



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
MASTER IN DIRITTO DELL'AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO

Vito Cutrera

**IL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI:
IL RAPPORTO TRA AUTORITÀ D'AMBITO E COMUNI-SOCI**
Ricognizione e analisi di un caso concreto

PROJECT WORK

Tutor Didattico:
Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

INDICE

PREMESSA.....[pag. 02](#)

CAPITOLO I: Organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani
nella Regione Sicilia

1.1 Evoluzione normativa.....[pag. 05](#)

1.2 L'organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti nel
Codice dell'Ambiente - le ATO.....[pag. 12](#)

1.3 La gestione dei rifiuti in Sicilia: dalle ATO alle SRR (fino alle
ADA?).....[pag. 17](#)

CAPITOLO II: I procedimenti autorizzatori in materia ambientale e
l'Autorizzazione Integrata Ambientale

2.1 Breve panoramica delle autorizzazioni ambientali.....[pag. 27](#)

2.2 L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA): caratteri
generali.....[pag. 30](#)

2.3 L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA): ricognizione delle
caratteristiche tecniche.....[pag. 34](#)

CAPITOLO III: Il servizio di gestione di rifiuti: il trasferimento delle competenze
dagli Enti territoriali alle Autorità d'ambito alla prova dei fatti

3.1 Esposizione della vicenda legata alla discarica di Vittoria.....[pag. 42](#)

3.2 Analisi degli aspetti problematici.....[pag. 47](#)

3.2.1 La diffida ad adempiere ex art. 1454 c.c.....[pag. 48](#)

3.2.2 Il ruolo dell'AIA.....[pag. 51](#)

3.2.3 L'individuazione del nuovo gestore.....[pag. 54](#)

3.3 Conclusioni.....[pag. 55](#)

BIBLIOGRAFIA.....[pag. 57](#)

PREMESSA

“I rifiuti sono il termometro della società moderna e la loro gestione rappresenta un indice attraverso il quale determinare il livello di evoluzione di un popolo”¹.

La seconda rivoluzione industriale ha creato, o quanto meno accentuato, una differenza tra ciò che si produce e ciò che si utilizza.

Lo scarto è il “rifiuto”, ossia quello che produciamo e non utilizziamo.

Le conseguenze di una siffatta, imperfetta, produzione si riverberano sulle risorse naturali, oggi drammaticamente impoverite, e sugli spazi vitali, altrettanto drammaticamente saturi.

Gli Stati moderni, pertanto, sono oggi inevitabilmente chiamati a prendersi cura dei sistemi di governo più efficaci per gestire gli effetti di uno sviluppo insostenibile, come sembra potersi definire quello che caratterizza complessivamente l'attuale modello economico e sociale, in evidente contraddizione con i propositi auspicati e perseguiti da altra parte della nostra società, probabilmente minoritaria ma certamente in forte crescita, che mira invece a uno sviluppo “sostenibile”².

Le implicazioni di tale constatazione sono molteplici e complesse, coinvolgendo non solo gli aspetti economici del nostro sistema, ma addirittura l'integrale dimensione del vivere quotidiano.

Fra gli aspetti che vengono in considerazione, uno dei più importanti è certamente quello che riguarda la gestione dei rifiuti, il cui ciclo di smaltimento - a cominciare dagli anni Settanta - ha subito una vera e propria rivoluzione, con un vistoso ribaltamento di prospettiva rispetto a quanto si affermava fino ad appena quarant'anni fa.

¹ **TRIZZINO** Giampiero, prefazione a *La gestione dei rifiuti urbani in Sicilia*, di Pasquale Nania, ed. Legambiente, 2005.

² Evidente il riferimento al rapporto “*Our Common Future*” pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Brundtland) del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo in grado di assicurare “*il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri*”.

L'obiettivo non è più quello dello smaltimento inteso quale distruzione della materia, bensì quello dell'estrema valorizzazione e del recupero.

Non un percorso lineare, dunque, che intende il ciclo di vita del prodotto "dalla culla alla tomba", ma un circolo virtuoso che dia la possibilità al prodotto di essere reinserito in un nuovo ciclo tecnologico come materia prima, e dunque "dalla culla alla culla"³.

L'approfondimento scientifico di tale schema di produzione e consumo ha dato vita, come noto all'economia circolare, ossia "un'economia pensata per potersi rigenerare da sola"⁴, pianificata per riutilizzare i materiali in successivi cicli produttivi, riducendo al massimo gli sprechi.

Data la sempre minore disponibilità di grandi quantità di risorse ed energia, si pone come necessaria la transizione dal modello lineare ad un modello circolare, che nella considerazione di tutte le fasi - dalla progettazione, alla produzione, al consumo, fino alla destinazione a fine vita - sappia cogliere ogni opportunità di limitare l'apporto di materia ed energia in ingresso e di minimizzare scarti e perdite, ponendo attenzione alla prevenzione delle externalità ambientali negative e alla realizzazione di nuovo valore sociale e territoriale.

La gestione del ciclo dei rifiuti, in Italia, assume una connotazione di modernità grazie all'influenza del diritto europeo e si concretizza grazie alla riforma introdotta con il c.d. Decreto Ronchi nel 1997, che ha inaugurato un percorso che è tutt'altro che concluso e su cui, non senza fatica, si procede ancora oggi.

Passando al livello regionale, non sembri un'esagerazione l'affermazione per cui la nostra isola non ha mai conosciuto un periodo di gestione ordinaria dei rifiuti.

L'avvicinarsi di provvedimenti e procedure contingibili ed urgenti ha fatto dell'emergenza una caratteristica endemica del sistema ed è, con molta probabilità, la causa principale del fallimento del modello siciliano.

³ Riprendendo le parole usate da **MCDONOUGH** William e **BRAUNGART** Michael in *Dalla culla alla culla. Come conciliare tutela dell'ambiente, equità sociale e sviluppo*, Torino, Blu Edizioni, 2003.

⁴ Secondo la definizione della **Ellen MacArthur Foundation**.

La presente relazione vede la luce alla fine di un periodo di stage svolto all'interno della Società di Regolamentazione dei Rifiuti (SRR) di Ragusa e vuole essere la testimonianza di un'esperienza volta alla conoscenza e all'approfondimento di una realtà tanto complessa quanto necessaria.

Complessa, perchè la gestione dei rifiuti deve mettere ordine - oggi - in un contesto avviatosi nel passato e che necessita della collaborazione di più soggetti, istituzionali e privati.

Necessaria, perchè una gestione anarchica dei rifiuti determina un danno all'ambiente e, conseguentemente, alla salute dell'uomo, pregiudicando la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni⁵.

Il cuore di questo modesto elaborato risiede nell'analisi di un caso concreto, relativo alla gestione di una discarica e al rapporto (patologico) che si viene a determinare a seguito del trasferimento della gestione dell'impianto dall'originario ente proprietario alla neo istituita autorità d'ambito.

Per una migliore comprensione della vicenda, ci si soffermerà, prima, sull'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti e, in secondo luogo, sul particolare provvedimento che, autorizzandolo, disciplina e controlla l'esercizio di determinati impianti particolarmente inquinanti.

⁵ Riprendendo, ancora una volta, il concetto di "sviluppo sostenibile" elaborato dalla Commissione Bruntland.

CAPITOLO I

Organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani nella Regione Sicilia

1.1 Evoluzione normativa

Prima di soffermarsi sull'organizzazione e sulla ripartizione delle competenze in materia di gestione dei rifiuti nella Regione Sicilia, è utile una ricognizione dell'evoluzione normativa nazionale.

Agli inizi dello scorso secolo, la disciplina della gestione dei rifiuti era affidata a regolamenti d'igiene e sanità, ovvero a regolamenti normativi secondari ed amministrativi, previsti per la tutela dell'igiene pubblica a livello locale.

Il principale riferimento normativo dell'epoca può essere considerato il **R.D. 03 marzo 1934, n. 383**, che attribuiva al podestà il potere di deliberare intorno ai *“regolamenti di uso dei beni comunali, d'igiene e sanità, polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni”* (art. 53, n. 6).

Un passo in avanti può essere considerata la **L. 20 marzo 1941, n. 366**, recante norme per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi di origine urbana che, pur senza apportare particolari innovazioni nel panorama normativo, costituì il primo intervento specifico nel settore dei rifiuti, segnalando il carattere di interesse pubblico delle attività suddette, seppur ancora nei riflessi dell'igiene, dell'economia e del decoro.

Tale legge disciplinò esclusivamente la gestione dei rifiuti urbani, distinguendo tra i rifiuti urbani esterni, costituiti da oggetti e materiali di ogni genere rilasciati nelle aree pubbliche o destinate ad uso pubblico, dai rifiuti urbani interni, aventi origine dalle abitazioni e dai fabbricati in genere; tra questi ultimi furono sottoposti a specifica disciplina i rifiuti ospedalieri, per i quali fu previsto l'incenerimento nel luogo di produzione.

Si può notare come, già allora, il legislatore si pose il problema di una qualche forma di recupero dei rifiuti, tanto che la legge introduceva il concetto di *“utilizzo dei rifiuti”*, disponendo che i rifiuti urbani dovevano

essere sottoposti, per quanto possibile, “(...) ad un trattamento tale che assicurati, nel miglior modo (...) la loro utilizzazione industriale ed agricola (...)” e contemplando la loro cernita preventiva nei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti; al Ministro dell'Interno veniva anche attribuito il potere di “(...) dichiarare obbligatoria la creazione di speciali impianti di utilizzazione industriale ed agricola dei materiali cerniti e residuati dalla cernita (...)”.

E' solo con il **D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915**, emanato sulla spinta delle nuove politiche comunitarie⁶, che l'organizzazione del settore è stata affrontata in modo organico e sono state fissate, per la prima volta, le regole fondamentali per una corretta gestione dei rifiuti urbani, speciali, tossici e nocivi.

Si trattava di un dispositivo "quadro" che, pur affrontando la materia nella sua interezza, necessitava dell'intervento di altre norme che ne completassero la portata.

Il legislatore del 1982, in ogni caso, si premurava di disciplinare l'intero settore dei rifiuti: dai principi generali alla classificazione dei rifiuti; dalle competenze attribuite ai vari livelli di governo ai criteri generali di regolamentazione dell'attività di smaltimento dei rifiuti; dalle disposizioni fiscali a quelle finanziarie e sanzionatorie.

Il sistema delineato dall'intervento del 1982 si caratterizzava per la gestione del rifiuto mediante l'attività di eliminazione senza valorizzarne la possibilità di riutilizzo e riciclo.

Dal riparto di competenze delineato dal legislatore del 1982, confermativo del dettato del precedente d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, si evince inoltre l'importanza attribuita all'ente comunale: questo è infatti il soggetto obbligatoriamente preposto all'attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e, di conseguenza, si conferisce a tale attività dignità di servizio pubblico locale.

⁶ Con esso, infatti, si dava attuazione alle direttive CEE n. 75/442 (relativa ai rifiuti pericolosi), n. 76/403 (relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili) e n. 78/319 (relativa ai rifiuti in generale).

La qualificazione giuridica della materia in termini di servizio pubblico locale sollevava il problema della scelta del modello di gestione più consono alle esigenze localizzate nel territorio.

Di conseguenza, è ampiamente giustificato riconoscere negli enti locali, quali enti esponenziali della collettività, i primi e naturali gestori di interessi ambientali⁷.

L'ente locale aveva un'ampia discrezionalità nell'individuazione degli strumenti per gestire la materia dei rifiuti, potendo scegliere tra la gestione in economia, l'azienda speciale e la concessione a terzi.

Mentre i piccoli e medi centri optavano per la gestione in economia, i centri più grandi si avvalevano delle aziende speciali.

Quest'ultima soluzione, con il tempo, si dimostrava nettamente superiore, perchè lo smaltimento dei rifiuti richiedeva tecniche gestionali moderne e sofisticate, tipiche, cioè, delle imprese industriali.

Da tale ultimo punto di vista, il d.p.r. 915/82 non introduceva importanti novità, non avendo il legislatore ampliato lo spettro delle possibilità gestionali. La gestione in economia, i cui limiti erano ormai evidenti, veniva posta definitivamente sotto accusa e l'azienda speciale si imponeva come alternativa valida, in quanto maggiormente adeguata a fronteggiare una situazione diventata difficile e pericolosa.

Il provvedimento nella sua applicazione risultò poco incisivo e diede origine ad una lunga fase di decretazione d'urgenza che si protrasse fino all'emanazione del d.lgs. n. 22 del 1997, meglio conosciuto come decreto Ronchi.

Già agli inizi degli anni '90, comunque, appariva chiara l'estrema difficoltà di arginare gli effetti devastanti provocati da una politica ambientale inefficiente e poco strategica.

In tale scenario irrompe, infatti, la **L. 8 giugno 1990, n. 142**, che non riguarda direttamente il tema dei rifiuti, ma contiene le nuove disposizioni

⁷ Cfr. **PICCOLO** Filomena Daniela, *Gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale*, su www.innovazionediritto.unina.it.

sull'Ordinamento delle autonomie locali, rappresentando in materia la prima tappa di un percorso normativo innovativo.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali, il legislatore esplora nuovi spazi organizzativi, proponendo una vasta gamma di strumenti operativi, mutuati dal diritto civile, che per l'elasticità e la duttilità di cui si connotano, meglio si prestano a soddisfare le esigenze che la mutata e complessa realtà sociale ed economica esprime.

In particolare, lo schema della società per azioni a prevalente capitale pubblico locale si impone come una delle più interessanti novità, accolta con entusiasmo dagli amministratori comunali che da tempo avvertono l'esigenza di colmare un vuoto normativo.

Tale modello, nella misura in cui apre spazi al coinvolgimento del soggetto privato, apporto di tecnologie, sembra costituire una potenziale risposta al problema dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in particolar modo nelle zone più critiche.

La suddetta legge prevedeva, inoltre, diverse tecniche di organizzazione e programmazione del servizio pubblico consentendo a Comuni e Province di stipulare convenzioni per svolgere, in modo coordinato i servizi, oltre che accordi di programma per l'attuazione di opere e interventi.

Uno spartiacque nell'evoluzione del sistema di gestione dei rifiuti si ha con l'emanazione del **D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22**, noto come "Decreto Ronchi". Con tale, organico, intervento il legislatore, prendendo le mosse dall'esigenza di attuare nel nostro ordinamento giuridico le nuove direttive europee⁸, ha tentato un riordino dell'intera normativa apportandovi, altresì, importanti innovazioni.

