

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 25733/125/11/2019 del 26 novembre 2019

Pos. n. 2

Assessore regionale per l'Energia ed i Servizi di Pubblica Utilità
(Rif. nota 18 ottobre 2019, n. 10708/Gab)

Oggetto: *Gestione integrata dei rifiuti – Impianti privati di trattamento, smaltimento e recupero/riciclo – Obblighi di servizio pubblico.*

1. Con la nota in riferimento codesta Amministrazione ha chiesto di conoscere l'avviso di questo Ufficio in ordine ad alcune questioni inerenti alle autorizzazioni degli impianti di trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti di proprietà privata, contemplati nel Piano regionale dei rifiuti.

Nella fattispecie la richiedente Amministrazione lamenta la gestione meramente privatistica dei predetti impianti, in quanto i soggetti titolari dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) “interpretano l'attività autorizzata quale espressione del diritto di iniziativa economica, pretendendo una libertà di autodeterminazione che mal si concilia con la natura del servizio di pubblica utilità”.

Ciò posto, pone tre quesiti attinenti alla regolamentazione di possibili oneri in capo ai soggetti titolari dell'A.I.A. o dell'Autorizzazione Unica, riassumibili, rispettivamente, nella possibilità di:

- prevedere l'obbligo, in capo al titolare dell'autorizzazione, della comunicazione preventiva, previo raccordo con l'Amministrazione regionale, delle programmate manutenzioni ordinarie e straordinarie degli impianti;

- autorizzare, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 9/2010, il soggetto titolare di un ambito territoriale a conferire i rifiuti urbani presso impianti del proprio e/o di altro ambito territoriale *“imponendo a questi ultimi di accettare detti rifiuti”*;

- prevedere, con l'Autorizzazione Unica, un termine di efficacia ovvero un termine di avvio dei lavori e di entrata in funzione dell'impianto autorizzato, pena la decadenza del provvedimento di autorizzazione, nonostante il Codice dell'Ambiente nulla preveda in tale direzione.

2. Va preliminarmente osservato 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, non potendosi sostituire, all'Amministrazione attiva, nel dovere di quest'ultima di provvedere.

Nella fattispecie in esame, più che di quesiti tesi a risolvere dubbi relativi all'interpretazione od all'applicazione del diritto, si tratta di aspetti dell'azione amministrativa nel suo concreto, sui quali questo Ufficio non può essere chiamato a svolgere alcuna funzione di ausilio tecnico-giuridico.

In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale, limitatamente all'interpretazione delle leggi di riferimento.

3. Le autorizzazioni ambientali sono l'esito del procedimento autorizzatorio mediante il quale l'autorità competente esamina progetti a rilevanza ambientale, ne giudica l'ammissibilità, secondo criteri di conformità a predeterminati criteri tecnici, e ne subordina l'approvazione a prescrizioni di vario genere.

Il perseguimento dell'obiettivo di riduzione dell'inquinamento ambientale ha portato ad una valutazione più unitaria degli effetti sull'ambiente delle attività umane, con la

sostituzione delle singole autorizzazioni ambientali, con un'unica autorizzazione, rilasciata da un'unica autorità.

Nella fattispecie in esame l'Amministrazione richiedente ha incentrato la propria richiesta di parere sull'Autorizzazione Integrata Ambientale e sull'Autorizzazione Unica. L'A.I.A. è il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso, in cui sono svolte alcune categorie di attività industriali che hanno significativi impatti sulle varie matrici ambientali (aria, acqua, suolo).

L'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi del comma 13 dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), “è necessaria per:

- a) *le installazioni che svolgono attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda*¹;
- b) *le modifiche sostanziali degli impianti di cui alla lettera a) del presente comma*”.

Il procedimento è regolato dagli articoli che vanno dal 29-bis al 29-quattordicesimo del decreto legislativo n. 152/06. In particolare, ai sensi dell'art. 29-sexies², l'A.I.A. deve

¹ **Allegato VIII alla parte seconda del decreto legislativo n. 152/06:** “ (...) Categorie di attività di cui all'articolo 6, comma 13. (...) . 5 Gestione dei rifiuti. 5.1. Lo smaltimento o il recupero di rifiuti pericolosi, con capacità di oltre 10 Mg al giorno (...) 5.2. Smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti o in impianti di coincenerimento dei rifiuti:

a) per i rifiuti non pericolosi con una capacità superiore a 3 Mg all'ora;

b) per i rifiuti pericolosi con una capacità superiore a 10 Mg al giorno.

