

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 24261/118/11/2020 del 21.12.2020

Pos. n. 2

Assessorato Regionale dell'Energia
e dei Servizi di Pubblica Utilità
Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti
Servizio 8 "Autorizzazioni Impianti gestione Rifiuti – A.I.A."

(Rif. Nota 4 dicembre 2020, n. 48930)

Oggetto: *Applicazione dell'art. 17 della L.R. 08/04/2010 n. 9 e ss. mm.ii.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento, nel riproporre questioni strettamente correlate a quelle già oggetto del parere n. 86/2020 reso da questo ufficio in data 23 settembre 2020, sottopone alcuni quesiti giuridici inerenti l'interpretazione dell'art. 17 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in relazione all'attività istruttoria per il rilascio delle Autorizzazioni Uniche e delle Autorizzazioni Integrate Ambientali, di propria competenza.

Nella fattispecie, la presente richiesta trae origine dal parere negativo espresso dall'Amministrazione Richiedente in relazione a specifica autorizzazione ex art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - inerente un impianto per il recupero di rifiuti non pericolosi (membrane bituminose, con trattamento preliminare e immissione nel ciclo di produzione di conglomerato bituminoso) posto ad una distanza inferiore a 3 chilometri dal centro abitato - sulla base dell'interpretazione letterale della citata disposizione regionale, riferibile alle "*opere per la realizzazione degli impianti necessari alla gestione integrata dei rifiuti (...) ubicate anche in zone classificate agricole dai*

vigenti strumenti urbanistici comunali, purché distanti almeno 3 chilometri dal perimetro del centro abitato”, ossia ad impianti le cui attività si inseriscano nella gestione integrata dei rifiuti e non genericamente ad “impianti di gestione di rifiuti” .

Sulla base di tale linea interpretativa il Richiedente ritiene che un impianto di trattamento dei rifiuti, che effettui specifiche operazioni di recupero/smaltimento, è da includere nella filiera di gestione integrata dei rifiuti, in quanto rientrante nel “*complesso delle attività (...) volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti*” come sancito dall’art. 183, lettera ll), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

In quest’ottica, la gestione integrata dei rifiuti deve essere intesa come “*la combinazione di diverse azioni in stretta connessione gerarchica tra loro e il coinvolgimento di tutti i soggetti attori nel ciclo dei rifiuti, volta al superamento della gestione del rifiuto intesa come mero smaltimento*” e le singole attività di recupero/smaltimento costituiscono alcune fasi della gestione dei rifiuti, comprese la raccolta e il trasporto.

In questa direzione, ai sensi dell’art. 18 della legge regionale n. 9/2010, le discariche sono incluse nell’ambito della gestione integrata dei rifiuti, quale fase ultima del ciclo di gestione per i rifiuti non recuperabili.

Ciò premesso, rappresentando come l’impresa richiedente l’autorizzazione abbia opposto la non applicabilità del richiamato art. 17 al caso di specie, trattandosi di disposizione riferibile ad impianti relativi alla “*gestione integrata dei rifiuti*” (giusto parere reso da questo Ufficio n. 43/2015), con esclusione dell’impianto in parola.

Preso atto altresì, del parere negativo espresso in sede di conferenza dei servizi dalla Città metropolitana di Catania, dal momento che la distanza di 3 Km dal centro abitato è un vincolo previsto dalla “*Revisione del Piano provinciale dei Rifiuti*” adottato ed approvato con delibera n. 42 del Commissario Straordinario, il cui iter di pubblicità risulta ancora pendente, chiede l’avviso di questo Ufficio su quattro problematiche come di seguito riassumibili:

a) Se tutti gli impianti di gestione dei rifiuti, a prescindere dalla provenienza del rifiuto e dalla sua destinazione, siano da considerarsi ricompresi nella definizione di cui all’art. 17 della legge regionale n. 9/2010;

- b) se il predetto art. 17 trovi applicazione soltanto in relazione ai nuovi impianti oppure anche con riferimento ad impianti esistenti e/o già autorizzati (anche nel caso in cui vengano richieste successive modifiche all'impianto già esistente);
- c) se le previsioni del citato art. 17 riguardino solo gli impianti ricadenti in zona agricola o anche gli impianti ricadenti in aree artigianali o industriali;
- d) se il Piano Provinciale dei rifiuti, allo stato attuale di adozione, possa essere ritenuto efficace ai fini dell'apposizione del vincolo "*escludente*".