Il nuovo *corpus* normativo, unitamente ad alcuni decreti di attuazione e ad altre norme che lo hanno modificato ed integrato, si presenta come legge generale di tutti i residui delle attività umane, sostituendo ed abrogando le discipline precedenti, ivi compreso il d.p.r. 915/82.

⁸ Il decreto, infatti, è intitolato "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio".

La nuova normativa ha segnato il passaggio dal concetto di *smaltimento* al concetto di *gestione*: per la prima volta, nel panorama normativo italiano si è parlato di gestione dei rifiuti come attività comprendente tutte quelle legate alla prevenzione, riduzione, riciclaggio e recupero dei rifiuti e non soltanto la messa in discarica o l'incenerimento come uniche modalità di trattamento.

Con il decreto Ronchi si inaugura, nel panorama italiano, una politica ambientale volta alla riduzione della produzione di rifiuti e al recupero degli stessi, e vengono gettate le basi della politica ambientale integrata, basata sui principi innovativi di: prevenzione; prossimità ed autosufficienza (la movimentazione dei rifiuti deve essere ridotta all'interno dell'ambito territoriale ottimale di riferimento); responsabilità del produttore; responsabilità economica ("chi inquina paga"); economicità della gestione (con la copertura totale dei costi del servizio attraverso l'applicazione di un regime tariffario proporzionale alla quantità di rifiuti conferiti).

Lo smaltimento diviene, quindi, una fase residuale del sistema di gestione dei rifiuti⁹.

Oltre ad affermare nuovi principi e nuovi valori, il Decreto fissa inoltre un ordine di preferenza nei comportamenti da seguire nell'attuazione del sistema di gestione dei rifiuti: prevenzione nella produzione dei rifiuti; recupero dei rifiuti (il recupero di materia viene ritenuto prioritario rispetto al recupero di energia); smaltimento¹⁰.

Nel nuovo impianto normativo non si parla mai di gestione *integrata* bensì di "*gestione **unitaria** dei rifiuti urbani*", espressione con cui ci si riferisce al superamento della frammentazione delle gestioni e al principio di autosufficienza territoriale e di prossimità.

In tale modo, si è cercato di superare l'inefficienza della frammentazione gestionale attraverso l'istituzione degli ambiti territoriali ottimali (ATO).

⁹ Il secondo comma dell'articolo 2 del Decreto Ronchi, dedicato alle "finalità" della gestione dei rifiuti, stabilisce infatti che "*i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente*"; successivamente, all'articolo 5, dispone invece che "*lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti*".

¹⁰ Ai sensi dell'art. 4, comma II: "*il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di recupero*".

L'art. 23¹¹, infatti, dispone che la gestione dei rifiuti non avvenga più a livello comunale ma, per assicurare una gestione unitaria, sia piuttosto parametrata a un ambito territoriale giudicato ottimale in quanto in grado di garantire le economie di scala, e coincidente con il territorio provinciale.

Oggi la disciplina della gestione dei rifiuti è contenuta nel Codice dell'Ambiente, adottato con il **D.Lgs. 03 aprile 2006, n. 152** la cui parte IV, intitolata "*norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*", introduce modifiche sostanziali nella materia.

Al di là di alcuni aspetti innovativi, spesso di provenienza comunitaria, il Codice dell'Ambiente è un testo unico prevalentemente ricognitivo di principi e norme già vigenti, e che recepisce, in buona parte, l'impianto del decreto Ronchi che, contestualmente, viene abrogato.

Va subito evidenziato come ormai la materia ambientale, e quella dei rifiuti in particolare, trovi una regolamentazione puntuale e sistematica in ambito comunitario e, pertanto, a livello nazionale si imponga un continuo raccordo fra i due sistemi.

La scelta di un testo unico risponde alle esigenze degli operatori di avere un unico riferimento normativo in una materia complessa e variegata qual è, senza dubbio, quella ambientale.

¹¹ D.Lgs. 22/97, articolo 23 (Gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali): 1. Salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province. In tali ambiti territoriali ottimali le Province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni, in applicazione degli indirizzi e delle prescrizioni del presente decreto. 2. Per esigenze tecniche o di efficienza nella gestione dei rifiuti urbani, le Province possono autorizzare gestioni anche a livello sub-provinciale purchè, anche in tali ambiti territoriali sia superata la frammentazione della gestione. 3. I comuni di ciascun ambito territoriale ottimale di cui al comma 1, entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell'ambito medesimo, organizzano la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. 4. I comuni provvedono alla gestione dei rifiuti urbani mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498. 5. Per le finalità di cui ai commi 1, 2 e 3 le province, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, disciplinano, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Nei casi in cui la forma di cooperazione sia attuata per gli effetti dell'articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le province individuano gli enti locali partecipanti, l'ente locale responsabile del coordinamento, gli adempimenti ed i termini previsti per l'assicurazione delle convenzioni di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Dette convenzioni determinano in particolare le procedure che dovranno essere adottate per l'assegnazione del servizio di gestione dei rifiuti, le forme di vigilanza e di controllo, nonché gli altri elementi indicati all'articolo 24, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Decorso inutilmente il predetto termine le regioni e le province autonome provvedono in sostituzione degli enti inadempienti.

Volendo schematizzare le principali innovazioni apportate dal Codice dell'ambiente nella materia della gestione dei rifiuti, meritano attenzione i seguenti punti:

- il concetto di "gestione unitaria dei rifiuti", introdotto dal Decreto Ronchi, si evolve e si parla per la prima volta di "gestione **integrata** dei rifiuti";
- gli ambiti territoriali ottimali, anch'essi introdotti dal decreto Ronchi, vengono mantenuti e rafforzati al punto che le relative Autorità si connotano non più come aggregazioni "volontarie" di comuni, ma come unici soggetti cui gli Enti locali partecipano obbligatoriamente;
- gli aspetti di "governo" vengono nettamente separati da quelli di "gestione" dei rifiuti;
- l'affidamento dei servizi viene disciplinata in maniera specifica e settoriale, puntando alla tutela della concorrenza tramite l'obbligo della "gara".

L'art. 177, che introduce alla parte dedicata ai rifiuti, afferma quasi con solennità, che la finalità perseguita dalla relativa disciplina è quella di *"proteggere l'ambiente e la salute umana"*.

Per la realizzazione di tale finalità, il Codice indica anche lo strumento, ossia un sistema compiuto e sinergico tra Stato, Regioni, Province autonome ed Enti locali che armonizzi, in un contesto unitario ed integrato, le diverse competenze e attività.

Il successivo articolo 178 elenca i principi ai quali conformare la gestione dei rifiuti (e che testimoniano eloquentemente il collegamento con l'ordinamento europeo, data la provenienza comunitaria di gran parte degli stessi): precauzione; prevenzione; sostenibilità; proporzionalità; responsabilizzazione; cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti; principio "chi inquina paga".

A tali fini, 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.

Particolare importanza riveste il principio in base al quale è vietato abbandonare e depositare in modo incontrollato rifiuti sul suolo e nel suolo, oltre che immetterli nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192).

Si tratta, infatti, di un divieto che si pone alla base di tutta la normativa in tema di rifiuti, in quanto, proprio in virtù del fatto che non è consentito abbandonare i rifiuti o depositarli in maniera incontrollata, essi dovranno essere avviati, dai loro produttori o detentori, a impianti di recupero o di smaltimento debitamente autorizzati, secondo le procedure indicate nello stesso d.lgs. 152/06.

Il recupero si afferma quale soluzione privilegiata rispetto allo smaltimento che costituisce, pertanto, solo la fase residuale della gestione dei rifiuti, in quanto, in base all'articolo 182, comma 1, esso richiede una preventiva verifica sull'impossibilità tecnica ed economica di esperire il recupero.

Siamo, dunque, in presenza di finalità e obiettivi ambiziosi che non sempre trovano riscontro nella realtà e generano di conseguenza problemi, sia strutturali che di natura interpretativa e applicativa.

1.2 L'organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti nel Codice dell'Ambiente - le ATO

Come emerso nell'esposizione dell'*excursus* normativo della materia, il Codice dell'ambiente, per la prima volta, introduce il concetto di "gestione *integrata* dei rifiuti" (art. 200, comma 1, lett. a), così superando il dettato del Decreto Ronchi nel quale, come detto, pur gettandosi le basi per il concetto di integrazione della gestione, questo restava in qualche modo in una fase embrionale.

Nel Codice, invero, si rinviene la formula della "*gestione integrata*"¹² con la quale si è voluto rappresentare l'opportunità e anzi la necessità che l'insieme delle attività, comprendenti la realizzazione e la gestione degli impianti, fossero soggette a un unico regime e affidate, tramite gara, ad un unico soggetto.

¹² L'art. 183, comma 1, lett. l) definisce la "gestione integrata dei rifiuti" come "il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti".

L'originaria impostazione del Codice ambientale prevedeva un riparto delle competenze nell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti che coinvolgeva lo Stato (essenzialmente con compiti di indirizzo e coordinamento), le Regioni (con compiti di pianificazione regionale e delimitazione degli ATO), le Province (programmazione e controllo a livello provinciale) e i Comuni (gestione dei rifiuti urbani nell'ambito delle attività svolte a livello degli ATO).

Il sistema era poi completato, sotto il profilo tariffario, dalla Tariffa integrata ambientale (Tia2), prevista dall'articolo 238, che, come per la Tia1, prevista dall'articolo 49 d.lgs. 22/97 per il definitivo superamento della Tarsu (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani) del 1993, era commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti.

Al fine di conseguire l'ottimizzazione della gestione del servizio, il Codice ambientale aveva introdotto una serie di previsioni basate su **aggregazioni** (gestionali, funzionali e territoriali) la più rilevante delle quali è senz'altro rappresentata dagli ambiti territoriali ottimali e dalle relative Autorità, delle quali era predicata l'obbligatorietà (art. 201)¹³.

La natura giuridica delle Autorità d'ambito può essere ricondotta a quella di enti locali di secondo grado, poiché a dette Autorità spettava per legge statale l'esercizio delle competenze locali in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza margine di scelta per ciascun ente componente¹⁴.

Un soggetto dotato di personalità giuridica, espressione delle autonomie locali - e quindi rappresentativo di secondo grado - che ha compiti di

¹³ L'art. 201 (oggi abrogato dall'art. 2, co. 186-bis della L. 191/09) disciplinava il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani prevedendo che: "al fine dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi **costituiscano le Autorità d'ambito** di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti". Veniva inoltre specificato che "l'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti".

¹⁴ **RAPICAVOLI** Carlo, *La gestione dei rifiuti urbani nel codice ambientale*, 02.10.07, su www.ambientediritto.it.

indirizzo politico-amministrativo, di amministrazione attiva (essenzialmente la gestione delle gare) e di controllo.

E' il soggetto cui compete il "governo" del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed assimilati, che indice le gare ad evidenza pubblica, che determina gli obiettivi da perseguire per garantire la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza, a tal fine adottando un apposito piano d'ambito.

E' l'Autorità d'ambito che aggiudica il servizio il cui relativo contratto intercorrerà tra l'Autorità medesima e i soggetti affidatari.

La nuova struttura organizzativa disegnata dal Codice porta, dunque, novità di non poco conto: l'unico referente soggettivo per tutte le aziende di settore diventa l'Autorità d'ambito e non più i comuni, singoli o associati.

Questo referente esclusivo è un soggetto composto da una componente politica (tanti quanti sono i comuni compresi nell'ATO), ognuna portatrice di esigenze proprie e a volte anche particolari per specificità (avendo riguardo al contesto territoriale piuttosto che alle dimensioni dell'ente specifico).

Netta appare, infatti, nel disegno normativo la separazione tra le funzioni di governo (riconosciute all'Autorità a garanzia prioritaria dell'unitarietà gestionale) e le funzioni di gestione vere e proprie.

La successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale ha, però, mutato il quadro originario.

Le nuove aggregazioni hanno determinato un aggravio di costi per gli enti locali, già in grave crisi economica, e si è fatta spazio la convinzione che le ATO costituissero semplicemente uno spreco di denaro.

Conseguentemente, il legislatore ha deciso di eliminare le Autorità d'ambito territoriale, abrogando l'articolo 201 del Codice ambientale¹⁵.

Tuttavia, la necessità di attribuire le funzioni a un autonomo soggetto giuridico è rimasta inalterata, tanto è vero che, contrstualmente alla soppressione delle autorità d'ambito, si è disposto che, entro un anno, "le

¹⁵ L'art. 2, co. 186-bis, L. 191/09, introdotto dall'art. 1, co. 1-quinquies, L.42/10, ha disposto la soppressione degli ATO, con decorrenza dal 27.03.11, fra le misure finalizzate al contenimento delle spese negli enti locali.

regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Dunque, da un lato si sopprime le Autorità d'ambito come soggetti giuridici autonomi titolari di funzioni, dall'altro si stabilisce che le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità.

La legge non chiarisce a chi debbano attribuirsi dette funzioni, se agli Enti territoriali (Province e Comuni) oppure anche a soggetti diversi (Enti Regionali), o a nuove forme di cooperazione.

Ora, data la *ratio* della soppressione delle autorità d'ambito (contenere i costi) è chiaro che la volontà del legislatore è quella di eliminare Enti intermedi tra Regioni, Province e Comuni, semplificando il sistema e riportando in capo agli Enti costituzionalmente riconosciuti tutte le competenze.

Risulta pertanto chiaro che la volontà non può essere quella di creare nuovi consorzi tra Comuni - o altre forme di cooperazione - quando per legge, dal 2011, devono essere soppressi tutti quelli esistenti.

La scelta razionale e obbligata appare quella di trasferire le funzioni alle Province¹⁶.

Il dato da evidenziare, però, resta quello per cui “il legislatore statale non ha voluto senz'altro ripudiare la scelta di gestire il servizio in un ambito sovra-comunale, ma soltanto consentire una ricollocazione delle funzioni (...) secondo le diverse esigenze dei territori e delle collettività regionali, prevedendo comunque (evidentemente, per ragioni di contenimento della spesa) l'eliminazione di un'entificazione autonoma del soggetto titolare delle funzioni”¹⁷.

Alla soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ha fatto seguito la rimodulazione dei criteri generali di definizione degli ambiti territoriali e dell'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali con l'articolo 3-bis, D.L. 13 agosto 2011, n. 138.

¹⁶ **RAPICAVOLI** Carlo, *Soppressione Autorità d'Ambito Territoriale per la gestione delle risorse idriche per la gestione dei rifiuti urbani*, pubblicato su www.ambientediritto.it il 29.03.10.