5.3. a) Lo smaltimento dei rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 50 Mg al giorno, che comporta il ricorso ad una o più delle seguenti attività (...)

b) Il recupero, o una combinazione di recupero e smaltimento, di rifiuti non pericolosi, con una capacità superiore a 75 Mg al giorno, che comportano il ricorso ad una o più delle seguenti attività (...)

5.4. Discariche, che ricevono più di 10 Mg di rifiuti al giorno o con una capacità totale di oltre 25000 Mg, ad esclusione delle discariche per i rifiuti inerti.

5.5. Accumulo temporaneo di rifiuti pericolosi non contemplati al punto 5.4 prima di una delle attività elencate ai punti 5.1, 5.2, 5.4 e 5.6 con una capacità totale superiore a 50 Mg, eccetto il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono generati i rifiuti.

5.6. Deposito sotterraneo di rifiuti pericolosi con una capacità totale superiore a 50 Mg (...).”

² **Art. 26-sexies, decreto legislativo n. 152/06:** “(...) L'autorizzazione integrata ambientale deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, in particolare quelle dell'allegato X alla Parte Seconda, che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro, acqua, aria e suolo, nonché i valori limite ai sensi della vigente normativa in materia di inquinamento acustico. I valori limite di emissione fissati nelle autorizzazioni integrate ambientali non possono comunque essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione. Se del caso i valori limite di emissione possono essere integrati o sostituiti con parametri o misure tecniche equivalenti. L'autorizzazione integrata ambientale contiene le ulteriori disposizioni che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee, le opportune disposizioni per la gestione dei rifiuti prodotti dall'impianto e per la riduzione dell'impatto acustico, nonché disposizioni adeguate per la manutenzione e la verifica periodiche delle misure adottate per prevenire le emissioni nel suolo e nelle acque sotterranee e disposizioni adeguate relative al controllo periodico del suolo e delle acque sotterranee in relazione alle sostanze pericolose che possono essere presenti nel sito e tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee presso il sito dell'installazione. (...) L'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscono che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni

includere tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti nel medesimo articolo riportati; disponendo al comma 9, che: “L'autorizzazione integrata ambientale può contenere ulteriori condizioni specifiche ai fini del presente decreto, giudicate opportune dell'autorità competente (...)”.

Per quanto concerne, invece, l'Autorizzazione Unica ordinaria, si richiamano le prescrizioni dell'art. 208 del Codice dell'Ambiente. Per gli impianti soggetti ad A.I.A.,

non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) di cui all'articolo 5, comma 1, lettera l-ter.4), attraverso una delle due opzioni seguenti:

a) fissando valori limite di emissione, in condizioni di esercizio normali, che non superano i BAT-AEL, adottino le stesse condizioni di riferimento dei BAT-AEL e tempi di riferimento non maggiori di quelli dei BAT-AEL;

b) fissando valori limite di emissione diversi da quelli di cui alla lettera a) in termini di valori, tempi di riferimento e condizioni, a patto che l'autorità competente stessa valuti almeno annualmente i risultati del controllo delle emissioni al fine di verificare che le emissioni, in condizioni di esercizio normali, non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. L'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi di quelli di cui al comma 4-bis, se pertinenti, nei seguenti casi:

a) quando previsto dall'articolo 29-septies;

b) quando lo richiede il rispetto della normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione o il rispetto dei provvedimenti relativi all'installazione non sostituiti dall'autorizzazione integrata ambientale. I valori limite di emissione delle sostanze inquinanti si applicano nel punto di fuoriuscita delle emissioni dall'installazione e la determinazione di tali valori è effettuata al netto di ogni eventuale diluizione che avvenga prima di quel punto, tenendo se del caso esplicitamente conto dell'eventuale presenza di fondo della sostanza nell'ambiente per motivi non antropici. Per quanto concerne gli scarichi indiretti di sostanze inquinanti nell'acqua, l'effetto di una stazione di depurazione può essere preso in considerazione nella determinazione dei valori limite di emissione dell'installazione interessata, a condizione di garantire un livello equivalente di protezione dell'ambiente nel suo insieme e di non portare a carichi inquinanti maggiori nell'ambiente. (...) Se l'autorità competente stabilisce condizioni di autorizzazione sulla base di una migliore tecnica disponibile non descritta in alcuna delle pertinenti conclusioni sulle BAT, essa verifica che tale tecnica sia determinata prestando particolare attenzione ai criteri di cui all'Allegato XI alla Parte Seconda, e:

