

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 1084 /04/11/2021

del 18 gennaio 2021

Pos. n. 2

Assessorato regionale dell'Energia
e dei servizi di Pubblica Utilità
Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti
n.q. di soggetto attuatore ex Ordinanza 18 dicembre 2014, n. 148
(Rif. nota 7 gennaio 2021, n. 438)

Oggetto: *Intervento sostitutivo del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti nei confronti del Comune di Messina per la ripresa dell'iter autorizzativo ambientale della piattaforma impiantistica integrata per la gestione dei rifiuti urbani in contrada Pace nel Comune di Messina.*

Con la nota in riferimento codesto Dipartimento, nel ricostruire le varie fasi dello stato di emergenza dichiarato in Sicilia in materia di smaltimento dei rifiuti urbani - giusta Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 luglio 2010, n. 3887 e successive Ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) 18 febbraio 2014, n. 148 e 6 marzo 2015, n. 227 – si focalizza sulla problematica attinente alla costruzione, gestione operativa, chiusura e gestione post-operativa di una discarica controllata in c/da Pace del Comune di Messina.

Nella fattispecie, la Richiedente Amministrazione, fornisce una dettagliata descrizione dell'iter burocratico e giudiziario che ha contrassegnato l'intervento in questione, soprattutto

con riferimento all'avvio del percorso diretto al subentro della stessa nella titolarità delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA), già decretate ed in scadenza sull'impianto; ciò anche in relazione alle disposizioni all'uopo assunte dall'Autorità giudiziaria competente in favore della curatela fallimentare del precedente gestore in liquidazione.

Precisamente, proprio con riferimento al rimborso monetario disposto dal Giudice delegato al fallimento - in ordine delle spese sostenute dalla società, titolare delle richiamate autorizzazioni, per la redazione degli studi, del progetto preliminare e di quello definitivo – ai fini del descritto subentro di codesto Dipartimento, viene chiesto l'avviso di questo Ufficio in ordine alla concreta possibilità di sostituirsi al Comune di Messina, ad oggi inadempiente, nella richiamata esecuzione, *“avendo il Comune di Messina dichiarato di volere corrispondere alla Curatela l'importo di (...) a fronte del consenso della Curatela a condividere ed approvare espressamente il subentro di questo Dipartimento ex OCDPC n. 148 del 18.02.2014 e ss.mm.ii. in materia di rifiuti nella titolarità dell'AIA (...) e in scadenza, in atto intestate a (...)”*; riservandosi di esercitare, successivamente, l'azione di rivalsa nei confronti dello stesso ente locale.

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 gestionali, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

Deve inoltre premettersi che, i dedotti procedimenti giudiziari sulla vicenda *de qua*, comportano che la presente consultazione debba essere rimessa alla competente Avvocatura distrettuale dello Stato, che assiste e rappresenta in giudizio l'Amministrazione regionale, ai fini di una coerente azione processuale.

In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. La tematica illustrata presenta profili complessi ed in parte non compiutamente delineati.

Preliminarmente, è il caso di rilevare come l'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti, non possa che considerarsi quale modello di intervento amministrativo straordinario. L'esercizio dei poteri straordinari di un Commissario, istituito per fronteggiare un'emergenza, incontra dei limiti ben precisi, ovvero la delimitazione temporale della deroga al regime ordinario, la specificità dei poteri conferiti al Commissario, l'esigenza di un nesso di strumentalità tra la situazione di emergenza e le norme alle quali è consentito derogare.

Il Consiglio di Stato, in una nota sentenza (Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 6809/02), ha avuto modo di sottolineare il carattere temporaneo dell'istituto, ritenendo incompatibile con il concetto di emergenza un intervento di durata pluriennale, che finirebbe per realizzare una *“sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario”*. Parallelamente, la giurisprudenza e la dottrina sono concordi nel ritenere che il conferimento di poteri straordinari deve contenere l'indicazione delle norme in concreto derogabili all'interno della delega, evitando, in tal modo, un'arbitraria ed incondizionata gestione di un potere, che, ove non ricondotto in limiti precisi, rischia di divenire incontrollabile e di calpestare principi fondamentali su cui si fonda l'ordinamento, espropriando gli enti territoriali delle funzioni, ad essi, istituzionalmente spettanti¹.

La citata sentenza del Consiglio di Stato consente, comunque, di estrapolare i principi fondamentali in materia, indicando i presupposti che autorizzano l'esercizio di poteri di un Commissario e per lui di un Soggetto Attuatore, nel rispetto del consolidato principio giurisprudenziale della necessaria proporzione tra evento e misure, nel contesto dell'espressione onnicomprensiva di *“gestione dei rifiuti”*.