¹⁷ Tar Umbria sentenza n. 402/10.

La norma, ripetutamente modificata, prevede che i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano organizzati dalle Regioni e dalle Province autonome *“definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio”* e che *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente”*.

La differenza rispetto alla precedente impostazione è chiara.

Per quanto riguarda l'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti, il Codice ambientale, all'articolo 201, conteneva previsioni settoriali, individuando i criteri che dovevano informare il procedimento di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali da parte dei piani regionali ed attribuendo alle Regioni la facoltà di adottare *“modelli alternativi o in deroga al modello”* degli ATO *“laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente”*.

L'articolo 3-bis, invece, fissa criteri omogenei ed uniformi per tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, salvo poi introdurre una c.d. *“clausola di salvaguardia”* per l'organizzazione dei servizi già prevista *“in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti”*, attribuendo espressamente in via esclusiva agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali, le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica - compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani - di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

La Corte costituzionale¹⁸ ha osservato come la scelta del legislatore operata con il citato articolo 3-bis militi nel senso di incentivare il ricorso al mercato in materia di servizi pubblici locali.

La rilevanza dell'aggregazione continua dunque ad essere fondamentale, tanto è vero che il Consiglio di Stato¹⁹ ha chiarito che solo durante il periodo transitorio anteriore alla definizione degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, è possibile derogare alla previsione dell'articolo 3-bis, comma 1-bis, del Dl 13 agosto 2011, n. 138 con la conseguenza che, nelle more, il Comune è competente ad adottare il bando e a svolgere le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Al contrario, dopo l'avvio della gestione unitaria dei rifiuti a livello di Ambito territoriale ottimale è illegittimo per il Comune continuare a mantenere l'affidamento del servizio²⁰.

1.3 La gestione dei rifiuti in Sicilia: dalle ATO alle SRR (fino alle ADA?)

Il sistema regionale siciliano di gestione dei rifiuti, pur seguendo anch'esso, necessariamente, le evoluzioni normative nazionali, versa in uno stato di emergenza ormai cronica.

Volendo citare i principali interventi normativi, la prima disciplina in materia di tutela dell'ambiente a cui bisogna fare riferimento è la L. 18 giugno 1977 n. 39, contenente "*Norme per la tutela dell'ambiente e per la lotta contro l'inquinamento*", con la quale il legislatore regionale si poneva i seguenti obiettivi: predisporre le strutture organizzative per la gestione della materia, razionalizzare gli interventi e superare la settorialità della legislazione statale attraverso strumenti di pianificazione, salvaguardare lo stato dei corpi idrici ricettori nelle more dell'approvazione del piano regionale di tutela dell'ambiente.

La legge prevedeva la redazione di uno strumento di pianificazione nel settore della tutela ambientale, denominato piano generale per la tutela dell'ambiente, con l'obiettivo di trattare i diversi aspetti della tutela

¹⁸ Sentenza 20 marzo 2013, n. 46.

¹⁹ Sez. V, n. 3194/2017.

²⁰ Tar Toscana, Sez. I, n. 1367/2017.

ambientale attraverso un documento unico contenente criteri e norme per la prevenzione, il controllo e la riduzione dell'inquinamento.

Il piano generale per la tutela dell'ambiente, definitivamente approvato con decreto del Presidente della Regione del 6 marzo 1989, rappresentò il primo strumento di pianificazione nel settore della tutela ambientale in Sicilia.

Lo sforzo progettuale e l'impegno amministrativo successivo alla redazione del piano non risultò, tuttavia, sufficiente a modificare la situazione precedente, per cui la gestione dei rifiuti fu caratterizzata, già a partire dal 1991, dalla difficoltà di molti comuni nelle attività di smaltimento.

Si succedevano, allora, numerose ordinanze adottate dal Presidente della Regione in via contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 12 del d.p.r. 915/82, che autorizzavano l'uso temporaneo delle discariche da parte di comuni diversi da quelli in cui le discariche erano localizzate.

Negli anni Novanta la situazione di crisi provocò l'emissione di numerosissime ordinanze contingibili e urgenti, prima da parte del Presidente della Regione, e successivamente da parte dei Presidenti delle Province e all'Assessore per il territorio e l'ambiente.

In effetti, già alla fine degli anni Novanta, il sistema siciliano di gestione dei rifiuti mostrava gran parte di quelle criticità che, ancora oggi, non si è riusciti a superare: si pensi alla difficoltà di raggiungimento di adeguati livelli di raccolta differenziata, ben lontani dai parametri prescritti dalla normativa di settore; all'insufficienza della rete impiantistica, non improntata ai principi dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile; all'inefficienza del sistema della *governance* del servizio.

Per far fronte alla situazione di crisi dell'intero territorio regionale, con l'Ordinanza n. 2983 del 1999²¹, il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la prima volta dichiarava lo stato di emergenza nominando il Presidente della Regione "Commissario delegato", con il compito di prevenire la formazione dei rifiuti, di realizzare impianti di produzione di combustibile derivato dai rifiuti, di promuovere la formazione e

²¹ Inizialmente il periodo emergenziale doveva durare un anno, ma la scadenza fu prorogata fino al 2006.

l'informazione ambientale, di favorire la gestione unitaria dei rifiuti urbani in ciascun ambito territoriale ottimale attraverso la costituzione di consorzi o società miste con la partecipazione di comuni e province.

Con decreto commissariale del 25 luglio 2000, fu approvato il primo piano emergenziale che, dopo la ricognizione degli impianti esistenti, stabilì l'elenco delle priorità da porre in essere nel breve periodo, l'indicazione degli impianti da realizzare nel medio e lungo periodo e la costituzione di nove ambiti territoriali e ventiquattro sub ambiti, nell'ottica di adeguare anche la Regione Siciliana al modello di gestione unitaria del servizio di smaltimento dei rifiuti introdotto dal Decreto Ronchi.

Negli anni a seguire, tra il 2007 e il 2010, il legislatore regionale intervenne nel tentativo di modificare l'assetto organizzativo e le strategie insufficienti, se non fallimentari, poste in essere dalla struttura commissariale, in particolare mediante la l.r. n. 2/07 ma, soprattutto, con la l.r. n. 9/10 che rappresenta la prima normativa sistematica della Regione Siciliana nel settore della gestione integrata dei rifiuti urbani nonché della bonifica e del ripristino ambientale dei siti inquinati.

Tuttavia, gli interventi emergenziali non sortirono gli effetti sperati tanto che si arrivò a una seconda dichiarazione di emergenza con conseguenziale nomina commissariale (sempre il Presidente della Regione), con l'ordinanza n. 3887 del 9 luglio 2007, che durò fino al 31 dicembre 2012.

La gestione dei rifiuti in Sicilia, negli ultimi due decenni, è stata caratterizzata dalla straordinarietà e da un susseguirsi ininterrotto di ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Presidente della Regione o dagli altri organi delle amministrazioni locali ai sensi dell'art. 191, comma I, del Codice dell'Ambiente: un escamotage adottato dalla politica locale per far fronte ad una crisi sistemica alla quale, sino ad oggi, non si è riusciti a porre fine mediante l'utilizzo di strumenti normativi ordinari - come la citata l.r. n. 9/10 - ma derogando alla normativa europea di settore, oltrepassando la capacità di trattamento degli impianti (ancora insufficienti) e sovvertendo i principi base posti a fondamento del sistema di gestione dei rifiuti, mediante l'utilizzo indiscriminato delle discariche (strumento principale e non residuale di

smaltimento) per di più in assenza dell'adeguato trattamento biostabilizzante previsto dalla normativa di settore, con danni anche alla salute dei cittadini. Come anticipato, in ossequio all'art. 23 del Decreto Ronchi che prediligeva che gli enti locali gestissero i rifiuti in ambiti territoriali ottimali, il Commissario delegato per l'Emergenza rifiuti nella regione Sicilia, con propri atti ha provveduto ad attribuire alle Autorità d'ambito la titolarità delle risorse per la gestione dei rifiuti²².

Così come avvenuto nel resto della penisola, anche in Sicilia la responsabilità della gestione del servizio dei rifiuti veniva affidata alle società d'ambito, organismi aventi propria personalità giuridica, costituiti per effetto obbligatorio di norme di legge, tra enti pubblici locali territoriali e deputati alla cura di predominanti interessi pubblici.

Tale società è costituita per legge e non in base ad un patto societario, opera come strumento per il perseguimento di specifiche finalità stabilite nell'ambito di politiche ministeriali ed inoltre ad essa sono affidati obbligatoriamente determinati compiti previsti dalla legge.

Trattasi, pertanto, di società che ha formalmente natura giuridica privata ed autonomia privata, ma che svolge attività pubblica non dissimile da quella che svolgevano i Comuni quali enti pubblici.

Nè può dubitarsi della riconducibilità del modello societario alla categoria soggettiva degli enti pubblici sull'assunto della incompatibilità di alcuni elementi tipici dell'organismo societario - tra cui il fine di lucro e la natura economica dell'attività esercitata - e la connotazione pubblicistica.

Tanto più che la nozione comunitaria di "organismo di diritto pubblico" si fonda su parametri di gran lunga più sostanziali ed elastici di quelli, di carattere formale, utilizzati dall'ordinamento interno al fine di ricostruire la figura dell'ente pubblico.

Pertanto, tra Comune ed ATO si può quindi considerare il rapporto come *"una vera e propria successione tra Enti, sia pure permanendo in capo*

²² Si tratta del decreto commissariale n. 280 del 19.04.01 e delle Ordinanze n. 488 dell'11.06.02 e n. 1069 del 28.11.02.

all'originario titolare della funzione una ridotta potestà (avente soprattutto natura partecipativa all'esercizio del potere da parte del nuovo titolare)"²³.

Anche in Sicilia, dunque, con la riforma del sistema dei rifiuti nei primi anni 2000 il servizio di raccolta di rifiuti passava dai comuni alle ATO²⁴.

Le vicende occorse alle ATO a livello nazionale (istituzione e soppressione degli enti con conseguente riattribuzione delle funzioni) si riproducono a livello regionale, seppur con le inevitabili particolarità del caso.

E, dunque, anche in Sicilia la riforma nasceva con l'intento di realizzare delle economie di scala e contenere i costi della gestione dei rifiuti.

I propositi si schiantarono, però, contro la durezza della realtà.

L'attuazione del sistema degli ATO, infatti, nel suo complesso e salvo qualche raro caso, non aveva perseguito gli obiettivi di ottimizzazione del servizio di smaltimento dei rifiuti indicati dalla legge istitutiva facendo, tra l'altro, aumentare considerevolmente i costi a carico dei cittadini.

Le principali cause dell'aumento dei costi e dei disservizi furono individuate²⁵ nel passaggio del personale dai comuni agli ATO, nel trasferimento dagli enti locali di beni strumentali vetusti (insufficienti nel numero e in pessime condizioni d'uso), nello stato degli impianti, nel sistema di esternalizzazione del servizio, nell'aumento dei costi di smaltimento in discarica, nella situazioni di illiquidità e sofferenza finanziaria.

Tra le altre cause di inefficienza tecnica furono indicati lo stato degli impianti, a cui si accompagnava l'elevato costo di smaltimento in discarica.

Le società di gestione, infatti, presero in carico isole ecologiche (realizzate dai comuni) nella gran parte dei casi non funzionanti, automezzi vetusti e spesso non adeguati alle esigenze di servizio, attrezzature insufficienti nel numero e in pessime condizioni d'uso ed ereditarono anche gli oneri delle progettazioni affidate precedentemente dai comuni.

²³ TAR Catania, sez. I^o, sent. n. 1993/2006.

²⁴ Le società d'ambito furono costituite in numero di 27 in data 31 dicembre 2002, dopo che, con l'ordinanza n. 1069 del 28 novembre 2002, il commissario delegato aveva stabilito che tutte le attività di competenza degli enti soci venivano delegate alle società d'ambito dalla data della loro piena operatività.

²⁵ Si fa riferimento ai risultati dell'indagine della Corte dei Conti, di cui alla delibera n. 32/2008/CONTR del 13 maggio 2008. Anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse della XV legislatura, istituita con legge 20 ottobre 2006, n° 271 rilevò simili criticità.

Un ulteriore aumento dei costi fu determinato sia dalla maggiore quota del servizio riversato dai comuni direttamente sui cittadini, sia dall'applicazione dell'IVA (10%) sulla fattura commerciale nei confronti dei comuni medesimi da parte degli ATO.

Altre cause di disordine amministrativo e contabile e di disservizi furono identificate nelle frequenti situazioni di illiquidità, nei numerosi contenziosi, nelle gravi inefficienze burocratiche e nella sofferenza finanziaria di molti comuni.

Ben presto, dunque, le Autorità d'ambito furono percepite come enti da rottamare al fine di rendere meno costoso il servizio.

Il legislatore siciliano, come quello statale, pur eliminando le Autorità d'ambito, ha mantenuto un modello di gestione "collettivo", al fine di evitare un ritorno alla polverizzazione delle gestioni.

E però, a differenza di quanto fatto da altre realtà locali²⁶, il legislatore siciliano ha preferito sostituire le vecchie società d'ambito con nuovi enti societari di diritto privato.

L'articolo 6, comma 1, della L.R. 9/10, sulla "*Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati*" ha, infatti, previsto che, per l'esercizio delle funzioni di gestione integrata dei rifiuti, la provincia ed i comuni ricompresi in ciascun ambito territoriale ottimale costituiscano, per ogni ambito territoriale ottimale, una società consortile di capitali per l'esercizio delle funzioni affidate alla società stessa con la presente legge.

Le società sono denominate "Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti", con acronimo S.R.R.

Non è chiaro per quali motivi il legislatore regionale abbia percorso, ancora una volta, la strada dello strumento di diritto privato per l'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 200, 202 e 203 del d.lgs. n. 152/06, alla luce, soprattutto, della fallimentare esperienza delle società d'ambito.

Probabilmente uno strumento di tipo pubblicistico, come il consorzio di diritto pubblico, sarebbe stato più idoneo all'uso, atteso che alle amministrazioni

²⁶ Ad esempio, la Regione Campania con L.r. n. 4/08 ha affidato alle province le funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

pubbliche si applica in via generale una disciplina peculiare che non trova applicazione per gli enti di diritto privato: a differenza di questi ultimi, infatti, gli enti pubblici possono svolgere attività autoritativa-funzionale, sottoposta alla giurisdizione del giudice amministrativo, e soltanto ad essi è riconosciuto il potere di autotutela decisoria.