a) qualora le conclusioni sulle BAT applicabili contengano BAT-AEL verifica il rispetto degli obblighi di cui ai commi 4-bis e 9-bis, ovvero

b) qualora le conclusioni sulle BAT applicabili non contengano BAT-AEL verifica che la tecnica garantisca un livello di protezione dell'ambiente non inferiore a quello garantito dalle migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT. (...) L'autorizzazione integrata ambientale contiene gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano, in conformità a quanto disposto dalla vigente normativa in materia ambientale e basandosi sulle conclusioni sulle BAT applicabili, la metodologia e la frequenza di misurazione, le condizioni per valutare la conformità, la relativa procedura di valutazione, nonché l'obbligo di comunicare all'autorità competente periodicamente, ed almeno una volta all'anno, i dati necessari per verificarne la conformità alle condizioni di autorizzazione ambientale integrata nonché, quando si applica il comma 4-bis, lettera b), una sintesi di detti risultati espressi in un formato che consenta un confronto con i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, rendendo disponibili, a tal fine, anche i risultati del controllo delle emissioni per gli stessi periodi e alle stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. L'autorizzazione contiene altresì l'obbligo di comunicare all'autorità competente e ai comuni interessati, nonché all'ente responsabile degli accertamenti di cui all'articolo 29-decies, comma 3, i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale. Tra i requisiti di controllo, l'autorizzazione stabilisce in particolare, nel rispetto del decreto di cui all'articolo 33, comma 3-bis, le modalità e la frequenza dei controlli programmati di cui all'articolo 29-decies, comma 3. Per gli impianti di competenza statale le comunicazioni di cui al presente comma sono trasmesse per il tramite dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. L'autorità competente in sede di aggiornamento dell'autorizzazione, per fissare i nuovi requisiti di controllo delle emissioni, su richiesta del gestore, tiene conto dei dati di controllo sull'installazione trasmessi per verificarne la conformità

quest'ultima sostituisce l'autorizzazione unica di cui al citato art. 208; ove l'Autorizzazione Unica sia stata già emanata, la domanda di A.I.A. ne riporta gli estremi. Ai sensi del comma 11, del richiamato art. 208, l'autorizzazione riporta le “*condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'art. 178³ (...)*” individuando, in via esemplificativa, il contenuto minimo che la medesima autorizzazione deve contenere⁴.

all'autorizzazione e dei dati relativi ai controlli delle emissioni, nonché dei dati reperiti durante le attività di cui all'articolo 29-octies, commi 3 e 4.(...) Nell'ambito dei controlli di cui al comma 6 è espressamente prevista un'attività ispettiva presso le installazioni svolta con oneri a carico del gestore dall'autorità di controllo di cui all'articolo 29-decies, comma 3, e che preveda l'esame di tutta la gamma degli effetti ambientali indotti dalle installazioni interessate. Le Regioni possono prevedere il coordinamento delle attività ispettive in materia di autorizzazione integrata ambientale con quelle previste in materia di valutazione di impatto ambientale e in materia di incidenti rilevanti, nel rispetto delle relative normative. L'autorizzazione integrata ambientale contiene le misure relative alle condizioni diverse da quelle di esercizio normali, in particolare per le fasi di avvio e di arresto dell'installazione, per le emissioni fuggitive, per i malfunzionamenti, e per l'arresto definitivo dell'installazione. L'autorizzazione può, tra l'altro, ferme restando le diverse competenze in materia di autorizzazione alla demolizione e alla bonifica dei suoli, disciplinare la pulizia, la protezione passiva e la messa in sicurezza di parti dell'installazione per le quali il gestore dichiara non essere previsto il funzionamento o l'utilizzo durante la durata dell'autorizzazione stessa. Gli spazi liberabili con la rimozione di tali parti di impianto sono considerati disponibili alla realizzazione delle migliori tecniche disponibili negli stretti tempi tecnici e amministrativi necessari alla demolizione e, se del caso, alla bonifica. (...) Per le installazioni assoggettate al decreto legislativo del 17 agosto 1999, n. 334, l'autorità competente ai sensi di tale decreto trasmette all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale le più recenti valutazioni assunte e i provvedimenti adottati, alle cui prescrizioni ai fini della sicurezza e della prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti, citate nella autorizzazione, sono armonizzate le condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale. (...). In casi specifici l'autorità competente può fissare valori limite di emissione meno severi di quelli discendenti dall'applicazione del comma 4-bis, a condizione che una valutazione dimostri che porre limiti di emissione corrispondenti ai 'livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili' comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata e delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata. In tali casi l'autorità competente documenta, in uno specifico allegato all'autorizzazione, le ragioni di tali scelte, illustrando il risultato della valutazione e la giustificazione delle condizioni imposte. I valori limite di emissione così fissati non superano, in ogni caso, i valori limite di emissione di cui agli allegati del presente decreto, laddove applicabili. Ai fini della predisposizione di tale allegato si fa riferimento alle linee guida di cui all'Allegato XII-bis alla Parte Seconda. Tale Allegato è aggiornato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro sei mesi dall'emanazione, da parte della Commissione europea, di eventuali linee guida comunitarie in materia, per garantire la coerenza con tali linee guida comunitarie. L'autorità competente verifica comunque l'applicazione dei principi di cui all'articolo 6, comma 16, e in particolare che non si verifichino eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale. L'applicazione del presente comma deve essere espressamente riverificata e riconfermata in occasione di ciascun pertinente riesame dell'autorizzazione. (...) Fatto salvo quanto disposto alla Parte Terza ed al Titolo V della Parte Quarta del presente decreto, l'autorità competente stabilisce condizioni di autorizzazione volte a garantire che il gestore:

