



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

Prot. n. 26888 / 132/11/2017 del 18 DIC. 2017, Pos. n. 10

Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Ambiente
(Rif. nota 19 settembre 2017, n. 65329)

Oggetto: Legge regionale n. 3/2016, articolo 43, commi 3 e 4. Richiesta di parere.

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento chiede l'avviso dello scrivente in ordine ad una questione interpretativa sorta in sede di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 14 della legge regionale 6 aprile 1996, n.16 e all'art. 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9,¹ in relazione all'art. 43 della legge regionale 17 marzo 2016, n.3².

1 Art. 47, commi 2 e 3, legge regionale 7 maggio 2015, n.9:

“2. 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 3.

3. Nella progettazione e nell'esecuzione degli interventi di cui al comma 2, i dipartimenti regionali interessati, in via prioritaria, devono prevedere l'acquisizione dei lavori in economia di cui all'articolo 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni con l'impiego degli operai agricolo - forestali di cui alla legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche e integrazioni, degli operai addetti alla campagna di meccanizzazione dell'ente di sviluppo agricolo e degli operai dei Consorzi di bonifica, anche ai fini del raggiungimento, entro i limiti previsti dalla vigente normativa, delle rispettive garanzie occupazionali.”

2 Art. 43, commi 3 e 4, legge regionale 17 marzo 2016, n.3:

“3. 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 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. 4. Per le finalità di cui al comma 3 è destinato almeno il dieci per cento delle risorse finanziarie

In particolare, codesta Amministrazione rappresenta che l'art. 14 della legge regionale n. 16/1996 individua una serie di attività complementari che l'Azienda regionale delle foreste demaniali è autorizzata a svolgere *“in aggiunta ai suoi compiti principali”*. Funzioni e compiti tutti trasferiti al Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale in forza dell'art. 34, comma 4, della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9. In particolare, alla *lettera q-septies* del comma 1 del predetto articolo 14, viene inserita, tra le previste attività complementari, la *“cura e pulizia delle proprietà del demanio marittimo e di fiumi, torrenti, laghi”*. Attività per la realizzazione delle quali, ai sensi del successivo comma 9-ter del medesimo articolo, il Dipartimento Azienda regionale foreste demaniali – oggi Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale - fornisce il personale di cui all'elenco speciale dei lavoratori forestali, previa stipula di una convenzione con gli *“enti proprietari”* dei terreni.

Con l'art. 47, commi 2 e 3, della legge regionale n. 9/2015, il legislatore ha stabilito, altresì, che alcuni Dipartimenti regionali, tra cui il Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale e il Dipartimento dell'Ambiente, sono autorizzati a progettare e realizzare interventi a valere su fondi extraregionali per attuare misure di contrasto del rischio idrogeologico ed interventi di manutenzione straordinaria degli alvei fluviali. Nella fattispecie viene sottolineato che tali interventi sono stati inseriti all'interno del PAC III Nuove Azioni, dove è stata prevista una apposita linea di finanziamento.

Infine, ai sensi del citato art. 43 della legge regionale n. 3/2016, 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, per lo svolgimento delle attività di cui ai menzionati artt. 14, comma 1, lettera *q-septies*, della legge regionale n. 16/96 e 47, comma 2, della legge regionale n. 9/2015. Per tali finalità viene destinato, *“almeno il dieci per cento delle risorse finanziarie di cui al comma 8 dell'articolo 47 della legge regionale n. 9/2015”*.³

di cui al comma 8 dell'articolo 47 della legge regionale n. 9/2015 e successive modifiche ed integrazioni, per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018.”

3 **Art. 47, comma 8, legge regionale n. 9/2015:** “Per il personale di cui agli articoli 45-ter, 46 e 47 della legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche ed integrazioni, nonché per il personale di cui al comma 7 dell'articolo 44 della legge regionale n. 14/2006, alle dipendenze del dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali e del Comando del Corpo forestale della Regione siciliana, per l'espletamento delle attività di sistemazione e manutenzione idraulico-forestale ed idraulicoagraria, imboschimento e rimboschimento, miglioramento dei boschi esistenti ed attività connesse, difesa del suolo, valorizzazione ambientale e paesaggistica, anche al fine della fruizione sociale del territorio, ivi compresa la gestione delle aree protette, attività per la produzione e la vendita di legno a scopi energetici, difesa della vegetazione dagli incendi, per le attività di cui agli articoli 14 e 29 della legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2015,

ML

GA

Orbene, proprio nella definizione del richiamato accordo interassessoriale, codesta Amministrazione solleva alcune perplessità in relazione all'individuazione "dell'Ente proprietario" del demanio idrico regionale, di cui l'art. 14, comma 9-ter, della legge regionale n. 16/96, sul quale - in relazione alle attività di manutenzione ordinaria di cui alla lettera q-septies del precedente comma 1 - ricade "ogni altro onere" diverso da quello del personale. Ciò nella considerazione che, qualora tali oneri, come ritenuto dal Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale, dovessero essere sostenuti dal Dipartimento Ambiente, competente in materia di demanio idrico, lo stesso non sarebbe titolare di un capitolo di spesa su cui fare gravare gli stessi. Nel caso in cui, invece, l'Ente proprietario dovesse coincidere con la Regione siciliana, nella sua accezione più ampia, come ritenuto da codesto Dipartimento, potrebbe utilizzarsi la fonte finanziaria dell'accordo interassessoriale individuata nella norma regionale. Al contempo prospetta un "potenziale conflitto" tra l'art. 47 della legge regionale n. 9/2015, che prevede l'utilizzo di fondi di provenienza extraregionale per la realizzazione delle misure di contrasto del rischio di dissesto idrogeologico e di manutenzione straordinaria degli alvei fluviali, ed il citato articolo 43, comma 3, della legge regionale n. 3/2016, nella misura in cui, l'inserimento dei predetti interventi, all'interno dell'accordo interassessoriale, sembrerebbe "mutare di fatto la fonte di finanziamento ...", facendo gravare gli stessi sul bilancio regionale.

2. L'art. 14⁴, comma 9-ter, della legge regionale n. 16/96 prevede che gli interventi di cui al precedente comma 1, per la realizzazione dei quali il Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale fornisce il personale forestale e le attrezzature necessarie, possano essere realizzati a

l'ulteriore spesa nel limite massimo di 101.670 migliaia di euro. Per ciascuno degli esercizi finanziari 2016 e 2017 la spesa iscritta all'UPB 10.5.1.3.2 - capitolo 156604 è rideterminata rispettivamente in 36.330 migliaia di euro e in 31.330 migliaia di euro"

4 Art. 14 – L. R. n. 16/1996

Attività complementari degli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, in relazione alle rispettive competenze.

"1. L'Azienda regionale delle foreste demaniali è autorizzata a svolgere, in aggiunta ai suoi compiti principali, le seguenti attività:

(...)

q-septies) cura e pulizia delle proprietà del demanio marittimo e di fiumi, torrenti, laghi; (...)

9. ter. Gli interventi di cui al comma 1 possono essere realizzati a seguito di convenzione con gli enti proprietari dei terreni, con enti morali e associazioni di volontariato per la realizzazione dei quali il Dipartimento Azienda regionale foreste demaniali fornisce il personale di cui all'elenco speciale dei lavoratori forestali di cui all'articolo 45-ter nonché le attrezzature necessarie, rimanendo a carico degli enti proprietari ogni altro onere".

MA
GA

seguito di convenzione con gli “enti proprietari dei terreni”, rimanendo a carico di questi ultimi “ogni altro onere”.

Trattasi, infatti, di attività complementari di vario genere, tra cui interventi di gestione su terreni di proprietà di enti locali, enti pubblici, enti morali, parchi naturali, scuole, università, musei, ospedali, centri di ricerca, per i quali si prospetta la necessità di disciplinare l’azione del personale forestale, di cui all’art. 45-ter della legge regionale n. 16/96, su proprietà altrui, rimanendo a carico degli stessi enti proprietari “ogni altro onere”.

Con specifico riferimento alla fattispecie di cui al comma 1, *lettera q-septies*, del richiamato art. 14, viene in rilievo invero “*la cura e pulizia delle proprietà del demanio marittimo e di fiumi, torrenti, laghi*”.

Al riguardo non può non sottolinearsi che la Regione siciliana, per quanto concerne l’attività amministrativa, non ha una propria soggettività giuridica unitaria, facendo essa capo ai singoli assessorati, ai quali, nell’ambito delle rispettive funzioni, è attribuita una propria competenza con rilevanza esterna, (così, Cass. Civ., Sez. Unite 23 febbraio 1995, n.2080; tra le altre, T.A.R. Sicilia, Sez. II, 11 luglio 1989, n. 473, e T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 2 maggio 2002, n.1097), la rappresentanza del proprio ramo di amministrazione e, conseguentemente, un’autonoma legittimazione processuale e sostanziale (v. Cons. Giust. Amm. Sic. Sez. Giurisdiz. 28 gennaio 1993, n.20).⁵ Ciò, ferme restando, in virtù della separazione tra politica e amministrazione, le attribuzioni proprie dei dirigenti di strutture di massime dimensioni, come regolamentate dall’art. 7 della legge regionale 15 maggio 2000, n.10.

Nella fattispecie, ai sensi dell’art. 8 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28 e successive modificazioni e, da ultimo, del D.P.Reg. 14 giugno 2016, n.12, “*la programmazione, la realizzazione e la gestione degli interventi per l’esecuzione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria del demanio idrico, compresi gli interventi di urgenza e somma urgenza nonché tutte le attività a valere sui fondi extraregionali,*” sono state attribuite all’Assessorato regionale del territorio e dell’ambiente, escludendosi, conseguentemente, che la Regione siciliana, nella sua accezione più ampia, possa essere identificata quale “ente proprietario” per la realizzazione degli interventi in discussione.

In ogni caso, deve comunque evidenziarsi, con riferimento alle attività complementari di cui alla lettera q-septies dell’illustrato art. 14, che la “convenzione” di cui al comma 9-ter del

⁵ cfr parere di questo Ufficio n. 46/2005.

MM

GA

medesimo articolo non assuma particolare rilievo, trattandosi, nel caso di specie, di misure sul “*demanio idrico regionale*”.

Per le misure individuate è con l'accordo interassessoriale tra i due Assessorati coinvolti, previsto dal citato art. 43 della legge regionale n. 3/2016, che dovrà regolamentarsi l'espletamento delle predette attività nel rispetto della normativa regionale, anche in tema di fonte finanziaria⁶.

Al riguardo va precisato che la spesa autorizzata dall'art. 47, comma 8, della legge regionale n. 9/2015 per la realizzazione, tra l'altro, degli interventi di cui all'art. 14 della legge regionale n. 16/96, mira, invero, solo alla copertura del costo del personale.

Il precedente comma 2 del medesimo art. 47 prevede, invece, il ricorso a fondi della programmazione comunitaria, del Piano di azione e coesione, del Fondo di sviluppo e coesione o di altri fondi extraregionali per la progettazione e la realizzazione di interventi per mitigare il rischio di dissesto idrogeologico e di manutenzione straordinaria degli alvei fluviali.

Anche sotto questo aspetto, come riportato al comma 3 dello stesso art. 47, viene previsto, in via prioritaria, l'impiego, tra l'altro, degli operai agricolo-forestali di cui alla legge regionale n. 16/96.

Il descritto accordo interassessoriale di cui all'art. 43 della L.r. n. 3/2016 dovrà disciplinare, pertanto, interventi di natura diversa (le attività di cui alla lettera q-*septies* dell'art. 14 della L.r. n. 16/1996 e gli interventi per mitigare il dissesto idrogeologico e di manutenzione straordinaria degli alvei fluviali di cui all'art. 47, comma 2, della L.r. n. 9/2015), per i quali concorrono più fonti di finanziamento e per la realizzazione dei quali, complessivamente considerati, lo stesso art. 43, comma 4, destina almeno il 10% delle risorse finanziarie di cui al citato comma 8 dell'art. 47 della legge regionale n. 9/2015, volte a dare copertura a spese per il personale forestale.

In armonia con l'impianto normativo descritto le risorse finanziarie di natura regionale di cui al comma 4 del citato articolo 43 sembrano, invero, destinate a garantire il costo del personale da utilizzare per gli interventi oggetto dell'accordo interassessoriale.

Alla luce di quanto illustrato non sembra, quindi, che si verifichi, come invece prospettato da codesto Dipartimento, un “*mutamento della fonte di finanziamento*”. Nè, d'altro canto, può

⁶ cfr art. 43, comma 4, legge regionale n. 3/2016.

ML
GA

ritenersi che il concorso di più fonti di finanziamento, a garanzia della risorsa occupazionale e della copertura del costo dell'intervento, ponga in essere un possibile conflitto normativo.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

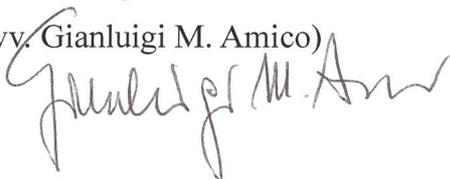
Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

Avv. Giuseppa Mistretta

F.TO AVV. G. MISTRETTA

Il Dirigente

(Avv. Gianluigi M. Amico)



L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Maria Mattarella