Alla nuova società consortile di capitali voluta dal legislatore partecipano obbligatoriamente i Comuni per il 95% delle quote e la Provincia di riferimento per il restante 5%.

Secondo quanto previsto dal comma 7 dell'art. 6 della L.R. n. 9/10, *“per il funzionamento della S.R.R. si applicano le norme del codice civile. L'amministrazione ed il controllo sulle società sono disciplinati altresì dagli atti costitutivi e statuti che si conformano alle previsioni di cui alla presente legge”*.

Così come già avvenuto per le società d'ambito, la partecipazione obbligatoria degli enti locali impedisce al singolo ente di non aderire al modello associativo²⁷.

Tuttavia, così come già accaduto per le società d'ambito, parte della dottrina ritiene che le SRR, nonostante la veste di società commerciali, sarebbero nella sostanza enti pubblici²⁸.

Si consideri, a tal fine:

- il carattere strumentale rispetto al perseguimento di finalità pubbliche (il legislatore regionale ha infatti obbligato gli enti locali a costituirsi in società consortile di capitali per la gestione integrata dei rifiuti per ambito territoriale ottimale);
- la preclusione (che contrasta con le tradizionali società di diritto privato) dell'ingresso di nuovi soci nella SRR rispetto alla compagine delineata dal legislatore, così come la predeterminazione legale delle quote di

²⁷ Infatti, per i consorzi obbligatori la giurisprudenza amministrativa, chiamata a sindacare il comportamento di alcuni comuni ostili ad aderire agli ambiti territoriali ottimali per la gestione integrata dei servizi ed ambientali, si è espressa in questi termini: *“Il principio di leale collaborazione tra gli enti è stato enucleato dalla Corte costituzionale con riferimento allo svolgimento dei diversi rapporti di rango costituzionale tra Stato e regioni, pur tuttavia la relativa applicazione non può condurre a situazioni di stallo decisionale che possano compromettere gli interessi pubblici oggetto delle decisioni da assumere, ed il rispetto di detto principio non può legittimare comportamenti che tendono a paralizzare la costituzione degli ATO”* (Tar Catania, sez. I^o, sent. n. 1974/2003).

²⁸ GRECO Massimo, *La natura giuridica dell'A.T.O. rifiuti in Sicilia* su www.diritto.it del 30.10.08.

partecipazione dei singoli soci pubblici, delle modalità di votazione dell'organo assembleare e delle stesse funzioni della SRR;

- l'attribuzione, da parte del legislatore, di specifici poteri autoritativi di controllo finalizzati al raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi;
- l'esistenza di una disciplina derogatoria rispetto a quella propria dello schema societario;
- l'utilizzo di risorse pubbliche nell'esercizio dell'impresa, essendo gli oneri per la costituzione e il funzionamento della S.R.R. posti dalla legge a carico dei comuni soci.

In conclusione, la società consortile di capitali S.R.R. sembra costituire l'ennesimo esempio di privatizzazione formale, con inevitabili ripercussioni e difficoltà nell'applicazione dei numerosi istituti giuridici che orbitano attorno alle società di diritto speciale.

Bisogna dare atto, ancora, di come la struttura disegnata dalla legge regionale 9/10 sia stata modificata nel 2013 con l'introduzione di alcune modifiche in evidente contrasto con lo spirito originario della legge.

In particolare, in spregio all'obiettivo del superamento della frammentazione del servizio di gestione - imposta dalla normativa europea e nazionale - è stata introdotta la facoltà per i comuni di presentare all'Amministrazione regionale una proposta di costituzione di bacini territoriali di dimensione differente rispetto a quella provinciale nonché la facoltà per gli stessi di costituire, in forma singola o associata, i c.d. "**ambiti di raccolta ottimale**" - meglio conosciuti come ARO - così creando un sistema illogico imperniato sulla pluralità delle gestioni, per di più slegato, in molti casi, da una pianificazione efficiente.

Di fronte all'acuirsi della crisi e all'evidente - e conseguenziale - lesione dei fondamentali diritti dei cittadini residenti nella Regione nonché del grave pregiudizio per la salute, l'incolumità pubblica e la salubrità dell'ambiente, con nota n. 21389 del 7 agosto 2015, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha diffidato la Regione, entro termini certi, a rideterminare la perimetrazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali e assicurare, di conseguenza, l'operatività degli enti di governo dei suddetti ambiti o bacini, ad adeguare

la legislazione regionale vigente in materia di gestione dei rifiuti urbani allocando le funzioni di organizzazione del servizio, scelta della forma di gestione e determinazione della tariffa ai suddetti enti di governo.

Il Governo regionale ha allora lavorato a una nuova riforma organica della *governance* dei rifiuti dando vita al **d.d.l. n. 290** approvato dalla giunta con la deliberazione n. 224 del 20.06.18 *“riforma degli ambiti territoriali ottimali e nuove disposizioni per la gestione integrata dei rifiuti”*, ma il cui iter di approvazione all'Assemblea Regionale Siciliana è tuttora in corso.

Come si apprende dalla lettura della relazione illustrativa che accompagna il ddl, la riforma prende le mosse dalla constatazione del fallimento del sistema di gestione regionale, evidenziando la pressochè totale inoperatività delle SRR e la conseguente mancanza di ogni iniziativa idonea, sulla base dei piani d'ambito di competenza delle stesse società, a razionalizzare il servizio.

Un ruolo determinante nel mancato funzionamento del sistema, è certamente da rinvenire nella frammentazione dell'assetto organizzativo, dovuta alle modifiche apportate alla L.R. 9/10, con cui sono stati introdotti gli ARO, usati dai comuni come grimaldello per scardinare l'unitarietà del servizio e per riappropriarsi delle competenze in materia di rifiuti.

Pertanto, il legislatore regionale è chiamato a intervenire sull'organizzazione territoriale del servizio, al fine di contrastare la polverizzazione della gestione, per come detta ridotta quasi a livello comunale.

Il ddl, tuttavia, non manca di suscitare perplessità.

E, infatti, se - da un lato - la nuova disciplina prevede il superamento delle Autorità d'ambito e delle stesse SRR, - dall'altro - introduce i “sub ambiti gestionali”²⁹ (SAG) che sembrano la riproposizione di quegli ARO che, negli originari intenti, la riforma s'incaricava di eliminare.

Al posto delle vecchie autorità d'ambito vengono incardinati nove ambiti territoriali ottimali la cui area coincide con quella dei liberi consorzi ovvero

²⁹ L'art. 23 del ddl prevede al primo comma: “al fine di consentire in base alle diversità territoriali, demografiche e socio-economiche, una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, ciascun ATO può essere articolato, ai soli fini gestionali, in aree omogenee, denominate Sub Ambiti Gestionali (SAG), con riferimento ai criteri di ottimizzazione del ciclo o di suoi segmenti funzionali, in conformità a criteri e parametri indicati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti ai sensi dell'articolo 200, commi I e 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152”.

delle città metropolitane, con l'istituzione, a capo di ciascuno di essi, delle Autorità di governo dell'Ambito (ADA)³⁰.

E' esplicito l'intento di valorizzare i Liberi Consorzi Comunali, che in Sicilia prendono il posto delle province.

Il dubbio, a questo punto, sorge spontaneo: si prospetta l'ennesimo cambio di facciata dietro cui continuare la gestione parcellizzata che è sopravvissuta già a ben due interventi riformatori, o assisteremo a un effettivo e radicale cambiamento che renderà finalmente integrata la gestione dei rifiuti?

³⁰ La stessa relazione al disegno di legge non manca di evidenziare come l'individuazione di 9 ATO si discosti dall'indicazione contenuta nella diffida del Governo del 7 agosto 2015 che indica l'opportunità di costituire non più di cinque ambiti e quella posta dal Ministro dell'ambiente nel rilascio dell'intesa per la proroga dell'autorizzazione (ambiti territoriali preferibilmente di dimensione ultraprovinciale), nonché con le ulteriori osservazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione che, nel parere 1375/2016, ha osservato che "ad avviso dell'Autorità, tuttavia, la dimensione degli ATO dovrebbe essere improntata al perseguimento di logiche di tipo concorrenziale e nel caso della Sicilia i territori di determinate province potrebbero risultare non sufficientemente ampi, sotto il profilo della dimensione territoriale, da assicurare una gestione del servizio secondo una scala ottimale".

CAPITOLO II

I procedimenti autorizzatori in materia ambientale e l'Autorizzazione Integrata Ambientale

2.1 - Breve panoramica delle autorizzazioni ambientali

E' principio generale dell'ordinamento nazionale che la gestione dei rifiuti, in tutte le sue varie fasi, debba essere sottoposta a preventiva verifica o valutazione della Pubblica Amministrazione.

Il regime autorizzatorio del "trattamento" dei rifiuti³¹ si presenta oggi alquanto variegato, trovando la propria disciplina non solo nelle norme che il Codice ambientale dedica specificatamente ai rifiuti³², ma anche in quelle relative alla valutazione ambientale strategica (VAS)³³, alla valutazione di impatto ambientale (VIA)³⁴, all'autorizzazione integrata ambientale (AIA)³⁵ e all'Autorizzazione unica ambientale³⁶.

Ed è proprio da quest'ultima, fra le norme che il Codice dell'Ambiente nella sua parte IV dedica ai rifiuti, che bisogna partire.

L'art. 208³⁷, che disciplina l'**autorizzazione unica** alla realizzazione e alla gestione di impianti di trattamento prevede che *"i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla Regione competente per territorio"*.

L'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è dunque la Regione la quale, sulla scorta del progetto definitivo dell'impianto e della documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso,

³¹ Il trattamento, ai sensi dell'art. 183, lett. s, del d.lgs. 152/06, comprende le "operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento".

³² Ossia i Capi IV e V, del Titolo I della Parte IV.

³³ Parte II, Titolo III, d.lgs. 152/06

³⁴ Parte II, Titolo III, d.lgs. 152/06.

³⁵ Parte II, Titolo III-bis, d.lgs. 152/06.

³⁶ D.p.r. n. 59/2013.

³⁷ Tale articolo ha attuato la direttiva rifiuti 2008/98/Ce nella parte in cui stabilisce che "gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente", prevedendo peraltro che, onde "evitare una ripetizione inutile delle informazioni e dei lavori effettuati dall'operatore o dall'autorità competente", tale autorizzazione possa essere combinata con altre autorizzazioni previste da diverse normative nazionali o comunitarie, in modo da costituire un'autorizzazione unica.

tenuto conto, altresì, della comunicazione del progetto all'autorità competente ai fini della VIA (eventuale), indice una conferenza di servizi.

Valutate positivamente le conclusioni della conferenza di servizi, la Regione autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto.

L'approvazione del progetto sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

A tal riguardo, vale la pena sottolineare come l'autorizzazione unica comporti, all'occorrenza, anche una variante automatica allo strumento urbanistico, senza necessità di attivare previamente la complessa procedura prevista dalla normativa urbanistica, consentendo così la localizzazione dell'impianto di trattamento anche su un'area altrimenti incompatibile in base alle previsioni dello strumento urbanistico; ciò non toglie che, nell'approvare un progetto in difformità alla pianificazione urbanistica, la Regione debba fornire un'adeguata motivazione, specialmente in caso di parere contrario dell'Amministrazione comunale³⁸.

Come si preciserà in seguito, qualora all'impianto sia applicabile la disciplina AIA, quest'ultima prevale e sostituisce l'autorizzazione unica di cui all'art. 208.

A differenza dei normali provvedimenti autorizzatori, l'autorizzazione unica non si limita a rimuovere un vincolo legale a un'attività, ma individua altresì le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di tutela ambientale elencati nell'articolo 178³⁹.

Di regola l'autorizzazione è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile.

Anche prima che l'autorizzazione unica venga a naturale scadenza, le prescrizioni contenute nella medesima possono essere modificate in caso di

³⁸ Tar Piemonte Torino Sez. I, 13 luglio 2012, n. 877; Tar Liguria Genova Sez. I, 23 maggio 2012, n. 723.

³⁹ Art. 178 (Principi): "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".

condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge 241/90.

Rispetto alla procedura disegnata dall'art. 208, il legislatore ha previsto delle varianti per casi particolari:

- per gli impianti mobili, vale a dire per gli impianti che, oltre ad avere la caratteristica dell'amovibilità, vengono utilizzati in maniera itinerante presso diversi siti (art. 208, co. V);
- per gli impianti di ricerca e sperimentazione (art. 211);
- per determinate attività di recupero di rifiuti non pericolosi e pericolosi che, alle condizioni specificatamente indicate dal Ministero dell'ambiente, possono essere svolte dopo aver effettuato una mera comunicazione alla Provincia territorialmente competente (artt. 214, 215 e 216);
- per la costruzione e l'esercizio degli impianti di incenerimento o coincenerimento di rifiuti (artt. 237-bis e seguenti).

E' prevista, inoltre, una disciplina particolare per le discariche, contenuta nel d.lgs. n. 36/03, che ha dato attuazione alla direttiva 1999/31/CE.

Con il termine "**discarica**", tale decreto⁴⁰ intende qualsiasi area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno.

Pertanto, ogni deposito di rifiuti sul suolo o nel suolo (vale a dire nel sottosuolo) che risponda alla definizione di discarica soggiace alla relativa disciplina, anche autorizzatoria.

Il decreto stabilisce, mediante opportuni requisiti operativi e tecnici, misure e procedure volte a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque sotterranee, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale,

⁴⁰ Articolo 2, lettera g).

compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica.

Per esse, infatti, sia che trovi applicazione la procedura dell'AIA, sia che si applichi quella prevista dall'art. 208 (a seconda delle caratteristiche dell'installazione), il d.lgs. n. 36/03 contempla specifici contenuti per la domanda, specifiche condizioni per il rilascio dell'autorizzazione e specifici contenuti del provvedimento finale.

Un'importante condizione posta per l'avvio della fase di esercizio è rappresentata dalle garanzie finanziarie che devono essere indicate nell'autorizzazione al fine di assicurare l'adempimento delle relative prescrizioni e che riguardano, da un lato, l'attivazione e la gestione operativa della discarica, compresa la procedura di chiusura; dall'altro, la gestione successiva alla chiusura della discarica (c.d. "post mortem") e, in particolare, le procedure di cui all'articolo 13 (manutenzione, sorveglianza e controlli della discarica).