- a) quando l'attività comporta l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose, tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito dell'installazione, elabori e trasmetta per validazione all'autorità competente la relazione di riferimento di cui all'articolo 5, comma 1, lettera v-bis), prima della messa in servizio della nuova installazione o prima dell'aggiornamento dell'autorizzazione rilasciata per l'installazione esistente;*
- b) al momento della cessazione definitiva delle attività, valuti lo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte di sostanze pericolose pertinenti usate, prodotte o rilasciate dall'installazione;*

In particolare, con il richiamato art. 178 del decreto legislativo n. 152/06, come sostituito dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, è stato sancito il principio della corresponsabilità nella gestione dei rifiuti.

Permane quindi l'assioma in forza del quale tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti rispondono solidalmente del corretto smaltimento, e più in generale del loro fine ciclo di vita, essendo titolari di una “*posizione di garanzia*” a livello ambientale⁵; intendendosi per “*gestione dei rifiuti*” (art. 183, lett. n, decreto legislativo n. 152/06) “*la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali*

c) qualora dalla valutazione di cui alla lettera b) risulti che l'installazione ha provocato un inquinamento significativo del suolo o delle acque sotterranee con sostanze pericolose pertinenti, rispetto allo stato constatato nella relazione di riferimento di cui alla lettera a), adotti le misure necessarie per rimediare a tale inquinamento in modo da riportare il sito a tale stato, tenendo conto della fattibilità tecnica di dette misure;

d) fatta salva la lettera c), se, tenendo conto dello stato del sito indicato nell'istanza, al momento della cessazione definitiva delle attività la contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito comporta un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente in conseguenza delle attività autorizzate svolte dal gestore anteriormente al primo aggiornamento dell'autorizzazione per l'installazione esistente, esegua gli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato, cessi di comportare detto rischio;

e) se non è tenuto ad elaborare la relazione di riferimento di cui alla lettera a), al momento della cessazione definitiva delle attività esegua gli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato del medesimo non comporti un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente a causa della contaminazione del suolo o delle acque sotterranee in conseguenza delle attività autorizzate, tenendo conto dello stato del sito di ubicazione dell'installazione indicato nell'istanza. (...).”

³ **Art. 178, decreto legislativo n. 152/06:** “La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali”.

⁴ **Art. 208, comma 11, decreto legislativo n. 152/06:** “ L'autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178 e contiene almeno i seguenti elementi:

a) i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati;

b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell'impianto al progetto approvato;

c) le misure precauzionali e di sicurezza da adottare;

d) la localizzazione dell'impianto autorizzato;

e) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione;

f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelino necessarie;

g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto; le garanzie finanziarie per la gestione della discarica, anche per la fase successiva alla sua chiusura, dovranno essere prestate conformemente a quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;

h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12;

i) i limiti di emissione in atmosfera per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico”.

⁵ **Corte di cassazione penale, sez. III, sentenza 10 aprile 2012.**

operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”.

