità nella effettiva copertura dei costi di investimento e di gestione del servizio;
- d) di stabilire che, trascorsi tre mesi decorrenti dalla data di approvazione della presente deliberazione senza che sia stata stipulata la convenzione istitutiva della Conferenza d'ambito di cui all'articolo 5 della legge regionale 7/2012, si procederà ad avviare il procedimento di sostituzione disciplinato dall'articolo 14, comma 2 della citata legge.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto e dell'articolo 5 della legge regionale 22/2010.

(omissis)