

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 18732 / 75.11.21 del 5 agosto 2021 Pos. Coll. e Coord. n.1

Oggetto: Art. 112 D.Lgs. n. 152/2006 e Decreto regionale 17 gennaio 2007 n. 61 e ss.mm.ii.
- Utilizzazione agronomica – Aggiornamento disciplina – Quesito.

Presidenza della Regione Siciliana
Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia
Servizio I – Tutela delle Risorse Idriche
Palermo
(*Rif. prot. 27 luglio 2021, n. 11720*)

1. Con la nota in riferimento è stato chiesto l'avviso dello Scrivente in ordine agli effetti conseguenti alla soppressione delle commissioni provinciali tutela e ambiente e lotta contro l'inquinamento, derivanti dalla l.r. n. 26/2012, e alle possibili refluenze determinate nei confronti delle competenze attribuite all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente – Dipartimento regionale dell'ambiente, per effetto della medesima legge.

Nel contempo, è stata posta in rilievo la possibile modifica del D.D.R. 17 gennaio 2007, n. 61 a seguito dell'intervenuta abolizione delle competenze delle Città metropolitane e liberi consorzi, in materia di prevenzione e controllo dell'inquinamento.

Si riferisce al riguardo che la legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, *“nell’istituire l’Autorità di Bacino del Distretto idrografico della Sicilia, ha previsto all’art. 3 comma 4, che alla stessa sia attribuito, tra l’altro, il compito di assicurare la difesa del suolo e la mitigazione del rischio idrogeologico, il risanamento delle acque, la manutenzione dei corpi idrici, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico e la tutela degli aspetti ambientali nell’ambito*

dell'ecosistema unitario del bacino del distretto idrografico della Sicilia, in adempimento degli obblighi derivanti dalle direttive UE di settore”.

La Regione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 112 del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale), *“aveva disciplinato l'utilizzazione agronomica di taluni materiali, attribuendo determinate competenze in materia di controlli ambientali alle ex province (si veda in particolare il Decreto regionale 17 gennaio 2007, n. 61 e ss.mm.ii. dei Dirigenti Generali del Dipartimento Regionale Territorio e Ambiente, dei Dipartimenti Regionali Interventi Strutturali ed Interventi Infrastrutturali dell'Agricoltura e delle Foreste, dell'Ispettorato Regionale Sanitario e dell'Ispettorato Regionale Veterinario...”.*

Codesto Richiedente rappresenta che il predetto decreto n. 61/2007 ha assegnato alla Regione ed ai vari enti una serie di adempimenti, ed, in particolare, per le ex Province regionali, l'adozione di un Piano provinciale di controllo dell'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide, degli effluenti di allevamento e delle acque reflue con l'avvalimento delle ex commissioni provinciali per la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento (...), l'effettuazione dei controlli di competenza e l'accertamento delle violazioni della normativa vigente, procedendo all'irrogazione delle sanzioni di competenza.

Quanto sopra premesso, codesta Autorità di bacino pone in evidenza le competenze delle commissioni provinciali tutela e ambiente e lotta contro l'inquinamento *“cui erano affidati, dal decreto 61/2007, specifici compiti (art. 3 comma 3 art. 4 commi 3, 5 e 7, art. 10 comma 5); tali commissioni provinciali sono state soppresse dalla legge regionale n. 26/2012 che, all'art. 11, comma 110, ha altresì disposto che le relative funzioni siano svolte dall'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente – Dipartimento Regionale dell'Ambiente”.*

Ritiene, conseguentemente, codesta Amministrazione che *“in forza della l.r. 26/2012, l'aggiornamento del decreto 61/2007 non possa che assegnare le predette competenze al Dipartimento regionale dell'Ambiente”.*

Nel contempo viene posta all'attenzione di questo Ufficio la problematica relativa alle competenze delle ex province regionali, ritenendo *«che l'attribuzione operata dal decreto 61/2007, norma di rango secondario rispetto alla legge regionale 9/86 istitutiva delle province regionali, sia derivata dalle competenze previste dall'art. 13 comma 1 punto 3 lettera e) di tale legge che attribuiva alle ex province competenza in materia di “tutela*

dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali”>>.