Dal riportato disposto normativo discende che si presterebbe ad essere valutata positivamente la previsione, in sede di autorizzazione ambientale, integrata o ordinaria, di ulteriori condizioni specifiche giudicate opportune dell'autorità competente, come esplicitamente previsto dal richiamato comma 9, dell'art. 29-*sexies* del decreto legislativo n. 152/06, nonché dal comma 11 del successivo art. 208.

In entrambe le ipotesi, si tratterebbe di “*prescrizioni*” che l'Autorità competente può individuare per garantire, complessivamente, una efficiente “*gestione dei rifiuti*”.

Sugli effetti scaturenti dalla inosservanza delle predette prescrizioni devono richiamarsi gli articoli 29-*decies*, comma 9, e 208, comma 13, in relazione ai poteri di intervento dell'Autorità competente.

Ai sensi del citato comma 9 dell'art. 29-*decies*: “*In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie (...) ferma restando l'applicazione delle sanzioni (...) di cui all'articolo 29-quattordicesime (...)*” l'autorità competente può procedere secondo la gravità delle infrazioni, a diffidare il titolare dell'A.I.A., ovvero a sospendere l'attività contestualmente alla diffida o pervenire alla revoca dell'autorizzazione, qualora l'inosservanza dovesse provocare una situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente. Le medesime indicazioni si rinvencono al comma 13 dell'art. 208, del Codice dell'Ambiente, il quale richiama i medesimi poteri di intervento, in via amministrativa, ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al titolo VI della parte IV del medesimo decreto.

A questo proposito, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con le Linee di indirizzo 27 ottobre 2014, n. 22295/GAB, ha proposto un'interpretazione conforme al dettato dell'Ordinamento unionale, del predetto art. 29-*decies*, comma 9, secondo la quale “*(...) le uniche violazioni pertinenti sono violazioni di esplicite prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, suscettibili di determinare nell'immediato futuro (ulteriori) effetti negativi sull'ambiente, a meno che con la*

sospensione non si provveda a farle cessare o a rendere possibile il loro riproporsi a breve. Non sono pertanto pertinenti le violazioni di obblighi normativi non esplicitamente richiamati nell'A.I.A., (...) violazioni che di per sé non causano immediati effetti.(...)".

Sotto il profilo sanzionatorio, poi, il comma 2 dell'art. 29-*quattordices*, del decreto legislativo n. 152/06, dispone che: *"Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa (...) nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente"*. Al comma 3, del medesimo articolo, si sancisce che: *"(...) si applica la sola pena dell'ammenda nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente nel caso in cui l'inosservanza: (...) b) sia relativa alla gestione di rifiuti (...)"*.

Ne consegue che, la sanzione pecuniaria di cui al comma 2 dell'art. 29-*quattordices* riguarda anche violazioni che esulano dal quadro prescrittivo dell'autorizzazione, mirando a punire anche l'inottemperanza ad ogni altro provvedimento, che imponga particolari obblighi, ma che comunque, plausibilmente, si riferiscano ad un'attività rientrante nel campo di applicazione della disciplina in materia di A.I.A., stante l'inserimento in una norma sanzionatoria che riguarda esclusivamente le installazioni soggette ad A.I.A..

Al contempo, la nuova formulazione del comma 3 del medesimo art. 29-*quattordices*, prevede la pena dell'ammenda anche in relazione alla inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione o di quelle imposte dall'autorità competente che ineriscano la *"gestione di rifiuti"*. A tal fine, non può che farsi riferimento alla nozione di *"gestione dei rifiuti"* codificata dall'art. 183, lett. *n*, del medesimo Codice dell'Ambiente, escludendo pertanto dal campo di applicazione di questa norma sanzionatoria tutte le inosservanze di prescrizioni dell'A.I.A. che, pur riguardando i rifiuti, esulino dalla gestione in senso proprio.

All'interno del descritto contesto normativo, pertanto, codesta Amministrazione potrebbe esercitare il proprio potere di autodeterminazione, avendo chiari gli interventi consequenziali azionabili, sotto un profilo amministrativo e sanzionatorio.

In tale direzione deve, tra l'altro, rilevarsi come può parlarsi dell'apposizione di un termine "*perentorio*", ovvero di un termine la cui inosservanza provoca una decadenza, solo quando la legge lo preveda espressamente.