2.2 - L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA): caratteri generali

Il passaggio alla trattazione della disciplina sull'**autorizzazione integrata ambientale (AIA)**⁴¹ è, in qualche modo, agevolato dall'art. 213 del Codice dell'Ambiente il cui tenore indica chiaramente la prevalenza dell'AIA rispetto alle autorizzazioni e alle procedure, sopra descritte, di cui agli articoli 208 e seguenti.

In breve, laddove l'installazione da autorizzare presenti tutti i requisiti che la rendono soggetta all'AIA, questa deve essere applicata a dispetto delle altre procedure.

L'art. 213 dispone, infatti, che *"le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi del titolo III-bis della parte seconda del presente decreto, sostituiscono ad ogni effetto, secondo le modalità ivi previste: a) le autorizzazioni di cui al presente capo; b) la comunicazione di cui all'articolo*

⁴¹ Il Codice dell'Ambiente alla lettera o-bis) dell'art. 5, definisce l'AIA come *"il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c)"*.

216, limitatamente alle attività non ricadenti nella categoria 5 dell'Allegato I del titolo III-bis della parte seconda del presente decreto, che, svolte in procedura semplificata, sono escluse dall'autorizzazione ambientale integrata, ferma restando la possibilità di utilizzare successivamente le procedure semplificate previste dal capo V”.

I tratti salienti dell'AIA possono essere riassunti con le parole di un recente arresto giurisprudenziale⁴²:

“L'AIA si connota come una tipica autorizzazione costitutiva, in quanto è “concessa” per un tempo prestabilito e dunque non sussiste in capo al destinatario alcun precostituito diritto ad ottenerla e quindi può essere rilasciata solo dopo che la pubblica amministrazione abbia valutato discrezionalmente i vari interessi pubblici rilevanti, che vengono in evidenza nel corso dell'iter procedimentale, soprattutto con riferimento alla strategia di fondo (aderente alle disposizioni UE) prescelta in materia di gestione dei rifiuti e accolta dalla PA competente. L'autorizzazione viene rilasciata nell'esercizio di una discrezionalità mista, che implica tanto apprezzamenti tecnici, quanto valutazioni di opportunità, e coinvolge una pluralità di amministrazioni od organismi sia prettamente tecnici (ARPA, ASL, Comitato tecnico VIA), sia preposte alla tutela paesaggistico-culturale (Soprintendenza competente del Ministero dei beni culturali), che ancora enti esponenziali della collettività (regioni, province, comuni). Destinatario del provvedimento è il gestore ambientale proponente, ossia un soggetto abilitato dalla legge al servizio di pubblico interesse dello smaltimento dei rifiuti. L'AIA è il provvedimento finale di un procedimento amministrativo complesso, che tramite il modello di coordinamento della

⁴² TAR Puglia n. 342 del 04.03.19.

conferenza dei servizi, effettua la valutazione di impatto ambientale (c.d. VIA), ossia procede a ponderare, nel processo della gestione dei rifiuti, gli interessi pubblici secondari e gli interessi privati, in ordine al perseguimento dell'interesse pubblico primario al corretto smaltimento dei residui delle attività antropiche, in modo economico, efficiente ed efficace, senza però nuocere all'ambiente. L'AIA dunque considera in modo combinato ogni fattore potenziale di inquinamento, evitando le tradizionali distinzioni settoriali (aria, acqua, suolo, rifiuti, rumore), e s'inserisce nel solco della tendenza dell'evoluzione del quadro normativo in materia ambientale improntato alla semplificazione del modulo procedimentale e alla considerazione unitaria di tutti i fattori ambientali rilevanti nella fattispecie".

L'AIA, dunque, si caratterizza per la sua ampia finalità di prevenire e ridurre in maniera integrata l'inquinamento proveniente da determinate attività particolarmente inquinanti (come raffinerie, aziende chimiche, acciaierie, grandi impianti di combustione).

La logica della prevenzione e del controllo integrato dell'inquinamento (*Integrated Prevention and Pollution Control - IPPC*) è stata introdotta in Europa dalla prima Direttiva IPPC n. 96/61/CE del Consiglio.

La normativa comunitaria è stata recepita in Italia inizialmente con il d.lgs. 372/99, che ha introdotto nell'ordinamento nazionale l'AIA limitatamente agli impianti industriali esistenti, mentre con il successivo d.lgs. 59/05 è stata estesa agli impianti nuovi.

In forza del d.lgs. 128/10, la disciplina AIA è stata trapiantata nella Parte II del Codice dell'Ambiente le cui ultime modifiche sono state effettuate con il d.lgs. 46/14, che recepisce la Direttiva Europea 2010/75/EU sulle emissioni industriali (*Industrial Emission Directive - IED*).

Il motivo che spinge il legislatore comunitario a redigere una regolamentazione integrata delle autorizzazioni ambientali più importanti è

rappresentata dalla constatazione della limitatezza delle tradizionali autorizzazioni ambientali di settore nel garantire un livello elevato di protezione ambientale.

Infatti, in relazione a determinate attività, oggi elencate nell'allegato VIII, parte seconda del d.lgs. n. 152/06, il rischio, in termini ambientali, sarebbe stato quello di affidarsi ad autorizzazioni tali da garantire solo il rispetto di taluni valori-limite di comparto (es. emissioni in atmosfera), ma con un possibile contestuale aggravio riguardante altri comparti ambientali contigui (es. significativo utilizzo di risorse idriche ed energia, aumento della produzione di scarichi e rifiuti), e con il risultato ultimo di provocare, in termini generali, un nocumento dell'ambiente.

Tale preoccupazione è esplicitata nella direttiva IED che, al terzo considerando, spiega che *“approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso”* e che *“è pertanto appropriato assicurare un approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, alla gestione dei rifiuti, all'efficienza energetica e alla prevenzione degli incidenti”*.

Coerentemente, dunque, l'articolo 4, comma 4, lettera c) del d.lgs. 152/06, chiarisce che *“l'AIA ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla VIA”*.

E' utile evidenziare come la Direttiva IED espliciti la rilevanza di un altro aspetto dell'approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni, ossia quello prettamente economico: infatti, oltre ad avere una finalità ambientale, l'approccio integrato *“contribuirà altresì al conseguimento di condizioni di parità nell'Unione, uniformando i requisiti in materia di prestazioni ambientali per le installazioni industriali”*.

Da siffatte considerazioni traspare chiaramente come la politica comunitaria di tutela ambientale costituisca un fondamentale strumento per garantire parità di condizioni concorrenziali tra gli operatori economici, nella sempre più radicata consapevolezza che la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile sono obiettivi che impongono ai medesimi operatori oneri tutt'altro che trascurabili.

2.3 - L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA): ricognizione delle caratteristiche tecniche

La platea delle aziende soggette alla disciplina AIA è estremamente vasta e coinvolge le "installazioni"⁴³ caratterizzate dalla produzione di significativi impatti sull'ambiente (oltre che potenzialmente anche sulla salute umana), appartenenti ad ampi settori industriali, come elencati nell'allegato VIII alla parte seconda del d.lgs. n. 152/06, quali:

- il settore della produzione energetica;
- il settore della produzione e trasformazione dei metalli;
- l'industria dei prodotti minerali;
- vari settori dell'industria chimica: dalla fabbricazione di prodotti chimici organici e inorganici, alla produzione di acidi e basi, solo per citarne alcuni;
- l'ampio settore della gestione dei rifiuti.

Al fine di dirimere eventuali dubbi circa l'assoggettabilità o meno ad AIA, si è previsto l'intervento del Coordinamento istituito tra rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e delle Agenzie regionali di protezione ambientale (ARPA).

Rispetto ad un'autorizzazione ambientale "tradizionale", impostata sulla prevenzione di un determinato comparto ambientale (es. autorizzazione agli scarichi ex art. 124, d.lgs. n. 152/06, o alle emissioni in atmosfera ex art. 269, d.lgs. cit., o per la gestione dei rifiuti ex art. 208, d.lgs. medesimo), l'Autorità

⁴³ Secondo la terminologia adottata dal Codice, con il termine "installazione" si intende l' "unità tecnica permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all'allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento. È considerata accessoria l'attività tecnicamente connessa anche quando condotta da diverso gestore" (art. 5, lett. i-quater).

competente investita di una richiesta di AIA dovrà necessariamente tener conto di taluni “principi generali” di protezione ambientale elencati nell'art. 6, co. XVI.

Per quanto riguarda gli effetti del provvedimento autorizzatorio, l'articolo 29-*quater*, comma XI, dispone che l'AIA sostituisce ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'allegato IX alla Parte II⁴⁴.

Da quanto precede, emerge chiaramente come l'Autorizzazione Integrata Ambientale persegua espressamente la prevenzione dell'**inquinamento**, inteso nella sua più ampia accezione, ovvero inteso come *“introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi”*.

L'**ambiente**, dunque, non viene inteso come mero riferimento alla fauna e alla flora di un determinato comparto territoriale, bensì come contenente ma anche contenuto di un determinato ambito geografico territoriale, caratterizzato sì da specificità tipiche ambientali ma esteso anche alla tutela dell'uomo.

Pertanto, considerata anche l'interpretazione evolutiva dell'art. 32 della Costituzione, la tutela ambientale *“si estende alla vita associata dell'uomo (nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali si articola) e, in ragione della sua effettività, alla preservazione in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute”*, tale che la protezione della salute

⁴⁴ L'allegato IX alla Parte II, così come sostituito dal Dlgs 46/2014, contempla il seguente elenco delle autorizzazioni ambientali sostituite dalla AIA:

1. autorizzazione alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti aspetti sanitari (Titolo I della Parte V del presente decreto);
2. autorizzazione allo scarico (Capo II del Titolo IV della Parte III);
3. autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (articoli 208 e 210);
4. autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti Pcb-Pct (decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 209, articolo 7);
5. autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, articolo 9);
6. autorizzazione allo scarico rilasciata dal Magistrato alle Acque di Venezia, limitatamente alle condizioni di esercizio degli scarichi idrici e alle modalità di controllo di tali condizioni (decreto-legge 29 marzo 1995, n. 96, convertito con modificazioni nella legge 31 maggio 1995, n. 206, articolo 2, comma 2).

“assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre”⁴⁵.

In altre parole se l'AIA deve, per legge, prevenire l'inquinamento, e se per inquinamento si intende sia il nocimento della salute umana che dell'ambiente (con tutto ciò che è in esso contenuto), parrebbe riduttivo, oltre che paradossale e non conforme all'art. 32 della Costituzione, sostenere che l'AIA tuteli l'ambiente ma non l'uomo (che ne fa parte).

Un aspetto importante che caratterizza l'AIA rispetto alle tradizionali autorizzazioni ambientali, è l'ulteriore obbligo rammentato dall'art. 29-sexies, comma 4, d.lgs. 152/06, di fare riferimento alle **“migliori tecniche disponibili” (Best Available Techniques - c.d. BAT)**⁴⁶.

La definizione, di derivazione comunitaria, di “migliori tecniche disponibili” espressa dal legislatore all'art. 5 del d.lgs. n. 152/06, consiste ne *“la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori-limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso”*.

Il Codice chiarisce, poi, che si intende per:

- *tecniche*: sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto;
- *disponibili*: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli;

⁴⁵ Corte di Cassazione a Sezioni Unite, sentenza n. 5172/1979.

⁴⁶ L'autorizzazione integrata ambientale, infatti, deve necessariamente includere “valori-limite di emissione” per le sostanze inquinanti, se del caso integrati o sostituiti con “parametri o misure tecniche equivalenti”, che fanno riferimento “all'applicazione delle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente”.

- *migliori*: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

Va detto che, al momento dell'introduzione nell'ordinamento interno di tale concetto a mezzo del d.lgs. n. 372/99, la legislazione italiana conosceva un'analogo nozione contenuta nel d.p.r. n. 203/88, in ambito di inquinamento atmosferico, che intendeva per "migliore tecnologia disponibile" un "*sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi*" (art. 2, comma 7)⁴⁷.

Tale definizione ricalca quella di cui all'art. 2, Direttiva 96/61/CE, e si sostanzia, nell'accessibilità "a condizioni ragionevoli", da parte del Gestore del complesso IPPC, alla migliore tecnologia di progettazione, costruzione, conduzione, manutenzione e chiusura dell'impianto.

La tipicità dell'AIA rispetto ad un'autorizzazione ambientale tradizionale, si palesa, ancora, in ulteriori prescrizioni che concorrono a rendere più rigoroso il controllo dell'attività autorizzata, al fine di una migliore tutela dell'ambiente, e delle quali è utile ricordare:

- quelle con cui si conferisce all'Autorità competente la facoltà di fissare valori-limite di emissione più rigorosi;
- quelle con cui si indicano i controlli che il Gestore deve effettuare (autocontrolli) sulle emissioni, con previsione - tra l'altro - della metodologia e frequenza di misurazione, nonché delle 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 una sintesi di detti risultati espressi in un formato

⁴⁷ Del tutto diversa era stata, d'altra parte, la concezione anteriore al 1988 del legislatore italiano in riferimento alle tecnologie di abbattimento che il responsabile di un'attività avrebbe dovuto acquistare, se consideriamo che la nozione equivalente, contenuta nella precedente legge antimog (L. n. 615/1966) prevedeva, molto più rigidamente, l'obbligo per "tutti gli stabilimenti industriali" di "possedere impianti, installazioni o dispositivi tali da contenere entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta, la emissione di fumi o gas o polveri o esalazioni che, oltre a costituire comunque, pericolo per la salute pubblica, possono contribuire all'inquinamento atmosferico" (art. 20, comma 1), senza alcuna considerazione dei costi di accesso.

che consenta un confronto con i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili;

- l'obbligo anche di programmazione di specifici controlli che il Gestore deve effettuare almeno una volta ogni cinque anni per le acque sotterranee e almeno una volta ogni dieci anni per il suolo;

- la possibilità di introdurre eventuali ulteriori condizioni specifiche giudicate opportune dall'Autorità competente (es. progetti migliorativi, ovvero il raggiungimento di determinate ulteriori prestazioni ambientali in tempi fissati, impegnando il gestore ad individuare le tecniche da implementare a tal fine).

Da quanto precede, si evidenzia come l'AIA, non solo si caratterizzi per un contenuto precettivo che non ha eguali nel panorama autorizzatorio ambientale (italiano e comunitario) - in evidente continuità con le finalità che l'autorizzazione integrata persegue - ma vada oltre la complessità del suo contenuto cogente tipico (in armonia con la logica del *command and control* propria dei provvedimenti autorizzatori ambientali), fino ad arrivare a contenuti in grado di avvicinare l'AIA alla logica dei Sistemi di Gestione Ambientale (SGA)⁴⁸.

