

Regione siciliana

**Ufficio legislativo e legale**Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)  
90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

POS. V Prot. \_\_\_\_\_/61.02.11

**OGGETTO: Emergenza rifiuti. Realizzazione di piazzole di stoccaggio comunali. Intervento sostitutivo.**

ASSESSORATO REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI -

Dipartimento Enti Locali

e, p.c.

PRESIDENZA DELLA REGIONE

Ufficio del Commissario delegato per lo smaltimento dei rifiuti

ASSESSORATO REGIONALE TERRITORIO ED AMBIENTE

M  
e  
n  
u

1. Con la nota prot. n.166/Serv.3 dell'8 marzo 2002, codesto Dipartimento ha chiesto l'avviso dello Scrivente sulla problematica concernente l'oggetto, allo stesso sottoposta dalla Provincia regionale di XXXX con nota prot. n.6982 del 19/02/2002 che, benchè citata come trasmessa con i relativi allegati, non è stata materialmente annessa alla citata richiesta.

In particolare, la Provincia regionale di XXXX ha chiesto a codesto Dipartimento se, nei casi di mancata realizzazione da parte dei comuni, per il tramite dei sindaci, delle piazzole per lo stoccaggio dei rifiuti previste all'art.3, comma 1.6, dell'O.M. 31 maggio 1999 e succ. mod., debbano intervenire i presidenti delle provincie regionali, sostituendosi direttamente quali commissari *ad acta*, come previsto dalla disposizione medesima, o se, piuttosto, anche per la suddetta fattispecie, possa valere la generale previsione di cui all'art.24 della legge regionale 3 dicembre 1991, n.44, per il quale al compimento degli atti obbligatori per legge, di competenza comunale o provinciale, in caso di inadempimento o ritardo, provvede l'Assessore regionale per gli enti locali a mezzo di un commissario *ad acta*.

Nel fare proprie le perplessità manifestate dalla Provincia regionale di XXXX, codesto Dipartimento ha chiarito che, -benchè l'intervento sostitutivo dei presidenti delle provincie di cui alla citata ordinanza possa essere letto alla luce del ruolo e delle funzioni attribuiti alle provincie dal D.Lgs. 5/2/1997, n.22 e succ. mod. (c.d. decreto Ronchi), le cui disposizioni, costituenti peraltro norme di riforma economico-sociale, sono applicabili in Sicilia, nei termini chiariti da questo Ufficio con nota n.15436 del 13/08/1998 resa all'Assessorato del territorio e dell'ambiente-, "*non sembra sussistano ragioni particolari di deroga della legittimazione ordinaria accennata*" (ex art. 24, l.r. n.44/1991).

2. Ancorchè non sia ancora pervenuta la precitata nota della Provincia regionale, pur richiesta dallo Scrivente con nota prot. n.4594 del 20/03/2002), stante il tempo trascorso e la circostanza che la problematica sollevata dalla Provincia regionale sembrerebbe compiutamente evidenziata dalla narrazione di codesto Dipartimento, si rende il richiesto parere.

Sulla suesposta questione si osserva quanto segue.

Con l'ordinanza n.2983 del 31 maggio 1999, emanata, ai sensi dell'art.5 della legge 24 febbraio 1992, n.225, dal Ministro dell'Interno delegato al coordinamento della protezione civile, al fine di fronteggiare lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Sicilia, si è provveduto a nominare il Presidente della Regione stessa commissario delegato per la predisposizione del piano di gestione dei rifiuti di cui all'art.22 della legge 5 febbraio 1997, n.22, di un piano di interventi d'emergenza per la gestione dei rifiuti urbani, nonché per la realizzazione degli interventi necessari per far fronte alla situazione d'emergenza (cfr. art.1, primo comma, O.M. cit., come sostituito dall'art.2, O.M. 31 marzo 2000).

A tale ultimo riguardo, per quanto concerne la raccolta differenziata dei rifiuti, si è previsto che il commissario delegato-Presidente della Regione siciliana, tra l'altro, dispone "la realizzazione, per il tramite dei sindaci, in ciascun comune, di piazzole per lo stoccaggio delle frazioni raccolte separatamente; in caso di inadempienza dei medesimi i presidenti delle province regionali provvedono sostituendosi direttamente quali commissari ad acta" (cfr. art.3, comma 1.6, O.M. cit.).

La Presidenza della Regione siciliana ha successivamente impartito direttive in materia di raccolta differenziata dei rifiuti con circolare 11 febbraio 2000, n.6, soffermandosi, tra l'altro, sulle "piazzole di stoccaggio comunali", (cfr. punto 3) e ribadendo, in via chiarificatoria, l'intervento sostitutivo, quali commissari *ad acta*, dei presidenti delle province regionali territorialmente competenti nei casi d'inadempimento comunale.

Si ricorda, per meglio inquadrare la problematica, che la legge regionale 3 dicembre 1991, n.44, nel dettare nuove norme per il controllo sugli atti dei comuni, delle province e degli altri enti locali della Regione siciliana, ha previsto all'art.24, in via generale, che "qualora gli organi delle province e dei comuni omettano o ritardino, sebbene previamente diffidati a provvedere entro un congruo termine, o non siano comunque in grado di compiere atti obbligatori per legge, al compimento dell'atto provvede l'Assessore regionale per gli enti locali a mezzo di un commissario,...".