2. Va preliminarmente ricordato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

Va altresì evidenziato che la presente richiesta di parere riproduce, in maniera evidente, altra e precedente questione inerente l'applicabilità dell'art. 17 della legge regionale n. 9/2010 anche ai procedimenti di rinnovo di autorizzazioni esistenti, in relazione alla quale, verificato l'intervento di parziali provvedimenti giurisdizionali sull'argomento, questo Ufficio aveva ommesso alcuna pronuncia al fine di non interferire con la difesa processuale in atto, come curata dalla competente Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Nei termini esposti, pertanto, ed in un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. Come già evidenziato in premessa, questo ufficio ha avuto già modo di esprimersi sull'ambito di applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 17 della legge regionale n. 9/2010 come modificata dalla legge regionale 19 settembre 2012, n. 49, giusto parere n. 1151/43/2015.

Nella fattispecie, il Servizio 7 "*Autorizzazioni*" del Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, nel rappresentare che la portata della norma regionale appariva rivestire

carattere generale in quanto riferita ad aspetti inerenti la pianificazione territoriale, perveniva alla conclusione che l'art. 17 prefigurasse un vincolo “*escludente*” in relazione all'autorizzazione e realizzazione di nuovi impianti di qualsivoglia natura, a prescindere dalla circostanza che l'art. 208 del decreto legislativo n. 152/06 non prevedesse alcuna limitazione in termini di distanza dal centro abitato.

In quella sede, lo scrivente, nell'evidenziare che il comma 3 del predetto art. 17, faccia riferimento a “*le opere per la realizzazione degli impianti necessari alla gestione integrata dei rifiuti nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione degli impianti*”, ha ribadito come “*la predetta disposizione, pur non rinviando espressamente alla specifica normativa statale di riferimento, è strettamente connessa col decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che (...) all'art. 183 pone una espressa distinzione tra la nozione di <<gestione>> (del rifiuto) e quella di <<gestione integrata>>, definendo tale <<il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade (...) volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti>>. E' pertanto evidente, stante il tenore letterale dell'articolo 17 sopra citato, che (...) non potrà che farsi riferimento al concetto di gestione integrata, così come definito dall'art. 183 del decreto legislativo n. 152/06.*

Quanto al limite “*urbanistico*” previsto con riferimento alla creazioni di impianti necessari alla gestione integrata anche in zone classificate agricole, lo stesso appare pienamente conforme al dettato di cui all'art. 3 *quinquies*, comma 2, del decreto legislativo n. 152/06.

In definitiva con il richiamato parere è stato delimitato l'ambito di operatività della norma regionale, con la quale si interviene dettando “*Disposizioni relative all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti e al capitolato generale*”.

Invero, è con il Codice dell'Ambiente che viene codificato il concetto di “*gestione integrata dei rifiuti*”, con l'obiettivo di superare la frammentazione delle gestioni nell'Ambito territoriale e far sì che l'insieme di attività, comprendente la realizzazione e

gestione degli impianti (art. 201, comma 4, lett. a¹, art. 202, comma 5²) sia svolto da un unico soggetto.

Nella sostanza, la “*gestione*”, come definita nell’art. 183, comma 1, lett. n) (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura) è soggetta ad un unico regime, individuato dall’art. 202 (affidamento del servizio mediante gara) e affidata ad unico soggetto.

