

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 16369/82/11/2019 del 18 luglio 2019

Pos. n. 2

Assessorato Regionale dell'Energia
e dei Servizi di Pubblica Utilità
Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti
Servizio 5 – Gestione integrata dei rifiuti

(Rif. Nota 20 giugno 2019, n. 26497)

Oggetto: *Richiesta parere spese di funzionamento della S.R.R. - Oneri a carico dei Liberi Consorzi e Città Metropolitane.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento rappresenta di aver ricevuto richiesta di chiarimenti, da parte della Società per la Regolamentazione del servizio di gestione Rifiuti (S.R.R.) Caltanissetta Provincia Nord, in ordine alla circostanza che il Libero Consorzio di Caltanissetta, non intende farsi carico, in quota parte, degli oneri per la costituzione e per il funzionamento della medesima S.R.R., di spettanza, a parere di quest'ultimo, esclusivamente dei comuni consorziati.

In relazione alla problematica sottoposta, codesta Amministrazione rileva che la predetta S.R.R. è stata costituita ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, tra alcuni comuni della Provincia di Caltanissetta (zona nord) e l'ex Provincia di Caltanissetta oggi Libero Consorzio Comunale. La partecipazione agli oneri di costituzione e funzionamento, ai sensi del comma 2, del richiamato art. 6, è posto a carico dei “*comuni consorziati*”.

L'art. 8 dello Statuto della S.R.R. indica, quali soggetti obbligati alla corresponsione del costo del servizio, gli “enti consorziati”, mentre, in ordine alle spese di funzionamento e costituzione, individua “i comuni consorziati”.

Ciò premesso, la S.R.R. Caltanissetta Provincia Nord solleva perplessità proprio con riferimento alla corretta interpretazione del citato art. 6, comma 2, legge regionale n. 9/2010, e nello specifico se la “dizione <<comuni>> ha una valenza generica ricomprendendo tutti gli enti soci della medesima SRR o solo (...) i comuni consorziati”.

Il richiedente Dipartimento, ritenendo fondata la sollevata questione interpretativa, fornisce un quadro riepilogativo della disciplina delle S.R.R. e chiede l'avviso di questo Ufficio sulla riportata tematica.

2. In relazione alla fattispecie posta all'esame si osserva quanto segue.

L'art. 6 della legge regionale n.9/2010, prevede che: “(...) la Provincia ed i comuni ricompresi in ciascun ambito territoriale ottimale (ATO), costituiscono, per ogni ATO, una società consortile di capitali per l'esercizio delle funzioni affidate alla società stessa (...) Le società sono denominate Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti¹, con acronimo S.R.R.. (...) Gli oneri per la costituzione ed il funzionamento delle S.R.R. sono posti a carico dei comuni consorziati (...)”

Il capitale di ciascuna Società consortile per azioni è stato riservato, nella misura del 95 % , ai comuni, con quote calcolate sulla base della popolazione residente in ciascun ente locale, quale risultava dai dati dell'ultimo censimento generale della popolazione, mentre il restante 5 % alla Provincia regionale (oggi Libero Consorzio Comunale) appartenente all'ATO.

Il patrimonio della S.R.R., ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 9/2010, comprende il fondo di dotazione, - che è sottoscritto da ogni Comune in proporzione alla popolazione servita, secondo le modalità fissate nello statuto e nella convenzione, che determinano altresì la ripartizione fra i comuni delle quote di finanziamento delle S.R.R.- nonchè gli eventuali conferimenti effettuati dagli enti locali consorziati e le acquisizioni già realizzate o da

¹ **Art. 4, Statuto della società consortile:** “La società, così come previsto dall'art. 8, della L.R. n. 9/2010 ha quale oggetto sociale l'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 200, 202, 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (...)”.

realizzare dagli enti consorziati con fondi nazionali, regionali o comunitari, relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Nella medesima legge regionale vengono declinati, altresì, i compiti riservati rispettivamente ai comuni e alla Provincia, oggi Libero Consorzio Comunale.

Nella fattispecie, una lettura coordinata degli articoli 3² e 4³ della legge regionale n. 9/2010, fornisce il quadro delle competenze dei rispettivi enti locali.

² **Art. 3, legge regionale n. 9/2010:** “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 compreso 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. Il presidente della provincia adotta le ordinanze di cui all’articolo 191 del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni nonché per tutte le tematiche che esulino dal territorio di un singolo comune e che ricadano nell’ambito del territorio provinciale, ove non altrimenti attribuite. Per le attività di propria competenza la provincia si avvale del supporto tecnico scientifico dell’ARPA Sicilia, rimborsando i soli costi sostenuti dalla predetta Agenzia e con espresso divieto del ricorso a soggetti esterni salvo apposite convenzioni con altre strutture pubbliche o universitarie che si impegnino a stipulare accordi economici di consulenza e prestazioni alle medesime condizioni praticate dall’ARPA Sicilia. La provincia invia ogni trimestre alla Regione le informazioni e i dati autorizzativi ed ogni anno redige ed invia alla Regione una relazione sulle attività svolte”.