3. Il potere di emanare ordinanze al fine di fronteggiare eventi che, come le gravi situazioni di emergenza ambientale verificatesi in alcune regioni italiane, richiedono mezzi e poteri straordinari, è attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega, al Ministro per il coordinamento della protezione civile dall'art.5 della legge 24 febbraio 1992, n.225 ed ha come presupposto di legittimità la deliberazione, da parte del

Consiglio dei Ministri, dello stato di emergenza (primo comma).

Una volta intervenuta tale deliberazione, è possibile provvedere, infatti, all'attuazione dei conseguenti e necessari interventi di emergenza *"anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento"* (cfr. art.5, secondo comma, 1. cit.), le quali, se emanate in deroga a leggi vigenti, *"devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate"* (cfr. art.5, quinto comma, 1. ult. cit.).

Sempre al fine di attuare i predetti interventi, è consentito al Presidente del Consiglio dei Ministri (ovvero, per sua delega, al Ministro per il coordinamento della protezione civile) di avvalersi di commissari delegati, precisandosi che il provvedimento di delega deve indicare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio (cfr. art.5, quarto comma, 1. ult. cit.).

Il delineato quadro normativo ha trovato applicazione nel territorio della Regione siciliana, ove con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 gennaio 1999 è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani (successivamente prorogato con...) e, di seguito, con la già ricordata O.M. 31 maggio 1999 e succ. mod., si è provveduto in ordine agli interventi di emergenza immediati.

Ora, l'art.5, l. 225/1992, a ben vedere, ribadisce, per le c.d. ordinanze di protezione civile, quelli che sono i tratti distintivi delle ordinanze di necessità ed urgenza nel nostro ordinamento (così come individuati dalla Corte Costituzionale), specificandone la portata e l'impatto sulla legislazione ordinaria.

La *ratio* del potere di ordinanza, conferito da specifiche disposizioni legislative ad autorità amministrative ben determinate, è quella di fornire uno strumento di pronto ed agevole intervento per porre rimedio a situazioni di particolare gravità o urgenza, generalmente localizzate, che non possono essere fronteggiate adeguatamente con i rimedi ordinari.

E proprio in quanto consentite in relazione ad eventi eccezionali e straordinari, come tali non prevedibili a priori dal legislatore, le ordinanze *de qua* non sono predeterminate nel loro contenuto e sono autorizzate a introdurre una disciplina derogatoria rispetto a norme di rango legislativo, nei limiti risultanti dalle leggi costituzionali e dai principi generali dell'ordinamento.

Detta possibilità è riconosciuta in quanto trattasi di effetto non abrogativo, bensì meramente derogatorio della normativa ordinaria: esse, infatti, non modificano né pongono nel nulla la disciplina vigente ma ne sospendono l'applicazione in via temporanea e limitatamente a taluni casi (tant'è che, cessato il vigore delle ordinanze medesime, le norme derogate riacquistano, in via automatica, piena portata precettiva).

Ciò posto, a fronte dell'intervento sostitutivo, quali commissari *ad acta*, dei presidenti delle province regionali, esplicitamente previsto dall'art.3, comma 1.6, O.M. nel caso di mancata realizzazione da parte dei comuni di piazzole

per lo stoccaggio delle frazioni di rifiuti raccolte separatamente, nessun tipo di argomentazione, di segno contrario a quanto si viene affermando, può essere condotta in favore dell'applicazione al caso di specie della legislazione regionale ordinaria e, segnatamente, dell'art.44, l.r. 44/1991, senza in tal modo smentire quella che è la stessa *ratio* del potere di ordinanza.

Né vale replicare che la norma testè citata non è menzionata, all'art.15, O.M. 31.5.1999, cit., tra quelle derogabili, posto che tale ultima disposizione concerne le deroghe consentite al commissario delegato, ove necessario, per l'esecuzione del suo mandato.

Considerato, semmai, il problema della compatibilità con il tessuto costituzionale del potere derogatorio della normativa vigente che si accompagna al potere di ordinanza, eventuali lesioni delle attribuzioni regionali costituzionalmente protette avrebbero potuto essere fatte valere in sede di intesa Stato-Regione in ordine alla programmazione degli interventi di cui all'ordinanza in oggetto, o, in difetto, con conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in ordine alle disposizioni ritenute invasive dell'autonomia regionale.

Non può, dunque, che ribadirsi l'applicabilità al caso di specie della disposizione, straordinaria e temporanea, di cui alla più volte citata ordinanza ministeriale.

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello Scrivente.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo.

Codesta Amministrazione vorrà comunicare, entro novanta giorni dalla ricezione, l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà la diffusione sulla banca dati "FoNS", giusta delibera di Giunta regionale n. 229 dell'8 luglio 1998.

---

#### **Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale**

*Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.*

*All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.*

---

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2002 Avv. Michele Arcadipane  
Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale**

---