Ne consegue che, l'eventuale termine da prevedersi in sede di autorizzazione ambientale ordinaria, in assenza di indicazioni nel Codice dell'Ambiente, non potrà che considerarsi ordinario, nel senso di '*ordinare*' un'attività amministrativa, indirizzandola verso determinate procedure ed esiti.

Un approfondimento diverso richiede la questione relativa all'autosufficienza di ciascun ambito territoriale.

Gli articoli 182, comma 3⁶ e 182-bis⁷, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006, costituiscono applicazione, secondo la normativa vigente, del principio di autosufficienza a livello regionale stabilito dall'art. 5 della direttiva comunitaria 5 aprile 2006, n. 12 e dell'art. 16 della direttiva 19 novembre 2008, n. 98.

Il principio di autosufficienza risponde a logiche di autonomia e indipendenza di un sistema integrato territorialmente confinato che deve garantire un servizio al cittadino, ambientalmente sostenibile, bilanciato dal pagamento di una tariffa in quanto servizio pubblico indispensabile. Tale principio vanta pertanto un'estensione orizzontale, i cui limiti sono stabiliti dalla delimitazione fisica e puntuale degli ambiti territoriali ottimali imposti dalla legge, alla quale risulta strettamente collegata una attivazione impiantistica

⁶ **Art. 182, comma 3, decreto legislativo n. 152/06:** "È vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano".

⁷ **Art. 182-bis, comma 1, decreto legislativo n. 152/06:** "Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;

b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;

c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica".

riconducibile a scelte e verifiche programmatiche della P.A., tramite il piano regionale dei rifiuti, diretto a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità'.⁸

Ne consegue che, mentre le direttive comunitarie individuano nel territorio di ciascuno "Stato" il naturale riferimento per l'autosufficienza, il Codice dell'Ambiente lo declina a livello di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), quale contesto territoriale e organizzativo all'interno del quale garantire i due capisaldi dell'autosufficienza e della prossimità.

Ciò porterebbe a ritenere che, almeno in linea di principio, ogni perimetrazione di ambito territoriale non rispettosa dell'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi dovrebbe dirsi non ottimale, a meno che non sussistano emergenze igienico-sanitarie da fronteggiare.

Pur tuttavia, sotto un profilo squisitamente normativo, deve rilevarsi che, non solo non esistono espliciti divieti che neghino la possibilità di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in un ambito diverso da quello in cui sono prodotti, purché all'interno del perimetro della stessa regione, ma è altresì prevista l'eventualità di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi in una regione diversa (o in uno Stato diverso) da quella in cui sono prodotti.

⁸ **Art. 200, decreto legislativo n. 152/06:** "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;
- 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. 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. Le regioni interessate, d'intesa tra loro, delimitano gli ATO qualora essi siano ricompresi nel territorio di due o più regioni. Le regioni disciplinano il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni (...)"

In tale direzione, infatti, l'art. 181, comma 5, del Codice dell'Ambiente, dispone che: *“Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero”*.⁹

E' innegabile, comunque, che il mancato raggiungimento dell'obiettivo di *“autosufficienza”* all'interno dell'ATO, viene a scontrarsi, sotto il profilo giuridico-amministrativo, con le condizioni autorizzative degli impianti di proprietà privata, dislocati nei vari Ambiti territoriali.

All'uopo, potrebbero soccorrere gli strumenti di concertazione tra pubblico e privato che trovano la loro disciplina nell'ambito dei principi generali del settore.

Basti pensare all'art. 177 del decreto legislativo n. 152/06, in forza del quale: *“(...) La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse. (...) I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente (...) Per conseguire le finalità e gli obiettivi di cui ai commi da 1 a 4, lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali esercitano i poteri e le funzioni di rispettiva competenza in materia di gestione dei rifiuti in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto, adottando ogni opportuna azione ed avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati (...)”*.

Ovvero all'art. 199 del medesimo Codice dell'Ambiente, nella parte in cui sancisce che il piano di gestione dei rifiuti può contenere, tenuto conto del livello e della copertura geografica dell'area oggetto di pianificazione, la *“valutazione dell'utilità e dell'idoneità del ricorso a strumenti economici e di altro tipo per la soluzione di problematiche riguardanti i rifiuti, tenuto conto della necessità di continuare ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno”*.

⁹ Cfr sentenza Consiglio di Stato n. 2238/2017.

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. Francesca Marcenò

L'AVVOCATO GENERALE

F.to* Avv. Gianluigi M. Amico

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