E, in effetti, se da un lato l'AIA contiene prescrizioni in materia di valori-limite da rispettare, di controlli interni ed esterni e di monitoraggio dei diversi comparti ambientali, come nelle autorizzazioni ambientali tradizionali, dall'altro, la possibilità di prevedere l'adozione di misure di prevenzione ambientale in condizioni di processo diverse da quelle "normali", piuttosto che la possibilità di introdurre eventuali ulteriori condizioni specifiche giudicate opportune dall'Autorità Competente in termini di miglioramento ambientale (es. riduzione delle materie prime o dei consumi di

⁴⁸ I sistemi di gestione ambientale sono strumenti volontari applicabili a una qualsiasi organizzazione, che perseguono il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali attraverso lo sviluppo e l'attuazione della politica ambientale e la gestione degli aspetti ambientali di un'organizzazione. I SGA sono attuabili in base alla norma UNIENISO14001 oppure conformemente al Regolamento Europeo EMAS.

La registrazione EMAS si caratterizza principalmente per la sua natura istituzionale; mentre la norma ISO14001 si caratterizza per essere stata elaborata dagli enti di normazione a livello internazionale e il suo modello di certificazione non vede un coinvolgimento diretto degli enti di controllo. Sebbene siano nati come strumenti di gestione a livello aziendale sono ormai da anni applicati anche alle amministrazioni locali.

acqua/energia ecc.), con tutti gli atti di pianificazione e di registrazione correlati, nonché con un piano di monitoraggio e controllo delle prestazioni, avvicina, di fatto, l'attuazione dell'AIA all'implementazione di un vero e proprio Sistema di gestione ambientale volontario, fermo restando la diversa efficacia e i conseguenti aspetti sanzionatori⁴⁹.

Un'ultima considerazione può essere fatta in relazione alle differenze tra i principali procedimenti autorizzatori disciplinati dal Codice dell'Ambiente: AIA, VAS e VIA.

Se tutte e tre le citate procedure sono ispirate allo scopo di assicurare che l'attività posta in essere dall'uomo sia rispettosa dell'ambiente e compatibile con le condizioni per lo sviluppo sostenibile, ovviamente ciascuna risponde a distinte e specifiche esigenze⁵⁰.

La Valutazione ambientale strategica (VAS) ha una spiccata vocazione preventiva, dal momento che si propone di ponderare gli effetti sull'ambiente in un momento addirittura antecedente alla programmazione, ossia in fase di pianificazione territoriale, e dunque in un momento in cui è possibile valutare alternative e utilizzi del territorio meno impattanti.

La Valutazione di impatto ambientale (VIA), invece, focalizza l'attenzione sulle variazioni e le conseguenze che possono derivare alle componenti ambientali dalla realizzazione di opere e progetti.

L'AIA, invece, cerca di concentrare e ponderare in un unico meccanismo, i costi e gli svantaggi, e dunque le possibili soluzioni e alternative, riguardanti essenzialmente la fase di esercizio di un'attività.

In particolare, si può mettere in luce come la VIA guardi a un'opera nel suo momento genetico (la fase progettuale), mentre l'AIA si rivolga alla stessa opera in una fase successiva, quella per l'appunto dell'attività che tramite essa si potrà esercitare.

In conclusione, si può apprezzare come l'AIA statale riguardi, oggi, circa 200 realtà industriali tra le più inquinanti e impattanti sul territorio italiano (raffinerie, aziende chimiche, acciaierie integrate, centrali di produzione di

⁴⁹ Conclusioni cui perviene **FABRIZIO** Marco, *Guida all'Autorizzazione integrata ambientale (AIA)*, ed. 2018, Wolters Kluwer Italia.

⁵⁰ Cfr. **PRATALI**, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di CARAVITA-CASSETTI-MORRONE, ed. Il Mulino, 2016.

energia elettrica e altri impianti di combustione di potenza termica pari ad almeno 300 MW, pozzi di estrazione petrolifera ubicati in mare), appartenenti alle tipologie di attività elencate in Allegato XII alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006.

A queste devono aggiungersi migliaia di impianti ricadenti in AIA regionale, appartenenti alle tipologie di attività elencate in Allegato VIII della menzionata parte seconda.

Una casistica limitata, ma di indubbia rilevanza e complessità, è poi costituita dagli impianti fino ad una certa data gestiti con AIA regionale e destinati a transitare/transitati, da una certa data, in AIA statale per motivazioni varie (dalle scelte di politica energetica nazionale - come è avvenuto per le centrali di compressione del gas facenti parte della rete nazionale dei gasdotti con potenza termica di almeno 50 MW - ad eventuali revamping aziendali, con aumenti di potenza installata, ecc.).

Ne consegue come l'AIA costituisca un *unicum* a livello di autorizzazioni ambientali, certamente per la platea di impianti (rectius "installazioni") ma, a ben vedere, anche per la struttura ed impostazione del provvedimento medesimo.

Come si evince, il provvedimento in questione non si caratterizza solo per la logica del "*command and control*", tipica delle autorizzazioni ambientali (pur fondandosi su una strutturata e analitica serie di prescrizioni, attentamente valutate in sede di istruttoria), ma va a lambire, per alcuni versi, la peculiarità dei sistemi di gestione ambientali volontari, basati sulla pianificazione delle attività, sull'attuazione delle stesse, sulla verifica delle prestazioni e sulla nuova attuazione dei risultati così ottenuti (in base al c.d. Ciclo di Deming: Plan Do Check Act, ovvero il miglioramento continuo alla base di qualsiasi sistema di gestione qualità, ambiente o sicurezza).

Non può non considerarsi, infine, la centralità, per un impianto ricadente in AIA, dello sviluppo e dell'attuazione di un Sistema di Gestione Ambientale certificato, secondo lo standard internazionale ISO14001, piuttosto che la sola registrazione ai sensi del Regolamento EMAS.

Non è un caso che, spesso, il medesimo provvedimento di AIA contenga anche l'invito al gestore, se non la vera e propria prescrizione, affinché venga istituito anche un Sistema di Gestione Ambientale conforme al menzionato standard internazionale o Regolamento comunitario, quale aspetto premiale anche per la durata dell'AIA⁵¹.

In definitiva se ne ricava come la corretta attuazione dell'AIA non potrà che beneficiare dell'adozione di un sistema di gestione ambientale e, reciprocamente, il sistema di gestione potrà rilevarsi il migliore strumento per adempiere a tutte le prescrizioni e alla massa di autocontrolli e monitoraggi indicati in AIA.

⁵¹ 16 anni nel caso di installazione registrata EMAS all'atto del rilascio dell'AIA, piuttosto che 12 anni in ipotesi di certificazione secondo la norma UNI EN ISO 14001, contro gli ordinari 10 anni di efficacia del provvedimento di AIA - art. 29-octies, commi 3, 8 e 9, d.lgs. 152/06.

CAPITOLO III

Il servizio di gestione di rifiuti: il trasferimento delle competenze dagli Enti territoriali alle Autorità d'ambito alla prova dei fatti

3.1 - Esposizione della vicenda legata alla discarica di Vittoria

L'oggetto del presente capitolo, a cui si ricollega funzionalmente tutto quanto esposto in precedenza, prende le mosse da un caso concreto, conosciuto e analizzato durante il periodo di stage presso la SRR di Ragusa.

La vicenda riguarda il rapporto tra l'Autorità d'ambito, ossia la società ATO Ragusa Ambiente S.p.A. (oggi in liquidazione), e uno dei comuni-soci, ossia il Comune di Vittoria, in merito alla gestione della discarica per RSU, sita in Contrada Pozzo Bollente⁵².

La vicenda si inquadra nel contesto del trasferimento del servizio di gestione dei rifiuti dagli enti territoriali alle autorità d'ambito.

Infatti, come esposto nella prima parte del presente scritto, la Regione Sicilia, facendo seguito a quanto disposto dal legislatore nazionale dapprima con l'art. 23 del d.lgs. 22/97 (decreto Ronchi) e poi con l'art. 201 del d.lgs. 152/06 (Codice dell'Ambiente), tramite una serie di atti commissariali⁵³ emanati durante la fase dell'emergenza rifiuti, a cominciare dal 2001, ha provveduto a delimitare gli ambiti territoriali ottimali per la gestione unitaria del servizio di smaltimento dei rifiuti, ha, altresì, istituito le relative autorità d'ambito e disporre l'accentramento delle gestioni, trasferendole dagli enti territoriali alle neo-costituite Autorità di bacino.

Nel dicembre 2002, fra le altre, veniva dunque costituita la società "ATO Ragusa Ambiente spa" per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti nell'ambito territoriale ottimale denominato "ATO RG 1", che comprendeva i

⁵² Il Comune di Vittoria, infatti, è proprietario di una discarica per rifiuti solidi urbani ed assimilabili non pericolosi, realizzata utilizzando una vecchia cava dimessa, sita in Contrada Pozzo Bollente. La discarica è strutturata su tre lotti funzionali. I primi due lotti furono realizzati con il contributo a fondo perduto dell'Assessorato regionale al territorio e ambiente, mentre il terzo con il finanziamento del Commissario emergenza rifiuti e tutela delle acque in Sicilia. Oggi la discarica è satura, ma fin quando era operativa, riceveva i rifiuti urbani ed assimilati raccolti, oltre che nel medesimo Comune di Vittoria, anche nei Comuni limitrofi di Acate, Comiso e Santa Croce Camerina.

⁵³ Come visto nella nota 22, del Capitolo I, si fa riferimento principalmente al decreto commissariale n. 280 del 19.04.01, e alle Ordinanze n. 488 dell'11.06.02 e n. 1069 del 28.11.02.

dodici Comuni dell'ex Provincia di Ragusa⁵⁴: Acate, Chiaramonte Gulfi, Comiso, Giarratana, Ispica, Modica, Monterosso Almo, Pozzallo, Ragusa, Santa Croce Camerina, Scicli, Vittoria (nella compagine societaria, oltre i comuni, c'era anche l'ex Provincia Regionale di Ragusa).

Conseguentemente, i Comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale provvedevano al trasferimento della gestione degli impianti ricadenti nei loro territori all'Autorità d'ambito⁵⁵.

Per quanto riguarda il Comune di Vittoria, con un primo contratto del 03.05.05⁵⁶ veniva trasferito il servizio di igiene urbana, mentre con il successivo contratto del 31.05.07⁵⁷ veniva trasferita la gestione della discarica di Contrada Pozzo Bollente.

Una volta ricevuta la gestione, la società d'ambito provvedeva a richiedere l'autorizzazione integrata ambientale all'autorità competente.

Conseguentemente, con D.R.S. n. 234 del 24.03.09, l'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente autorizzava la società ATO Ragusa Ambiente spa.

In tale scenario interveniva la legge regionale n. 09/10 la quale, all'art. 19 (a seguito delle modifiche apportate dalla L.R. n. 26/12 prima, e dalla L.R. 3/13 poi)⁵⁸, disponeva la liquidazione e il conseguente commissariamento delle

⁵⁴ Territorio che oggi, dopo la soppressione delle province, coincide con quello del Libero Consorzio di Ragusa.

⁵⁵ Ciò in forza, e facendo seguito, di quanto stabilito dal Commissario delegato per l'emerga rifiuti in Sicilia con le seguenti circolari:

- n. 24737 del 17.12.03 (dove si legge che "solo l'avvenuto trasferimento delle competenze dai comuni e dalla Provincia regionale alla società d'ambito e l'avvio operativo della gestione integrata secondo quanto previsto dalla normativa vigente in tema di servizi pubblici locali, costituiscono presupposto per la erogazione dei finanziamenti e che nessun finanziamento potrà essere erogato senza che sia stata rispettata la normativa vigente in materia di appalti pubblici")

- n. 7990 del 20.04.04 ("Codeste amministrazioni comunali e provinciali entro il 30 giugno 2004, in esecuzione alle proprie deliberazioni adottate secondo gli schemi tipo allegati alle "Linee Guida per la raccolta differenziata", emanate da questo Ufficio Commissariale e facenti parte del Piano di Gestione dei rifiuti in Sicilia adottato con ordinanza n. 1166 del 18.12.2002, dovranno porre in essere gli atti necessari per dar luogo al trasferimento, previa ricognizione da approvarsi con apposito atto deliberativo entro il 31 maggio 2004, delle disponibilità finanziarie, delle attrezzature, dei mezzi, del personale e di quant'altro connesso alla gestione dei rifiuti alla società d'ambito della quale ciascun Ente locale è socio, dandone contestuale comunicazione a questo Ufficio Commissariale e all'Assessorato regionale alla famiglia, alle politiche sociali e alle autonomie locali");

- n. 14278 del 01.07.04 (con cui si sollecita il trasferimento delle gestioni).

⁵⁶ Il cui schema è stato approvato con delibera di giunta municipale n. 360 del 03.05.05.

⁵⁷ Il cui schema è stato approvato con delibera di giunta municipale n. 59 del 21.08.06.

⁵⁸ Questo già visto nel primo capitolo, questo dispone che "1. Alla data di entrata in vigore della presente legge, i consorzi e le società d'ambito costituiti ai sensi dell'art. 201 del d.lgs. n. 152/06, sono posti in liquidazione. Agli stessi (...) sono preposti commissari liquidatori (...). 2-bis. (...) Le gestioni cessano il 30 settembre 2013 e sono trasferite in capo ai nuovi soggetti gestori con conseguente divieto per i liquidatori degli attuali Consorzi e Società d'ambito di compiere ogni atto di gestione. Gli attuali Consorzi e Società d'ambito si estinguono entro il 31 dicembre 2013 (...)"

predette società d'ambito e la costituzione delle società di regolamentazione dei rifiuti.

Coerentemente, si disponeva la cessazione delle gestioni da parte delle preesistenti società entro la data del 30.09.13 e il trasferimento delle stesse in capo ai nuovi soggetti gestori (le SRR), con conseguente divieto per i liquidatori delle Società d'ambito di compiere ogni atto di gestione.