³ **Art. 4, legge regionale n. 9/2010:** “I comuni esercitano le funzioni di cui all’articolo 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche provvedendo, nell’ambito della propria competenza, alle finalità di cui al comma 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 dalle S.R.R. o dai soggetti indicati al comma 2-ter dell’articolo 5 (3);
- 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 prevedendo nei propri bilanci le risorse necessarie e vincolandole a dette finalità;

In sostanza, la Provincia, oggi Libero Consorzio Comunale, è chiamata ad esercitare specifici compiti di programmazione, verifica e controllo ed nello specifico, “*le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale*” (art. 197, decreto legislativo n. 152/06); i comuni “*concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 (decreto legislativo n. 152/06) e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati*” (Art. 198, decreto legislativo n. 152/06). Gli stessi sono chiamati, in particolare, a stipulare il contratto di appalto per l'affidamento del servizio; a provvedere al pagamento del corrispettivo per l'espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nel territorio comunale di pertinenza; a vincolare le somme

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 194, 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 cimiteriali;*

j) *emanano le ordinanze per l'ottimizzazione delle forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari 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; a tal fine possono stipulare accordi e convenzioni con altri comuni per ottimizzare la stessa raccolta differenziata nel contenimento dei costi e nella tutela ambientale ;*

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. I comuni che hanno avviato la raccolta differenziata porta a porta utilizzando forza lavoro del servizio civico sono autorizzati a proseguire utilizzando contributi per il sostegno al reddito. I comuni rappresentanti almeno il dieci per cento delle quote di partecipazione alla S.R.R. possono promuovere la valutazione, da parte dell'Assessorato regionale dell'energia e dei rifiuti, dei costi stimati nel piano d'ambito per l'espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti. L'Assessorato medesimo assume le proprie determinazioni entro sessanta giorni dalla richiesta, prorogabili una sola volta per ulteriori sessanta giorni, ove necessario per esigenze istruttorie. Trascorsi i predetti termini, i costi del servizio si intendono definitivamente assentiti, fatta salva la facoltà di impugnazione per le singole amministrazioni comunali. Il sindaco adotta le ordinanze di cui agli articoli 191 e 192 del decreto legislativo 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, per tutti gli interventi che ricadano nell'ambito del territorio comunale. Nell'ambito del proprio territorio, ciascun comune esercita il controllo sulla qualità e l'economicità del servizio espletato per la gestione integrata dei rifiuti, attivando, di concerto con la S.R.R. e con il gestore del servizio, tutte le misure necessarie ad assicurare l'efficienza e l'efficacia del servizio e l'equilibrio economico e finanziario della gestione.”*

destinate al servizio di gestione integrata dei rifiuti; a sostenere i costi di costituzione e funzionamento delle S.R.R..

Dalla richiamata normativa emerge, fondamentale, come il legislatore regionale abbia cristallizzato alcuni punti cardine della disciplina statutaria delle S.R.R., dettando una compiuta regolazione degli oneri economici-finanziari posti in capo ai soli “comuni” consorziati.

Invero, il raffronto tra la richiamata disciplina regionale e le disposizioni codicistiche in materia di società di capitali, a cui fa rinvio l'art. 2615-ter⁴ del codice civile, non sembrerebbe condurre a soluzioni diverse.

Le società consortili sono infatti organismi aventi forma lucrativa ma costituite per perseguire gli scopi propri dei consorzi. La formazione iniziale del patrimonio deve comunque avvenire secondo la disciplina appartenente al tipo societario utilizzato, cioè, nel caso *de quo*, secondo le regole dettate per i conferimenti.

Resta ferma, tuttavia, la possibilità di adottare statutariamente dei temperamenti alla disciplina societaria in dipendenza dell'assunzione dello scopo consortile, e in particolare con riferimento alle disposizioni societarie che si rivelino incompatibili con i caratteri essenziali del fenomeno consortile.⁵

In tale contesto si colloca la previsione di cui al secondo comma dell'art. 2615-ter del codice civile, nella misura in cui, rispetto alla costituzione iniziale del capitale sociale, prevede la possibilità che l'atto costitutivo possa stabilire l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro.

E nella medesima direzione è stato strutturato l'atto costitutivo delle S.R.R., limitatamente, però, ai comuni.

Nulla toglie, pertanto, che qualora dovesse ritenersi opportuna la partecipazione anche della Provincia, oggi libero Consorzio Comunale, ai costi di costituzione e funzionamento delle S.R.R., potrebbe valutarsi la possibilità di apportare una modifica al relativo atto costitutivo, al fine di estendere il previsto contributo economico.

⁴ **Art. 2615-ter c.c.:** “Le società previste nei capi III e seguenti del Titolo V possono assumere come oggetto sociale gli scopi indicati nell'articolo 2602. In tal caso l'atto costitutivo può stabilire l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro”.

⁵ **Le società consortili tra diritto comune, diritto speciale e salutarî ripensamenti della Cassazione, in La nuova giurisprudenza commentata, 2005, II, 1, 363**

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

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico