

23/09/2011 11:08 8916759184

EMERGENZA RIFIUTI

PAG 03/07

Repubblica Italiana



Numero di codice fiscale R0012000824

Partita IVA 0271070821

**Regione
Siciliana**

PRESIDENZA
Ufficio Legislativo e Legale
Via Caltanissetta 2/a
90100 PALERMO

Palermo 06 Lug. 2011

Risposte a N.

Del

Pos. Prot. N.

Oggetto:

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI
RIFIUTI

(Rif. prot. 24810 del 24-5-2011)

PALERMO

1- Con la nota in riferimento codesto Dipartimento chiede l'avviso dello scrivente in ordine all'applicabilità dell'art. 160 della l.r. n. 25/1993, alla luce delle norme successivamente intervenute in materia di gestione dei rifiuti e delle osservazioni mosse dalla Provincia di Catania sull'opportunità di procedere ad una modifica della disposizione.

Codesto richiedente rileva che detto art. 160, al comma 1, prevede che "Le Province regionali svolgono obbligatoriamente l'attività di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani e di rifiuti speciali, di cui all'articolo 13, comma 1, lettera f), della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, nelle parti di territorio esterno ai perimetri dei centri abitati".

Si osserva che tale disposizione va interpretata alla luce di quanto previsto dall'art. 197 del d. lgs. 3-4-2006 (1), n. 152 e dell'art. 3 della l.r. 8-4-2010, n. 9 (2)

(1) D.Lgs. 3-4-2006 n. 152 - Art. 197 Competenze delle province "1. In attuazione dell'articolo 18 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare:

a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
b) il controllo periodico su tutta la attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto;

C

1

dalla cui lettura "non sembrerebbe configurabile una competenza provinciale relativamente alle aree poste al di fuori del centro abitato", mentre l'art. 4 (3) della

o) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216;

d) 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.

(omissis)

(2) L.R. 8-4-2010 n. 9 - Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati Art. 3 Competenze delle province

1. La provincia esercita le funzioni di cui all'articolo 197 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche provvedendo nell'ambito della propria competenza alle seguenti funzioni:

a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;

b) il controllo periodico sulle attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compresa l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del decreto legislativo n. 152/2006;

c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate;

d) l'individuazione 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, 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), del decreto legislativo n. 152/2006, sentiti la S.R.R. territorialmente competente ed i comuni. Le province possono istituire, ai sensi della legge 23 marzo 2001, n. 93, l'Osservatorio provinciale sui rifiuti, per coadiuvare le funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti provvedendo ai relativi adempimenti utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili;

e) la tenuta del registro delle imprese e degli enti sottoposti alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216 del decreto legislativo n. 152/2006, integrando tale registro con i dati relativi agli impianti comunque autorizzati ed operativi presenti sul proprio territorio, ed inviando i relativi dati all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ed all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A. Sicilia);

f) la stipula, previa approvazione dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, di accordi interprovinciali per la gestione di determinate tipologie di rifiuti, al fine del raggiungimento di una maggiore funzionalità ed efficienza della gestione dei rifiuti non perseguibile all'interno dei confini dell'ambito territoriale ottimale.

(omissis)

(3) L.R. 8-4-2010 n. 9 - Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati Art. 4 Competenze dei comuni

1. I comuni esercitano le funzioni di cui all'articolo 196 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche provvedendo, nell'ambito della propria competenza, alle finalità di cui al comma 2.

2. Ai sensi del comma 1 i comuni:

a) stipulano il contratto di appalto per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, relativamente al territorio di ogni singolo comune, con i soggetti individuati con le modalità di cui all'articolo 15 delle S.R.R.;

b) assicurano il controllo del pieno adempimento dell'esecuzione del contratto di servizio nel territorio comunale;

c) provvedono al pagamento del corrispettivo per l'espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nel territorio comunale, assicurando l'integrale copertura dei relativi costi, congruamente definendo a tal fine, sino all'emanazione del regolamento ministeriale di cui all'articolo 238 del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, la tariffa d'igiene ambientale (TIA) di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 o la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), ovvero provvedendo nei propri bilanci le risorse necessarie e vincolandole a detta finalità;

Y.

citata L.r. n. 9/2010, nell'individuare la competenza dei comuni in materia di rifiuti, non distingue tra aree urbane ed extraurbane, riferendosi all'intero territorio comunale (4).

d) provvedono, altresì, all'adozione della delibera di cui all'articolo 159, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, vincolando le somme destinate al servizio di gestione integrata dei rifiuti e garantendo il permanere del vincolo di impignorabilità, mediante pagamenti in ordine cronologico;

e) adottano, ove necessario, la delibera di cui all'articolo 184, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, avviando la conseguente azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle S.R.R.;

f) adottano il regolamento comunale per la raccolta differenziata in conformità alle linee guida allegate al piano regionale di gestione dei rifiuti ed al piano d'ambito;

g) adottano per quanto di competenza disposizioni per la tutela igienico-sanitaria nella gestione dei rifiuti;

h) provvedono all'abbattimento delle barriere architettoniche nel conferimento dei rifiuti;

i) esercitano le funzioni atte a garantire la raccolta delle diverse frazioni di rifiuti urbani e prescrivono le disposizioni per la corretta gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti climateriali;

j) emanano la ordinanza per l'ottimizzazione delle forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti prima di imballaggio e la relativa fissazione di obiettivi di qualità;

k) regolamentano, per quantità e qualità, i rifiuti speciali non pericolosi assimilabili ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento sulla base dei criteri fissati dalle norme vigenti, ove non disciplinati dalla Regione;

l) prevedono, di concerto con la Regione, le province e le S.R.R., all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica, le infrastrutture e la logistica necessaria per la raccolta differenziata, anche per la separazione secco umido, e per lo smaltimento, riciclo e riuso dei rifiuti;

m) promuovono attività educative, formative e di comunicazione ambientale a sostegno della raccolta differenziata;

n) verificano lo stato di attuazione della raccolta differenziata e la qualità del servizio erogato dal soggetto gestore anche attraverso un comitato indipendente costituito da rappresentanti delle associazioni ambientaliste, dei consumatori e di comitati civici.

(4) D.Lgs. 3-4-2008 n. 152 - Norme in materia ambientale, Art.198. Competenze dei comuni.

1. I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 209 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Fino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano 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.

2. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare:

a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;

b) la modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;

c) la modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;

(omissis)

Art.209. Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;

b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;

c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;

8

2. La questione della competenza delle province per l'attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti al di fuori del perimetro dei centri abitati è stata oggetto già di circolare dell'Assessorato del territorio e dell'ambiente 27-3-1998, n. 6006 a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14 del d. lgs. n. 22/1997 (5) che ha vietato l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti.

La soluzione interpretativa seguita è stata quella della conferma della competenza provinciale laddove non sia possibile identificare il soggetto obbligato alla rimessione in pristino dell'area.

In tale prospettiva la competenza provinciale acquista un carattere residuale - ed integrativo - di quella spettante ordinariamente ai comuni mentre le norme successive, richiamate dalla richiesta di parere, non chiariscono il problema della perdurante efficacia dell'art. 160 a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 197 del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 3 della l.r. n. 9/2010, che attribuiscono alla provincia funzioni di programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Va però valutato se le sopravvenute disposizioni, pur in mancanza di una espressa abrogazione della norma, ne abbiano determinato una tacita (o implicita), istituto che può configurarsi allorché una nuova legge disciplini la materia già regolata da una norma anteriore e sia impossibile - anche in quanto oggettivamente illogica in relazione all'articolarsi dei contenuti della norma successiva, espressione di una volontà del legislatore più attuale ed al passo con le nuove esigenze formalizzate nel testo successivo - una loro contemporanea applicazione (cfr. Cass. Sez. Iav. sent. n. 1760 del 18-02-

d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;

e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;

f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

2. Le regioni, sentite le province ed i comuni interessati, nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione di loro competenza, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, provvedono alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m). Il provvedimento è comunicato alle province ed ai comuni interessati.

3. Le regioni interessate, d'intesa tra loro, delimitano gli ATO qualora essi siano ricompresi nel territorio di due o più regioni.

(omissis)

(5) Direttiva riguardante i rifiuti abbandonati, la rimozione e la relativa competenza e chiarimenti sull'applicazione dell'art. 160 della legge regionale 1 settembre 1996, n. 25, pubblicata sulla GURS 30 maggio 1998, n. 28 e ripubblicata, con analogo testo, sulla GURS 18 luglio 1998, n. 35.

d

1995; Cass. Sez. I, sent. n. 2502 del 21-02-2001). Orbene, tale soluzione interpretativa sembrerebbe sostenibile in quanto:

- la l.r. n. 9/2010 (cfr. art 1) introduce in Sicilia un riordino della materia, in quanto espressamente adottata, al fine di dotare la regione di una "disciplina della gestione integrata dei rifiuti e la messa in sicurezza, la bonifica, il ripristino ambientale dei siti inquinati, nel rispetto della salvaguardia e tutela della salute pubblica, dei valori naturali, ambientali e paesaggistici, in maniera coordinata con le disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni, in attuazione delle direttive comunitarie in materia di rifiuti.";

- l'art. 4 della stessa legge regionale n. 9/2010, nell'indicare le competenze dei comuni, attribuisce loro la stipula dei contratti d'appalto per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti "relativamente al territorio di ogni singolo comune", senza alcuna limitazione al centro urbano;

- l'art. 200 del d.lgs. n. 152/2006 ha introdotto una forma di gestione integrata dei rifiuti, sulla base di ambiti territoriali ottimali, che appare poco coerente col permanere di una pur residuale competenza alla raccolta in capo alla provincia ai sensi del citato art. 160.

E' ovvio che in intervento legislativo inteso ad abrogare espressamente la norma in commento porrebbe fine ad ogni dubbio interpretativo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

(Avv. Paolo Chiappalone)

L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romano Palena)

