

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 7579/ 39/11/2020 del 28 aprile 2020

Pos. n. 2

Autorità di Bacino del Distretto Idrografico  
(rif. nota 24 febbraio 2020, n. 2622, pervenuta  
in data 22 aprile 2020, prot. n.7198)

Presidenza della Regione Siciliana  
Ufficio di Gabinetto

e.p.c

Presidenza della Regione Siciliana  
Segreteria Generale

**Oggetto:** *“Linee guida per l’espletamento dell’attività di Polizia Idraulica”, comma 4 dell’art. 7 del D.P.Reg. n. 4 del 12 febbraio 2019.*

1. Con la nota in riferimento codesta Autorità sottopone a questo Ufficio, su richiesta dell’Ufficio di Gabinetto del Presidente della Regione Siciliana (nota 20 febbraio 2020, n. 2899), le Linee guida in oggetto richiamate per il parere di competenza.

Nella fattispecie, in ottemperanza all’art. 7 del D.P.Reg. 12 febbraio 2019, n. 4 - il quale, al primo comma, sancisce che *“L’Autorità di bacino espleta le attività di polizia idraulica nel rispetto delle disposizioni del Regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e della vigente legislazione comunitaria, statale e regionale in materia di tutela delle risorse idriche e di difesa del suolo* - la Richiedente Autorità provvede ad adottare, ai sensi del successivo quarto comma, *“apposite direttive applicative nonché apposite linee guida*

*con le quali, con riferimento al servizio di polizia idraulica, individuare i criteri, gli indirizzi ed i principi generali che regolano l'espletamento della relativa attività, le tipologie di interventi ed opere soggetti al rilascio di concessioni di polizia idraulica, di autorizzazioni, di autorizzazioni provvisorie, di nulla osta idraulici e di pareri nonché le procedure per il rilascio degli stessi. Le medesime linee guida esplicano, altresì, le ipotesi di revoca e di decadenza”.*

In relazione al documento predisposto, il predetto Ufficio di Gabinetto ritiene necessario un approfondimento, non solo in relazione al procedimento di approvazione proposto dall’Autorità Competente – avallo da parte della Giunta Regionale; adozione da parte della Conferenza Istituzionale permanente ai sensi dell’art. 63, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; invio al Ministro dell’Ambiente per la definitiva approvazione - ma anche con riferimento ai contenuti delle medesime Linee guida.

In particolare, dalla richiamata nota n. 2899/2020, emergono perplessità sull’inoltro del provvedimento in argomento al Ministro competente per materia, non ritenendosi applicabile, al caso *de quo*, il comma 5 del citato art. 63.

2.Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull’applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare) in favore dell’Amministrazione centrale della Regione e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti, non potendosi sostituire, all’Amministrazione attiva, nel dovere di quest’ultima di provvedere.

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

3. Le presenti Linee Guida si presentano articolate in quattro Titoli, preceduti da una premessa e da cenni storici, con i quali vengono richiamati i principi comuni disciplinanti la materia della “*polizia idraulica*”.

In particolare con il Titolo I è inquadrata la disciplina generale (definizioni - ambito di applicazione – competenze – principi di gestione); con il Titolo II si affronta la materia della Concessione demaniale, mentre con il successivo Titolo III la sdemanializzazione; con il Titolo IV si traggono le conclusioni sotto il profilo meramente operativo.

Il testo richiama, appropriatamente, l’impianto normativo di riferimento ed individua, soprattutto, l’Autorità “*competente*” nella materia *de qua*, dopo l’entrata in vigore della legge regionale n. 8/2018; rinviando, tuttavia, ad un successivo documento, l’emanazione della modulistica da utilizzare e l’individuazione dei criteri e delle metodologie operative da utilizzarsi per la redazione degli studi preliminari richiesti per il rilascio dei pareri e dei nulla osta.

Ciò posto, appare opportuno sottolineare quanto segue.

Giova, anzitutto, delineare il quadro normativo rilevante con riferimento all’*iter* proposto per l’approvazione del documento.