Si rimarca, al riguardo, che la legge regionale 24 marzo 2014, n. 8, istituendo i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane, ha previsto che le rispettive funzioni venissero ridefinite con apposita legge, stabilendo, tuttavia, che *“i liberi Consorzi e le Città metropolitane esercitano funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico”*.

Con successiva legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane, quali enti di area vasta, risultano titolari, oltre che delle funzioni già spettanti alle ex province regionali, ai sensi della normativa vigente, di una serie di funzioni proprie già attribuite, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, alle ex province regionali, in materia di organizzazione del territorio e della tutela ambientale (art. 27, comma 1, punto 3).

Viene, quindi, rilevato che *“nella stessa legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, tra le funzioni proprie degli Enti di area vasta, non sono state ricomprese le funzioni di cui alla legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, art. 13, lettera e), “tutela dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza delle attività industriali”*.

Tale competenza, in un primo tempo attribuita alla Regione ai sensi dell'art. 33, comma 1, punto 2, lettera a) della l.r. 15/2015, è stata successivamente eliminata, per effetto delle modifiche alla medesima legge, intervenute a seguito della l.r. 1 aprile 2016, n. 5.

Ritiene, quindi, codesta Amministrazione che *“in atto le Città metropolitane e i liberi consorzi non abbiano più competenze di prevenzione e controllo dell'inquinamento e pertanto vada conseguentemente modificata la disciplina regionale di cui al Decreto 67/2001, escludendo le attività di controllo e verifica indicate all'art. 3 comma 2 e all'art. 9 comma 2 dell'allegato 1, nonché all'art. 2 bis comma 2 e all'art. 34 comma 2 dell'allegato 2”*.

Resterebbe in capo alle Città metropolitane e liberi consorzi la competenza delle ex province, relativa all'irrogazione delle sanzioni di competenza (art. 10, comma 4 dell'allegato 1 al DDG 61/2007) in quanto attribuita ai sensi dell'art. 28, comma 8, della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, e la designazione quale autorità competente a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Si chiede, pertanto, l'avviso dello scrivente Ufficio sui quesiti sopra rappresentati.

2. In ordine alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

Quanto al primo quesito ritiene lo scrivente di poter condividere l'avviso di codesta Amministrazione.

Sul punto si osserva che il D.D.R. 17 gennaio 2007, n. 61 (*Approvazione della disciplina regionale relativa all'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari e della disciplina regionale relativa all'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'art. 101, comma 7, lettere a), b), e c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e da piccole aziende agroalimentari*), ha previsto, all'articolo 5, in capo alle Province regionali, con l'avvalimento delle commissioni provinciali per la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento, sulla base delle indicazioni contenute nel "Piano regionale di controllo", l'adozione del Piano provinciale di controllo dell'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide, degli effluenti di allevamento e delle acque reflue.

L'articolo 3, comma 2, dell'allegato 1 del medesimo D.D.R. n. 61/2007 ha previsto che *"la Provincia, avvalendosi della Commissione provinciale per la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento, elabora il Piano provinciale di controllo dell'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide, effettua i controlli di competenza, procede all'accertamento delle violazioni previste dalla normativa vigente ed all'irrogazione delle relative sanzioni"*.

Alle superiori disposizioni si aggiungono quelle che, a vario titolo (cfr. articolo 9, commi 2 e 3; articolo 10, comma 4 dell'allegato 1; e articolo 34, commi 2, 3 e 5 dell'allegato 2 del D.D.R. citato) coinvolgono la Provincia regionale in materia di accertamento delle violazioni, emissione dell'ordinanza ingiunzione o archiviazione, verifica periodica delle attività di stoccaggio, irrogazione delle relative sanzioni di competenza, elaborazione del Piano provinciale di controllo dell'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide.

Poste le superiori premesse, va osservato che la legge regionale 9 maggio 2012, n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale), all'articolo 11, comma 110, ha previsto che, *"A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge sono soppresse le Commissioni provinciali per la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento e le relative funzioni sono svolte dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente - Dipartimento regionale dell'ambiente"*.

Risulta, quindi, evidente che, avendo il legislatore regionale disposto espressamente il trasferimento delle competenze (già spettanti alle Commissioni provinciali sopra identificate) al Dipartimento regionale dell'ambiente, in sede di aggiornamento della disciplina amministrativa di cui al citato D.D.R. n. 61/2007, non potrà non tenersi conto di tale previsione traslativa.

Relativamente al secondo quesito oggetto di consultazione si rappresenta quanto segue.

La legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, istitutiva della Provincia regionale, ha previsto che, *“nell'ambito delle funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento spettanti alla Regione”*, la **Provincia regionale** provvede (tra le altre) sulle materie relative a *“tutela dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali”* (art. 13, comma 3, lettera e).

La legge regionale 24 marzo 2014, n. 8, istitutiva dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, dopo aver stabilito che *“con la legge istitutiva di cui al comma 6 dell'articolo 2 sono ridefinite le funzioni da attribuire ai liberi Consorzi, alle Città metropolitane, ai Comuni, alla Regione o agli enti regionali”* (art. 10, comma 1), ha assegnato ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico (art. 10, comma 2).

Con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), sono state, tra le altre, ridefinite le competenze dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane.

In particolare, gli articoli 27 e 28, oltre alle funzioni già spettanti alle ex province regionali, che risultano, quindi, sussunte preliminarmente tra le titolarità dei nuovi enti territoriali, attribuiscono loro specifiche competenze in varie materie, tra cui quelle connesse alla tutela ambientale (nei limiti della programmazione regionale).

Con specifico riferimento alla *“tutela dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali”*, si rileva, come già osservato da codesta Amministrazione, che tale competenza, originariamente attribuita alla Regione ai sensi dell'articolo 33 della citata l.r. 15/2015, è venuta meno a seguito dell'abrogazione operata dalla legge regionale 1 aprile 2016, n. 5 [Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane)], articolo 12, comma 2.

Sul punto occorre rimarcare come l'intervenuta soppressione consegua alle censure di illegittimità costituzionale dell'articolo 33 per effetto del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 ottobre 2015 (reg. ric. n. 8/2015).

Le censure mosse alla norma citata, come rilevato dall'Avvocatura Generale dello Stato nella suddetta impugnativa, radicano le proprie ragioni sulla violazione della competenza esclusiva dello Stato, *“soprattutto ove si osservi che la Regione Sicilia non ha in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alcuna competenza legislativa propria. Questa situazione di carenza di potere legislativo, e della impossibilità di colmare la relativa lacuna con interpretazione delle proprie disposizioni statutarie, è già stata rilevata dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n 12/2009, n. 380/2007 e n. 422/2002.*

E così come nessuna competenza legislativa può essere esercitata in una materia di competenza esclusiva dello Stato, nessuna altra competenza può essere rivendicata in quell'ambito, neppure di natura meramente amministrativa. Pertanto, la norma in questione è da dichiarare costituzionalmente illegittima¹”

Di conseguenza, diversamente da quanto ritenuto da codesta Autorità, si è dell'avviso che, con specifico riferimento alla materia della “tutela dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento”, la stessa sia da ricomprendere, per effetto della soppressione *de qua*, tra quelle indicate dal legislatore regionale tra le funzioni già spettanti alle ex province regionali² ed oggi rimesse alle competenze delle Città metropolitane e liberi consorzi di comuni.

In tale senso, quindi, si ritiene che rimanga inalterato il quadro normativo previgente.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

¹ Analogamente, Corte Costituzionale 129/2019, *“ (...) la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce con altri interessi e competenze; e tuttavia la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali. Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura degli interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma la disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (...)”*.

² *Ut supra: (...) Per espressa previsione dell'art. 197, comma 1, cod. ambiente, l'attribuzione di funzioni amministrative alla province costituisce attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Quest'ultimo ha subito incisive modifiche in seguito all'approvazione della legge n. 56 del 2014. Detta legge ha ridefinito la Provincia quale ente di area vasta, preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite (...). In tale ottica, il rimettente ha sostenuto che la mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avrebbe determinato l'esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014. (...) la Corte rileva, tuttavia, che non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle province tracciato dalla legge n. 56 del 2014, mantenendo tale intervento legislativo piena efficacia quanto al “dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni delle Province che continuano ad esistere quali enti territoriali di area vasta”*.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 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 dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Giovanni Bologna