Le vicende esposte consentono di rilevare e constatare la fragilità strutturale e organizzativa del servizio di gestione dei rifiuti regionale, i cui continui cambiamenti non hanno permesso un rodaggio e un assestamento del sistema, tutto a discapito di efficienza ed efficacia della gestione: nel giro di pochi anni, infatti, "nell'ottica di una gestione unitaria ed efficiente", vengono creati gli ambiti territoriali ottimali e costituite le relative autorità d'ambito alle quali gli enti territoriali obbligatoriamente devono partecipare e trasferire, altresì, le proprie competenze in materia di gestione dei rifiuti; non si fa in tempo a rendere pienamente operative queste neo costituite società, valutandone potenzialità e punti deboli, e le predette società d'ambito vengono dismesse istituendo, al loro posto, dei nuovi soggetti privati, le SRR; per finire, proprio in questi giorni il legislatore regionale è alle prese con una nuova riforma con la quale vengono dismesse anche le SRR (senza che queste siano entrate del tutto in funzione, anche perchè il passaggio dalle precedenti società d'ambito alle SRR non è del tutto concluso, così come non è ancora conclusa la loro liquidazione) per costituire degli enti pubblici di gestione negli ambiti territoriali, le c.d. ADA.

Tornando alla discarica vittoriese di Contrada Pozzo Bollente, va subito evidenziato come, al momento del trasferimento della gestione (con il citato contratto del 31.05.07), dei tre lotti di cui essa si compone, due avevano già raggiunto il limite di capienza massima (in data 25.05.04), e solo uno consentiva l'abbancamento di ulteriori rifiuti.

Si aggiunga che, anche quest'ultimo lotto, tuttavia, offriva una capacità residua molto limitata, tanto è vero che in data 12.08.10 anche il terzo lotto veniva chiuso.

Di fatto, dunque, data la breve durata della vita operativa dell'ultimo lotto, la gestione, da parte dell'ATO, ha riguardato, essenzialmente, la fase post operativa (c.d. post mortem), dell'impianto.

Alla luce del richiamato contratto di trasferimento, è chiaro che l'autorità d'ambito aveva l'incarico di gestire la fase finale della vita della discarica, mettendo in sicurezza il territorio al fine di evitare contaminazioni e dunque danni ambientali.

Tuttavia il rapporto negoziale tra i due enti diventa ben presto patologico (come, del resto, patologico sembra essere il rapporto di quasi tutte le altre ATO regionali con i rispettivi soci): da quanto emerge allo stato degli atti⁵⁹, il Comune di Vittoria non trasferisce i fondi in precedenza accantonati e vincolati alla gestione post mortem della discarica.

Nel contratto di trasferimento della gestione emergono precisi obblighi di carattere finanziario in capo all'ente territoriale:

(art. 2, comma II) "all'atto del trasferimento di titolarità della gestione delle discariche ricadenti nel territorio dell'ATO RG 1, il Comune nel cui territorio ricade la discarica, modificherà la fideiussione, relativa all'attività di smaltimento, indicando il nuovo soggetto garantito.

Ove il Comune non abbia provveduto alla stipula della fideiussione ai sensi dell'art. 10, comma III, del d.lgs. n. 36/03⁶⁰ e con le modalità previste dall'art. 14 del medesimo decreto e dall'ordinanza commissariale n. 2196 del 02.12.03, tutte le responsabilità ricadranno sul Comune al quale si assegna un periodo pari a 30 giorni per regolarizzare l'adeguamento al d.lgs. n. 36/03,

⁵⁹ Ad oggi, infatti, la questione è *sub iudice* sotto diversi profili, anche penali e, pertanto, il condizionale è d'obbligo.

⁶⁰ E, infatti, in base alle norme richiamate nel contratto, al fine di poter avviare la fase di esercizio di una discarica, è necessario costituire due distinte garanzie: 1) la prima, commisurata alla capacità autorizzata della discarica ed alla classificazione della stessa, è prestata per l'attivazione e la gestione operativa della discarica, comprese le procedure di chiusura, è funzionale ad assicurare l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione; 2) la seconda, commisurata al costo complessivo della gestione post operativa, è invece prestata per la gestione successiva alla chiusura della discarica.

relativamente alla stipula di apposita garanzia fideiussoria”.

Ma è il successivo art. 3, dedicato alla gestione post mortem e al ripristino ambientale della parte esaurita che, con molta chiarezza, disciplina specifici obblighi finanziari dell'ente territoriale:

“1. all'atto del trasferimento di titolarità della gestione, la società ATO Ragusa Ambiente spa assumerà, parimenti, l'onere della gestione post mortem della parte dismessa ed esaurita, secondo le previsioni progettuali del piano industriale di gestione all'uopo predisposto dal Comune (...).

3. Le parti danno atto che le opere di cui sopra saranno realizzate, sino a concorrenza, con i fondi derivanti dall'accantonamento da parte del Comune, nella qualità di ente gestore della discarica, così come previsto dall'Ordinanza commissariale del 06.12.04, con la quale è stata approvata la tariffa definitiva di conferimento (...). Verranno altresì trasferite alla società ATO Ragusa Ambiente spa le somme accantonate dal Comune in apposito capitolo di bilancio vincolato ed impignorabile, per le medesime finalità del presente articolo (...). Il Comune sede di discarica avrà l'onere di acquisire dagli altri Comuni del comprensorio le somme da accantonare per le finalità predette a carico di ciascuno di questi ultimi.

4. In caso di mancato accantonamento dei fondi di cui al precedente comma da parte del Comune, la società Ato Ragusa Ambiente spa, in via sostitutiva, redigerà apposito piano industriale comprendente il ripristino ambientale, la sorveglianza, il controllo e la gestione post operativa della discarica, da sottoporre all'approvazione dell'Autorità competente. Le spese per tale finalità saranno sostenute

in misura proporzionale dai Comuni appartenenti al comprensorio di Vittoria (...)."

Da tali disposizioni risulta che la nuova società incaricata per legge del servizio di gestione dei rifiuti è destinataria di cospicue risorse finanziarie già di pertinenza del Comune di Vittoria, proprietario della discarica.

Tuttavia, a fronte di un così eloquente dettato negoziale, l'ente territoriale non effettua i trasferimenti, rendendo estremamente difficoltosa l'attività gestoria della nuova società.

Per tentare di sbloccare la situazione, in data 08.06.12, la società d'ambito, ai sensi dell'art. 1454⁶¹ del Codice Civile, decide di diffidare il contraente non adempiente.

Il termine perentorio di 15 giorni indicato nella diffida spira inutilmente e, pertanto, così come dispone la norma invocata, "il contratto è risolto di diritto".

Da quanto si apprende dal contenuto della predetta diffida, sulla scorta di precedenti accantonamenti, alla data del giugno 2012 l'ente territoriale avrebbe dovuto trasferire, in uno con la gestione della discarica, la somma complessiva di euro 5.364.095,25 (di cui 1.583.386,95 per ripristino ambientale della discarica e 3.780,708,30 per gestione post operativa, sorveglianza e controllo).

E' evidente come la consistenza delle somme deponga a favore della "non scarsa importanza" dell'inadempimento che legittima il ricorso all'autotutela negoziale.

3.2 - Analisi degli aspetti problematici

Tale sequela di accadimenti dà vita a un vero e proprio cortocircuito fra enti e competenze che, ancora oggi, nonostante il coinvolgimento di diversi attori istituzionali (dalla Regione al Libero Consorzio di Ragusa fino alla

⁶¹ "Diffida ad adempiere - Alla parte inadempiente l'altra può intimare per iscritto di adempiere in un congruo termine, con dichiarazione che, decorso inutilmente detto termine, il contratto s'intenderà senz'altro risolto.

Il termine non può essere inferiore a quindici giorni, salvo diversa pattuizione delle parti o salvo che, per la natura del contratto o secondo gli usi, risulti congruo un termine minore.
Decorso il termine senza che il contratto sia stato adempiuto, questo è risolto di diritto".

magistratura), è ancora irrisolto, e coinvolge drammaticamente anche altri soggetti, fra i quali la I.CO.M. Milano srl, che ha gestito la discarica per molti anni, accumulando cospicui crediti, ancora oggi insoluti, nei confronti della società d'ambito.

Pertanto, in questa sede, ci si soffermerà su alcuni aspetti giuridici che, prendendo spunto dalla vicenda concreta, appaiono di maggiore interesse. Alla luce dell'esperienza fatta all'interno della società d'ambito, il nodo della questione può essere formulato nei seguenti termini:

- 1) il meccanismo privatistico di cui all'art. 1454 del codice civile, può trovare applicazione nel caso di specie, che coinvolge enti pubblici?
- 2) In caso affermativo, l'autorizzazione integrata ambientale ottenuta dalla società d'ambito, che ruolo gioca?
- 3) Infine, nel caso di cessazione della gestione da parte della società d'ambito, quale soggetto è chiamato ad occuparsi della discarica?

3.2.1 - La diffida ad adempiere ex art. 1454 c.c.

Il sistema giuridico italiano prevede che, in caso di stipulazione di un contratto a prestazioni corrispettive, l'inadempimento di uno dei soggetti contraenti legittima l'altro contraente ad ottenere la risoluzione del contratto.

Infatti, se la prestazione di una parte è funzionale alla prestazione prevista a carico dell'altra, l'inadempimento unilaterale fa saltare gli equilibri contrattuali e, pertanto, lo scioglimento del vincolo contrattuale serve per ristabilire l'ordine.

L'art. 1454 del codice civile fornisce alla parte adempiente un forte mezzo di autotutela negoziale, dal momento che, tramite una semplice diffida è possibile ottenere la risoluzione del contratto senza necessità di adire l'autorità giudiziaria: il contratto infatti si scioglie di diritto, e l'eventuale intervento del giudice è solo accertativo di un fatto già definitivamente concretatosi⁶².

⁶² Da tale punto di vista, l'effetto risolutivo della diffida assume una valenza eccezionale nell'ordinamento, giacchè per regola generale nessuno può farsi giustizia da sé, pena addirittura la sanzione penale prevista per l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni dall'art. 392 del c.p.

L'inadempimento che legittima l'esercizio della diffida ad adempiere deve essere di non scarsa importanza, e si identifica con quell'inadempimento che, se previsto, avrebbe indotto la parte adempiente a non concludere il contratto.

Si tratta di uno schema generale, che trova una vasta applicazione.

Per quanto riguarda il rapporto negoziale posto in essere tra società d'ambito ed ente territoriale, è evidente che si tratti di un contratto con prestazioni corrispettive (l'assunzione dell'onerosa gestione della discarica a fronte della fornitura delle risorse finanziarie) che si inserisce in una più vasta operazione di trasferimento - obbligatorio, per espressa volontà legislativa - dell'esercizio delle competenze degli enti locali in materia di gestione integrata dei rifiuti⁶³.

Si consideri, inoltre, che nelle disposizioni transitorie e finali del contratto di trasferimento della gestione si prevede che *“per quanto non previsto e non prevedibile nella presente scrittura le parti fanno riferimento alla vigente legislazione in materia di discariche e di gestione integrata dei rifiuti, nonché alle norme del Codice Civile”* (art. 7, ult. co.).

Inoltre, sempre nelle citate disposizioni transitorie e finali, il contratto specifica che *“il mancato pagamento da parte dei Comuni, anche di una sola rata mensile, faculterà la Società a richiedere l'immediato intervento di un commissario ad acta o, alternativamente a risolvere il presente contratto per fatto e colpa, per ottenere il pagamento di quanto dovuto, al fine di garantire la continuità del servizio pubblico in questione”* (art. 7, comma VIII).

Dunque, la risolubilità del contratto è ammessa non solo in forza dei principi giuridici che disciplinano la materia contrattuale, ma altresì per esplicita volontà delle parti, così come consacrata nell'accordo.

L'applicabilità del rimedio codicistico, poi, non è preclusa dal carattere pubblico dei soggetti coinvolti.

Per quanto riguarda la società d'ambito, pur esercitando una funzione pubblica (di controllo e regolazione del servizio di gestione integrata dei

⁶³ Cfr. **RAPICAVOLI** Carlo - *La gestione dei rifiuti urbani nel codice ambientale*, 02.10.07, su www.AmbienteDiritto.it.

rifiuti), questa presenta una struttura societaria, di diritto privato e agisce con i relativi strumenti di diritto comune⁶⁴ (tanto che da essere, inoltre, soggetta alla procedura fallimentare)⁶⁵.

L'altro soggetto coinvolto nella vicenda, come detto, è un ente pubblico territoriale, ossia il Comune di Vittoria.

Tale constatazione non è ostativa all'applicazione del rimedio privatistico di cui all'art. 1454 c.c.

E' pacifico, infatti, che le pubbliche amministrazioni, per perseguire la cura degli interessi pubblici, oltre a porre in essere la caratteristica funzione autoritativa, possono anche agire *iure privatorum*, ponendo in essere una funzione contrattuale-paritetica⁶⁶.

Dunque, verificata nel caso di specie l'ammissibilità della diffida ad adempiere di cui all'art. 1454 cc, bisogna comunque chiarire come tale strumento sia configurabile - non già quale rimedio ordinario rispetto ad un qualsivoglia inadempimento, ancorché eventualmente reiterato, da parte dell'ente territoriale - bensì quale *extrema ratio* rispetto al verificarsi di situazioni che (in concreto, secondo una ponderata ed accertata valutazione) risultino significative, tali da rendere grave la mancanza della prestazione.

Nello specifico caso in esame, sembra profilarsi un totale inadempimento da parte dell'ente territoriale, tale addirittura da svuotare il sinallagma

⁶⁴ "In effetti, si è andato consolidando in questi ultimi anni nella giurisprudenza nazionale - in linea con il concetto di impresa pubblica elaborato a livello comunitario, il cui elemento caratterizzante è l'influenza dominante dei pubblici poteri, prescindendo dalla natura formale -, l'orientamento della prevalenza degli aspetti pubblicistici sostanziali sulla forma privatistica ai fini della qualificazione di un soggetto. Si è quindi affermato che una S.p.A. a totale capitale pubblico è privata esclusivamente per la forma giuridica assunta, ma sul piano sostanziale essa, visto che continua ad essere sotto l'influenza pubblica, è assimilabile ad un ente pubblico. Anche la dottrina ha osservato che le società a capitale pubblico, derivanti dalle privatizzazioni dei precedenti enti pubblici, presentano caratteristiche di specialità rispetto al modello tradizionale di società commerciali" (Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana, Parere n. 353/2005).

⁶⁵ **GRECO** Massimo - *Sicilia: perché le società d'ambito per la gestione dei rifiuti non possono fallire*, su www.leggioggi.it: "Dottrina e giurisprudenza hanno copiosamente affrontato la questione risolvendola, prevalentemente, nel senso dell'assoggettamento di tutte le società private a partecipazione pubblica alle procedure fallimentari al pari dei soggetti economici commerciali. Su tale solco interpretativo si è pure collocata la sentenza della Sezione fallimentare del Tribunale Civile di Palermo che nel 2014 ha dichiarato lo stato d'insolvenza della società d'ambito Alto Belice Ambiente s.p.a., obbligandone il deposito dei bilanci delle scritture contabili e fiscali obbligatori nonché l'elenco dei fornitori da soddisfare".