Alla luce di tali considerazioni generali, una prima questione da dirimere attiene alla delimitazione dei confini della “*gestione integrata dei rifiuti*” rispetto alla quale ha competenza l’ente di governo dell’ambito. A ben vedere, infatti, la stessa appare circoscritta alla gestione dei rifiuti urbani, in virtù della loro connotazione “*pubblica*” e, altresì, degli “*assimilati*”; categoria quest’ultima non definibile a priori in quanto l’art. 198, c. 2, lett. g) riconosce ai Comuni la potestà di adottare appositi regolamenti con cui stabilire, in particolare, l’assimilazione, per quantità e qualità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, nel rispetto, comunque, di criteri generali fissato dallo Stato ai sensi dell’art. 195, c. 2, lett. e).

Chiaro è, in questa direzione, l’obiettivo perseguito dalla legge regionale n. 9/2010, ovvero quello di dettare la 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.

Per il raggiungimento di tale scopo: “ *La Regione assicura lo smaltimento dei rifiuti*

¹ **Art. 201, comma 4:** “Per la gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata e per il perseguimento degli obiettivi determinati dall’Autorità d’ambito, sono affidate, ai sensi dell’articolo 202 e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull’evidenza pubblica, le seguenti attività:

a) la realizzazione, gestione ed erogazione dell’intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti;

b) la raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all’interno dell’ATO”.

² **Art. 202, comma 5:** “I nuovi impianti vengono realizzati dal soggetto affidatario del servizio o direttamente, ai sensi dell’articolo 113, comma 5-ter, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove sia in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa vigente, o mediante il ricorso alle procedure di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ovvero secondo lo schema della finanza di progetto di cui agli articoli 37-bis e seguenti della predetta legge n. 109 del 1994”.

urbani non pericolosi attraverso l'autosufficienza degli Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.) di cui all'articolo 200 del decreto legislativo n. 152/2006. Per i rifiuti speciali si applica, per quanto possibile ed ambientalmente conveniente, il principio della vicinanza del luogo di produzione a quello di smaltimento, tenendo conto del contesto geografico, delle eventuali condizioni di crisi ambientale o della necessità di impianti specializzati”.

Ciò posto, non possono che ribadirsi le conclusioni già espresse sulla concreta applicazione dell'art. 17, sotto i diversi profili esaminati.

La disposizione è riferibile, così come l'intera disciplina contenuta nella legge regionale n. 9/2010, alla gestione integrata dei rifiuti urbani e dei rifiuti agli stessi assimilati, non dei rifiuti speciali; conseguentemente, gli impianti di recupero di tale ultima categoria di rifiuti non possono essere sottoposti al vincolo “*escludente*” di cui al comma 3 dell'art. 17 della legge regionale n. 19/2020.

In virtù dell'interpretazione letterale della norma, la stessa non può che riferirsi agli impianti ricadenti in zona agricola, sulla quale il Comune potrà agire in variante allo strumento urbanistico e non anche agli impianti ricadenti in aree artigianali o industriali.

Infine, per quanto attiene le valutazioni rimesse alla Città Metropolitana di Catania appare il caso di rilevare come la medesima Autorità procedente abbia avuto modo di rappresentare, nel rapporto ambientale della revisione del piano di gestione dei rifiuti, che: “*nelle more del completamento dell'iter procedurale per l'approvazione della revisione del Piano provinciale dei rifiuti, per l'esercizio di tutte le attività di propria competenza in materia di rifiuti, ha utilizzato sin dall'approvazione della Relazione e dei relativi allegati, e dovrà continuare ad utilizzare, quanto previsto dalla <<Revisione del Piano provinciale dei rifiuti>>, nel rispetto del principio di precauzione che è un principio informatore della normativa comunitaria e internazionale e che <<impone di attuare senza indugio azioni di contrasto nelle ipotesi in cui ricorra una minaccia di danni gravi o irreversibili per l'ambiente>> (art. 174 del Trattato di Amsterdam, che riprende l'art. 130 R del Trattato di Maastricht, che modifica il trattato costitutivo della CE, e che testualmente riporta: <<2. La politica della Comunità in materia ambientale*

mira a un livello elevato di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"...>>)".

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

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".

*F.to Avv. Giuseppa Mistretta

Il Dirigente

*F.to Avv. Anna Maria La Vecchia

L'AVVOCATO GENERALE

*F.to Avv. Giovanni Bologna

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993