Invero, ai sensi del comma 2 dell’art. 63, del decreto legislativo n. 152/06, come modificato dall’articolo 51 della legge n. 221/2015: “*Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché di efficienza e riduzione della spesa, nei distretti idrografici il cui territorio coincide con il territorio regionale, le regioni, al fine di adeguare il proprio ordinamento ai principi del presente decreto, istituiscono l’Autorità di bacino distrettuale, che esercita i compiti e le funzioni previsti nel presente articolo; alla medesima Autorità di bacino distrettuale sono altresì attribuite le competenze delle regioni di cui alla presente parte. Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, anche avvalendosi dell’ISPRA, assume le funzioni di indirizzo dell’Autorità di bacino distrettuale e di coordinamento con le altre Autorità di bacino distrettuali*”. Il successivo comma 5, dispone, invece, che: “*Gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle Autorità di bacino di cui*

*al comma 1<sup>1</sup> sono adottati in sede di conferenza istituzionale permanente (...). Le delibere della conferenza istituzionale permanente sono approvate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (...)*”.

In relazione alle Autorità di bacino di cui al comma 1 dell'art. 63, ovvero delle Autorità istituite in luogo delle precedenti, come disciplinate dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, le competenze ascritte al Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare sono state declinate con il decreto ministeriale 25 ottobre 2016, in attuazione dell'art. 63, comma 3<sup>2</sup>, del decreto legislativo n. 152/2006, sia in relazione all'attività di coordinamento, che all'attività di vigilanza (articoli 5<sup>3</sup> e 6<sup>4</sup> del medesimo decreto).

---

<sup>1</sup> **Art. 63, comma 1, decreto legislativo n. 152/06:** “In ciascun distretto idrografico di cui all'articolo 64 è istituita l'Autorità di bacino distrettuale, di seguito denominata “Autorità di bacino”, ente pubblico non economico che opera in conformità agli obiettivi della presente sezione e uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità”.

<sup>2</sup> **Art. 63, comma 3, decreto legislativo n. 152/06:** “Sono organi dell'Autorità di bacino: la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, la conferenza operativa, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti, quest'ultimo in conformità alle previsioni della normativa vigente. Agli oneri connessi al funzionamento degli organi dell'Autorità di bacino si provvede con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, nel rispetto dei principi di differenziazione delle funzioni, di adeguatezza delle risorse per l'espletamento delle stesse e di sussidiarietà. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono disciplinati l'attribuzione e il trasferimento alle Autorità di bacino di cui al comma 1 del presente articolo del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, salvaguardando l'attuale organizzazione e i livelli occupazionali, previa consultazione delle organizzazioni sindacali, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e nell'ambito dei contingenti numerici da ultimo determinati dai provvedimenti attuativi delle disposizioni di cui all'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni. Al fine di garantire un più efficiente esercizio delle funzioni delle Autorità di bacino di cui al comma 1 del presente articolo, il decreto di cui al periodo precedente può prevederne un'articolazione territoriale a livello regionale, utilizzando le strutture delle soppresse Autorità di bacino regionali e interregionali”.

<sup>3</sup> **Art. 5, decreto ministeriale 25 ottobre 2016:** “Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art. 58 commi 2 e 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. svolge funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Autorità di bacino. Ai fini di quanto previsto al comma 1, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, stabilisce criteri e indirizzi uniformi per l'intero territorio nazionale per la predisposizione dei regolamenti e degli atti a valenza generale, anche di natura tecnica, dell'Autorità di bacino. Le funzioni di indirizzo e coordinamento di cui al presente articolo riguardano anche i rapporti dell'Autorità di bacino con le istituzioni europee e internazionali. Restano ferme le ulteriori funzioni e competenze riconosciute dalla legge al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in materia di Autorità di bacino”.

<sup>4</sup> **Art. 6, decreto ministeriale 25 ottobre 2016:** “Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita la vigilanza sull'Autorità di bacino mediante la firma del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'approvazione delle deliberazioni della conferenza istituzionale permanente e l'approvazione degli atti di cui al successivo comma 4. Per le deliberazioni concernenti gli atti di pianificazione e programmazione, fatta salva la procedura di adozione e approvazione dei Piani di bacino distrettuale e relativi stralci ai sensi degli art. 66 e 68 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. nonchè per le deliberazioni di designazione degli esperti da nominare nella conferenza operativa, la vigilanza si esercita esclusivamente

In tale contesto, non può non sottolinearsi, infine, come il regolamento di funzionamento della Conferenza Istituzionale Permanente dell’Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia, adottato con la delibera della Conferenza istituzionale permanente 2 aprile 2019, n. 1, come approvato con delibera di Giunta regionale 25 luglio 2018, n. 271, disponga, all’art. 3, che *“le delibere sono rese esecutive dalla firma del Presidente e del Segretario”*. In ogni caso, ciascuna delibera della conferenza istituzionale permanente contiene la dicitura *“la presente deliberazione viene altresì trasmessa al Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare per l’esercizio delle competenze attribuite allo stesso dall’art. 63 del D.lgs 152 del 2006”*.

Ciò posto, la prospettata e diversificata disciplina (Autorità di Bacino e Autorità di Bacino Distrettuali) non può che attenersi all’esercizio delle competenze regolate dalla parte terza del decreto legislativo n. 152/2006; con la precisazione, doverosa, che le attività di Polizia Idraulica di cui alle presenti Linee Guide, non rientrano tra le competenze *“istituzionali”* delle richiamate Autorità, ma sono transitate, in aggiunta, all’Autorità di Bacino del Distretto idrografico della Sicilia, ai sensi del disposto di cui all’art. 3<sup>5</sup> della legge regionale n. 8/2018.

Da quanto rappresentato, pertanto, discende che, ai sensi del comma 2, del predetto art. 63 del decreto legislativo n. 152/06, il Ministro dell’Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare - fatta salva la procedura di adozione prevista per le attività di pianificazione di bacino e per i programmi di intervento del Distretto Idrografico (emanazione DPCM del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell’Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare) - è chiamato a svolgere, nei confronti dell’Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia, una mera attività di coordinamento, esercitata con la trasmissione allo stesso, per conoscenza, delle delibere adottate dalla Conferenza istituzionale permanente.

---

*attraverso la firma delle stesse deliberazioni da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare o di suo delegato (···)”* .

<sup>5</sup> **Art. 3, comma 4, legge regionale n. 8/2018:** *“(···)Transitano, inoltre, all’Autorità di bacino le competenze in materia di demanio idrico di cui al comma 7 dell’articolo 71 della legge regionale del 15 maggio 2013, n. 9 e successive modifiche ed integrazioni ”* .

Pur tuttavia, il documento posto all'esame è il risultato di attribuzioni riservate "*in aggiunta*" a codesta Autorità, dal legislatore regionale, non rientranti tra quelle di cui alla parte terza del decreto legislativo n. 152/06, che appaiono richiedere esclusivamente l'apprezzamento della Giunta regionale (come previsto dalla norma regionale) e l'adozione in sede di Conferenza istituzionale, quale organo sovraordinato dell'Autorità di bacino medesimo; non ravvisandosi, per il caso *de quo*, ad avviso di questo Ufficio, un onere di trasmissione al Ministro dell'Ambiente per l'esercizio della richiamata funzione di coordinamento.

Sui contenuti delle medesime linee guida si osserva quanto segue.

Nella parte dedicata ai "*cenni storici*", viene richiamata la normativa statale e regionale succedutasi nel tempo in materia di demanio idrico e correlate opere idrauliche, al fine di enucleare le competenze ascritte all'Autorità di Bacino regionale, individuate al comma 7<sup>o</sup> dell'art. 71, della legge regionale n. 9/2013: "*Programmazione, realizzazione e gestione degli interventi per l'esecuzione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria del demanio idrico (fluviale), compresi gli interventi di urgenza e somma urgenza nonché tutte le attività a valere sui fondi extraregionali, compresi quelli comunitari*".

A tal proposito, con riferimento alle modifiche apportate dall'art. 43<sup>7</sup>, comma 1, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, all'art. 8, comma 1 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28, non può non rilevarsi quanto già espressamente ribadito con i pareri di questo Ufficio n. 26 del 6 marzo 2017 e n. 134 del 27 dicembre 2017, nei quali si è avuto modo di precisare che "*(...) la disposizione in parola (...) omettendo l'aggettivo <<fluviale>> originariamente previsto, ha sostanzialmente ampliato le*

6

L.R. 15-5-2013 n. 9

Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale.

Art. 71 Abrogazioni e modifiche di norme. Comma 7. "*Alla lettera m) del comma 1 dell'articolo 8 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28 e successive modifiche ed integrazioni, dopo le parole "Difesa del suolo." sono aggiunte le parole "Demanio idrico fluviale. Programmazione, realizzazione e gestione degli interventi per l'esecuzione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria del demanio idrico fluviale, compresi gli interventi di urgenza e somma urgenza nonché tutte le attività a valere sui fondi extraregionali, compresi quelli comunitari."*

<sup>7</sup> L.R. 17-3-2016 n. 3

Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale.

Art. 43 Determinazione dei diritti fissi in materia di demanio idrico.

Comma 1 "*Alla lettera m) del comma 1 dell'articolo 8 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28 e successive modifiche ed integrazioni, dopo le parole "Demanio idrico" è soppressa la parola "fluviale"*.

*competenze ascritte all'Assessorato Territorio e Ambiente, precedentemente circoscritte al (solo) demanio idrico fluviale (...)*".

Non va poi trascurato, che il comma 3 del medesimo art. 43 della legge regionale n. 3/2016, prevede che *"Per l'espletamento delle attività di cui alla lettera q septies) dell'articolo 14 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e di cui al comma 2<sup>8</sup> dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale 11 agosto 2015, n. 16, l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente e l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea stipulano apposito accordo interassessoriale"*.

Invero nell'elencazione delle competenze ripartite tra i rami dell'Amministrazione regionale in materia di demanio idrico, fluviale e non, non viene richiamata l'attività complementare dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, oggi Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale, di cui alle lettera q septies) dell'articolo 14 della legge regionale, n. 16/96 *"cura e pulizia delle proprietà del demanio marittimo e di fiumi, torrenti, laghi"*. Attività per la realizzazione della quale, è previsto, ai sensi del successivo comma 9-ter del medesimo articolo, che il richiamato Dipartimento, fornisca il personale di cui all'elenco speciale dei lavoratori forestali (Cfr. parere prot. n. 26888/132/2017 del 18 dicembre 2017).

Delle citate competenze non potrà non tenersi conto, pertanto, nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento; ciò soprattutto in considerazione della necessaria programmazione dei correlati interventi con le Amministrazioni titolate.

Sotto il profilo formale si suggerisce di sostituire l'espressione *"Autorità Amministrativa"* di cui al punto 4, del Titolo I, con le parole *"Autorità Competente"* e di prevedere, per quanto possibile, già in sede di pubblicazione delle presenti linee guida, i

---

<sup>8</sup> **Art. 47, comma 2, legge regionale n. 9/2015:** *"Al fine di attuare misure di contrasto per mitigare il rischio di dissesto idrogeologico e di manutenzione straordinaria degli alvei fluviali, i Dipartimenti regionali dello sviluppo rurale e territoriale, dell'agricoltura, dell'ambiente, della protezione civile, tecnico, dell'acqua e dei rifiuti, e l'Ufficio del commissario straordinario per il dissesto idrogeologico, nel rispetto della normativa statale e comunitaria, sono autorizzati a progettare e realizzare interventi a valere sui fondi della programmazione comunitaria, sul Piano di azione e coesione e sul Fondo di sviluppo e coesione o su altri fondi extraregionali, con le modalità di cui al comma "*

criteri e le metodologie operative da utilizzarsi per la redazioni degli studi preliminari richiesti per il rilascio dei pareri e dei nulla osta di competenza dell'Autorità di Bacino. Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

\* \* \*

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

\*F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L' AVVOCATO GENERALE  
\*F.toAvv. Gianluigi M. Amico

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comma 2 d.lgs.39/1993