⁶⁶ "La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente" (art. 1, co. I-bis, L. 241/90).

contrattuale e prefigurare quasi una gratuita traslazione della responsabilità della gestione della discarica (con particolare riferimento alla gestione post-operativa).

3.2.2 - Il ruolo dell'AIA

Come esposto sopra, l'Autorità d'ambito, una volta concluso il contratto di trasferimento della gestione, provvedeva a munirsi dell'autorizzazione necessaria a gestire l'impianto, attivando la procedura AIA presso la Regione Sicilia.

Il secondo punto da approfondire, dunque, riguarda proprio l'operatività dell'autorizzazione integrata ambientale, chiesta e ottenuta dalla società d'ambito, dalla quale l'ente territoriale resta estraneo.

E proprio tale estraneità del Comune è una circostanza che potrebbe anche pesare più della diffida ad adempiere, così sterilizzandone l'eccezionale effetto risolutivo.

In linea con l'intento del legislatore (a far data dall'emanazione del Decreto Ronchi) la competenza in merito alla gestione dei rifiuti viene spostata dai comuni agli enti di bacino, al fine di evitare le inefficienze legate alla frammentazione gestionale.

Un ritorno della gestione all'ente territoriale si porrebbe, dunque, in contrasto con tale intento.

Tuttavia, al di là degli obiettivi del legislatore in materia di gestione ottimale dei rifiuti, che in Sicilia sembrano avere assunto ormai le fattezze delle velleità⁶⁷, la circostanza che l'autorizzazione ambientale risulta intestata alla società d'ambito, non sembra ostativa a un (eccezionale) ritorno di gestione a livello comunale.

⁶⁷ Si pensi al caso degli ambiti di raccolta ottimale (conosciuti con l'acronimo ARO), inseriti nel 2013 nella L.R. 09/10, che rappresentano "il tentativo di frammentare gli ambiti territoriali ottimali nel disperato tentativo di restituire gradatamente ai Comuni le competenze in materia di acqua e di rifiuti, non accettando il principio, non solo fondato su basi giuridiche (principio verticale ed orizzontale di unicità), che l'ambito territoriale per la gestione di un servizio pubblico a rilevanza economica, qual è quello dei rifiuti, è ottimale solo nella misura in cui si riescono ad assicurare le economie di scala, e questo a prescindere da una gestione pubblicistica o privatistica del servizio" (GRECO Massimo, 23.02.13, Sicilia: dagli ATO agli ARO, andata e ritorno, su www.diritto.it).

Il Codice dell'ambiente, infatti, nel disciplinare l'AIA, ha previsto l'eventualità del cambio del gestore dell'installazione il cui esercizio era stato previamente autorizzato.

A tal proposito, l'articolo 29-nonies, comma IV, del d.lgs. 152/06, dispone che *“nel caso in cui intervengano variazioni nella titolarità della gestione dell'impianto, il vecchio gestore e il nuovo gestore ne danno comunicazione entro 30 giorni all'autorità competente, anche nelle forme dell'autocertificazione ai fini della volturazione dell'AIA”*.

In dottrina⁶⁸ si ritiene che la comunicazione, con la quale il vecchio ed il nuovo gestore autocertificano all'autorità competente l'intervenuto subentro nella gestione dell'installazione, produca l'effetto di trasferire l'AIA dal vecchio al nuovo gestore con efficacia costitutiva *ex tunc* (cioè a far tempo dall'effettivo subentro), mentre il provvedimento di volturazione abbia efficacia ricognitiva del trasferimento intervenuto per effetto della comunicazione.

Conseguentemente, si ritiene che, in caso di omessa o tardiva comunicazione, sia configurabile in capo al nuovo gestore (eventualmente in concorso col vecchio) il reato di cui all'articolo 29-quattordices, co. I.

Dunque, l'originaria intestazione dell'autorizzazione integrata ambientale non solo non costituisce un problema ai fini della “restituzione” della gestione della discarica, dalla società d'ambito al comune proprietario, ma si pone come un obbligo di legge nel caso intervenga, di fatto, un avvicendamento soggettivo.

Può essere utile specificare che il d.lgs. 152/06, all'art. 5, co. I, lett. r-bis), relativamente all'AIA definisce gestore *“qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce, nella sua totalità o in parte, l'installazione o l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dei medesimi”*, mentre nella Parte IV, dedicata proprio ai rifiuti, l'art. 183, comma 1, lett. n), include nella gestione dei rifiuti le attività di *“raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di*

⁶⁸ **FILIPPUCCI** Leonardo, in *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Ed. Ambiente, pag. 317 e ss.

smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”.

Il gestore è destinatario di vari adempimenti precisamente individuati dalla legge, a cominciare da quello di dare attuazione all'AIA (art. 29-decies).

Emerge, dunque, che il gestore - da un lato - è il soggetto che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico degli impianti e - dall'altro - è responsabile dell'attuazione delle prescrizioni dell'AIA tanto da essere chiamato, conseguentemente, a rispondere delle eventuali sanzioni in caso di violazioni e inadempimenti⁶⁹.

Pertanto, nel caso in cui si realizzi una discrasia tra il soggetto formalmente autorizzato e il diverso soggetto fornito di potere economico determinante per l'esercizio dell'impianto, s'impone la necessità di un aggiornamento del provvedimento, per evitare che chi non abbia potere alcuno sull'impianto venga chiamato a rispondere delle eventuali mancanze.

Tale ipotesi è quella che sembra essersi verificata proprio nel caso di specie, in cui l'ente territoriale proprietario della discarica, pur avendo la possibilità e l'obbligo di incamerare rilevanti somme per la gestione dell'impianto (basti pensare a quanto ricevuto dai comuni limitrofi autorizzati a conferire in quella discarica), nel momento in cui si libera dalle responsabilità della gestione trasferendola alla società d'ambito, non dà seguito allo spostamento delle risorse finanziarie, così privando di fatto il nuovo soggetto gestore della possibilità di intervenire sull'impianto e realizzando quasi un trasferimento di gestione fittizio.

In conclusione, la titolarità (originaria) dell'AIA in capo all'autorità d'ambito non può prevalere, annullandoli, sugli effetti della diffida ad adempiere e il contratto di trasferimento, pertanto, deve ritenersi risolto di diritto; così come

⁶⁹ In particolare, ai sensi dell'articolo 29-decies, co. III, l'Ispra (per impianti di competenza statale) o l'altra autorità competente (per impianti di competenza regionale), avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-sexies, co. VI e con oneri a carico del gestore: a) il rispetto delle condizioni dell'Aia; b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione; c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.

l'originaria formulazione dell'autorizzazione non può restare insensibile ai mutamenti di fatto che intervengono successivamente all'emissione del provvedimento.

3.2.3 - L'individuazione del nuovo gestore

L'ultimo aspetto problematico della vicenda è consequenziale: constatata la risoluzione del contratto di trasferimento della gestione della discarica ex art. 1454 c.c. in data 27.06.12, e ritenuta non rilevante, o quanto meno non ostativa, l'intestazione dell'AIA a un soggetto di fatto non più gestore, su chi ricade il compito di gestire l'impianto?

D'altra parte, il problema dell'individuazione del soggetto chiamato a gestire la discarica, succedendo alla società d'ambito, si pone anche con riferimento a un'altra circostanza.

In data 30.09.13, infatti, così come perentoriamente stabilito dall'art. 19 della L.R. n. 09/10 (come modificato dalla L.R. n. 26/12 e dalla L.R. 3/13), cessano le gestioni da parte delle società d'ambito.

Se la società Ragusa Ambiente spa, a far data dal 01.10.13 non ha più poteri di gestione, quale soggetto subentra?

Si potrebbe pensare ai nuovi soggetti introdotti dal legislatore a seguito della soppressione delle ATO, ossia le SRR.

Ma, a tal proposito, si consideri un ulteriore aspetto.

L'autorizzazione ambientale era stata concessa per un lustro⁷⁰ e, pertanto, essendo stato il decreto emanato in data 24.03.09, l'inesorabile scadenza è maturata in data 24.03.14, senza che sia stato chiesto alcun rinnovo.

Difatti oggi non esiste alcuna autorizzazione.

Dunque vi sono diversi elementi dalla lettura dei quali sembra emergere la chiara conclusione della perdita di ogni potere gestorio in capo alla società d'ambito.

⁷⁰ L'art. 6 del decreto dispone infatti che *"l'autorizzazione integrata ambientale ha validità cinque anni, con decorrenza a partire dalla data di emissione del presente provvedimento. Ai fini dell'eventuale richiesta di rinnovo dell'autorizzazione, il gestore dovrà presentare apposita domanda almeno sei mesi prima della data di scadenza"*. Peraltro, con l'emanazione del d.lgs. n. 46/14 l'istituto del rinnovo periodico, precedentemente disciplinato dall'art. 29-octies, commi I, II e III del d.lgs. 152/06 non è più formalmente contemplato dall'ordinamento che ora prevede solo il riesame con valenza di rinnovo.

Da quanto esposto, inoltre, sembra potersi inferire che l'onus gestorio debba ricadere necessariamente sull'ente territoriale proprietario, e già a far data dalla risoluzione contrattuale avvenuta in data 27.06.12.

Non si può ignorare, infatti, che il Comune è il proprietario della discarica e il soggetto che ha realizzato gli impianti.

Inoltre, può essere sintomatico il fatto che il Codice dell'ambiente, all'articolo 250, per i casi di contaminazione dei luoghi, qualora i responsabili della contaminazione non vengano individuati o, pur individuati, non adottino le misure di prevenzione, chiama ad intervenire proprio il *“comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, la regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate”*.

3.3 - Conclusioni

Come visto anche nella parte iniziale della presente relazione, il rapporto tra le Autorità d'Ambito, chiamate a svolgere le funzioni già di pertinenza degli enti territoriali, e i Comuni-soci, è stato da sempre caratterizzato da tensioni e strumentalizzazioni.

Il fallimento dell'esperienza degli ambiti territoriali, soprattutto in Sicilia, è certamente legato anche a un uso *“disinvolto”* delle società d'ambito, nelle quali i comuni hanno cercato di riversare i problemi finanziari e sociali accumulatisi nel corso di anni di gestioni discutibili dei servizi pubblici locali.

A tal proposito, già la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti della XVI Legislatura⁷¹ si esprimeva con parole durissime:

“l'aumento sconsiderato di personale all'interno delle società d'ambito, la nomina di amministratori incapaci, privi di alcuna esperienza nel settore (con la conseguente necessità di affidare numerose e costose consulenze esterne), la creazione di strutture tanto articolate quanto

⁷¹ "Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione siciliana", in www.camera.it, 2010.

inutili ha determinato evidentemente un aumento consistente dei costi del servizio, e quindi delle tariffe, a fronte di un peggioramento del servizio medesimo, sicché i cittadini si sono rifiutati di pagare quanto dovuto.

Si è in tal modo innescato il circolo vizioso che ha portato al disastro finanziario che si registra all'interno delle società d'ambito.

Ed allora appare estremamente riduttivo ricondurre il fallimento degli ATO a mere incapacità gestionali e amministrative, ma va più realisticamente ricondotto a quello che può essere definito un intreccio tra cattiva gestione, incapacità politica, sia a livello regionale che a livello degli enti territoriali, connivenze e, in qualche caso, complicità tra pubblica amministrazione e criminalità organizzata”.

Non è possibile, oggi, stabilire se la vicenda del rapporto finanziario tra l'Autorità d'ambito iblea e il comune ipparino possa inserirsi nel desolante panorama tratteggiato dalle superiori parole, dal momento che i fatti sono ancora al vaglio giudiziario.

Una considerazione può, invece, rivolgersi alle nuove disposizioni legislative incaricate di riformare il sistema di gestione dei rifiuti che, proprio in questi giorni, il parlamento siciliano è chiamato a discutere.

Volgendo lo sguardo alle esperienze conosciute finora si ha l'impressione, infatti, che i limiti del sistema non riguardino tanto un modello organizzativo piuttosto che un altro, ma la determinazione, sociale prima ancora che politica, di realizzare fino in fondo i cambiamenti che, nel resto d'Italia, a prescindere dal modello adottato, hanno dato buoni frutti.

I cittadini, dunque, prima ancora che gli amministratori pubblici, sono chiamati a riformare il sistema dei rifiuti, mettendo in discussione uno stile di vita e una società ormai insostenibile, evitando di riporre tutte le speranze in sempre nuovi, asseritamente salvifici, modelli organizzativi.

BIBLIOGRAFIA

La gestione dei rifiuti urbani in Sicilia, di NANIA Pasquale, ed. Legambiente, 2005.

Dalla culla alla culla. Come conciliare tutela dell'ambiente, equità sociale e sviluppo, di MCDONOUGH William e BRAUNGART Michael, Torino, Blu Edizioni, 2003.

Gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale, di PICCOLO Filomena Daniela, su www.innovazionediritto.unina.it.

La gestione dei rifiuti urbani nel codice ambientale, di RAPICAVOLI Carlo, articolo del 02.10.07, pubblicato su www.ambientediritto.it

Soppressione Autorità d'Ambito Territoriale per la gestione delle risorse idriche per la gestione dei rifiuti urbani, di RAPICAVOLI Carlo, articolo del 29.03.10, pubblicato su www.ambientediritto.it

La natura giuridica dell'ATO rifiuti in Sicilia, di GRECO Massimo, articolo del 30.10.08, pubblicato su www.diritto.it

Guida all'Autorizzazione integrata ambientale (AIA), di FABRIZIO Marco, ed. 2018, Wolters Kluwer Italia.

Diritto dell'ambiente, a cura di CARAVITA-CASSETTI-MORRONE, ed. Il Mulino, 2016.

Sicilia: perché le società d'ambito per la gestione dei rifiuti non possono fallire, di GRECO Massimo, articolo del 20.05.16, pubblicato su www.leggioggi.it

Sicilia: dagli ATO agli ARO, andata e ritorno, di GRECO Massimo, articolo del 23.02.13, pubblicato su www.diritto.it

Gestire i rifiuti tra legge e tecnica, a cura di FICCO Paola, ed. Ambiente, 2018.

"Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione siciliana", Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti della XVI Legislatura, su www.camera.it, 2010.