Il conferimento di poteri *extra ordinem* in materia di rifiuti richiede necessariamente la puntuale descrizione delle funzioni esercitabili, delle norme derogabili ed ogni altra specificazione necessaria a non snaturare i sistemi di intervento eccezionale, in un settore, come quello dei rifiuti, già di per sé, privo di definizioni concettuali dotate di un sufficiente grado di certezza.

¹ Corte Costituzionale n. 284, del 14 luglio, 2006.

In questa direzione la menzionata pronuncia si inserisce nel filone interpretativo di carattere restrittivo, sull'ambito di operatività delle ordinanze emesse ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e che si propone di circoscrivere ogni tentativo volto a dilatarne smisuratamente e, quindi, illegittimamente, l'operatività.

Ciò premesso, con riferimento alla fattispecie concreta posta all'esame, si ritiene necessario richiamare brevemente il quadro normativo generale di riferimento.

Ai sensi dell'art. 4 dell'OPCM n. 3887/2010, *“Al fine di raggiungere un'adeguata capacità complessiva di smaltimento dei rifiuti prodotti nella Regione Siciliana, il Commissario delegato, previa verifica delle effettive esigenze legate alla gestione del ciclo dei rifiuti nel territorio regionale, è autorizzato (...) a disporre l'immediato avvio delle procedure di realizzazione degli impianti già cantierabili (...)”*. Secondo il disposto di cui al successivo art. 5: *“L'approvazione dei progetti da parte del Commissario delegato sostituisce, ad ogni effetto, i visti, i pareri, le autorizzazioni e le concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali, e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico generale, nonché ai piani ed ai programmi di settore, costituisce vincolo per l'esproprio e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori, in deroga all'art. 98, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (...)”*.

Con l'OCDP n. 148/2014, nella considerazione che l'art. 2² del decreto legge 26 aprile 2013, n. 43, ha disposto che continuano a produrre effetti, fino al 31 dicembre 2013, le disposizioni di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3887/2010 anche con riferimento agli interventi necessari a: *“(...) e) implementare e completare il sistema impiantistico previsto nel piano regionale di gestione dei rifiuti urbani di cui al decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 luglio 2012, pubblicato per comunicato nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 2 agosto 2012, al fine assicurare una corretta gestione del ciclo integrato dei rifiuti”*, la Regione è stata individuata quale amministrazione competente al coordinamento delle attività necessarie al

2 **Art. 2, comma 2, decreto legge 26 aprile 2013, n. 43:** *“Le funzioni del Commissario previsto dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1 sono affidate a soggetto nominato dal Presidente della regione siciliana. Al soggetto nominato viene intestata apposita contabilità speciale presso la Tesoreria dello Stato, su cui vengono trasferite le risorse occorrenti per gli interventi ovvero subentra nella titolarità della contabilità speciale n. 5446/Palermo (...)”*.

completamento degli interventi integralmente finanziati e contenuti in piani già approvati, posti in essere nel contesto di criticità nel settore della gestione dei rifiuti.

In particolare il Direttore generale del Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti è stato individuato quale responsabile di tale subentro, ed è stato autorizzato a porre in essere le attività occorrenti per il proseguimento, in regime ordinario, delle iniziative in corso e per il consequenziale trasferimento delle medesime ai soggetti ordinariamente competenti, unitamente ai beni ed alle attrezzature utilizzate.

L'articolo 1, comma 10, della predetta ordinanza individua le disposizioni normative derogabili, nell'attuazione degli interventi rimessi.

Con successiva OCDPC 6 marzo 2015, n. 227, per consentire il completamento degli interventi, è stata disposta la vigenza della contabilità speciale n. 5446, già intestata al Direttore generale del Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione siciliana, fino al 31 agosto 2016.

Non si rinvengono nel contesto normativo attuale ulteriori proroghe dalla data del 31 dicembre 2016, né in tal senso è stata fornita alcuna indicazione nella superiore richiesta di parere, dalla quale, al contrario, si evince la scadenza della contabilità speciale n. 5446 alla data indicata.

Ne consegue che l'*excursus* normativo riportato non può che condurre ad evidenziare come non appaia sostenibile l'*iter procedurale* prospettato, attesa l'assenza di disposizioni normative vigenti idonee a sorreggere non solo l'esercizio di "*poteri derogatori emergenziali*", ma anche un intervento in regime ordinario.

Tali considerazioni possono estendersi non solo al prospettato subentro nella titolarità delle AIA scadute ed in fase di rinnovo, ma anche in relazione all'esercizio di un potere sostitutivo avulso dal contesto giuridico in cui opera il titolare dello stesso.

In tale contesto, tra l'altro, non vengono espone le modalità con le quali si potrebbe procedere al recupero delle somme eventualmente anticipate, in sostituzione dell'ente locale interessato, esponendo l'Amministrazione a comportamenti passibili di danno erariale.

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