

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 12610/73/11/2019 del 04 giugno 2019

Pos. n. 2

Presidenza della Regione Siciliana
Ufficio di Gabinetto

(Rif. Nota 22 maggio 2019, n. 8999/GAB)

Assessore per l'Energia ed i Servizi di Pubblica Utilità

Oggetto: *PAUR ex art. 27 bis del D. Lgs. 152/2006 – Soggetto competente ad emanare il provvedimento di cui all'art. 27 bis, comma settimo, D. Lgs. 152/2006 – Individuazione dell'Autorità Competente e dell'Autorità procedente per gli impianti di produzione di energia e/o metano al recupero di FORSU – Individuazione del soggetto competente ad accertare la compatibilità degli impianti con il Piano Stralcio approvato con D.G.R. 158/2018 e con il redigendo Piano regionale di gestione dei Rifiuti. Integrazione istruttoria del CGA disposta nell'Adunanza di Sezione del 7.5.2019.*

1. Con la nota in riferimento codesto Ufficio rappresenta che, giusta nota 4 aprile 2019, n. 6333/Gab, è stata inoltrata apposita richiesta di parere, sulla problematica in oggetto indicata, al Consiglio di Giustizia Amministrativa (CGA).

Il CGA, all'adunanza di sezione 7 maggio 2019, ha disposto un'integrazione istruttoria ai fini della prosecuzione dell'attività consultiva sollecitata.

Nella fattispecie, il completamento della fase cognitiva ha per oggetto la relazione del Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Energia 16 aprile 2019, n. 17081, - trasmessa al CGA successivamente alla richiesta di parere richiamata, con la nota presidenziale 3 maggio 2019, n. 7861 - in ordine alla quale, il suddetto Organo ritiene necessario acquisire preventivamente l'avviso di questo Ufficio.

2. La vicenda *de qua*, com'è noto, è stata affrontata con il parere n. 26727/120/11/2018 e con i chiarimenti integrativi resi con nota 30 novembre 2018, n. 27538.

Con la predetta nota, in particolare, l'Assessore regionale per l'Energia ed i Servizi di Pubblica Utilità, fatte proprie le indicazioni di carattere normativo e giurisprudenziale già esplicitate sulla questione in esame, ha chiesto l'avviso anche in relazione al percorso amministrativo che intendeva intraprendere per individuare in concreto l'Autorità procedente ovvero competente (in relazione all'emissione di autorizzazioni di impianti di produzione energia e/o biometano dal recupero della FORSU con capacità inferiore ai 75 MG al giorno).

In quella sede, invero, questo Ufficio si è limitato a ribadire che lo stesso non può essere chiamato ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti gestionali di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione richiedente, essendo chiamato istituzionalmente a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme (di fonte legislativa o regolamentare).

Al contempo ha evidenziato che rientra tra *“le facoltà di natura politica-amministrativa dell'Assessore preposto allo stesso ramo di Amministrazione individuare la struttura di massima dimensione competente, nell'ipotesi in cui dovessero sorgere conflitti di competenza positivi o negativi, tra dipartimenti appartenenti allo stesso Assessorato”*.

E' altrettanto noto come, a seguito dell'emissione del citato parere e dell'adozione delle determinazioni che l'Assessore preposto al ramo dell'Amministrazione ha inteso promuovere, il Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Energia ha, con copiosa corrispondenza¹, mosso rilievi sull'assetto di competenze in via di definizione, sia interno

¹ Note 28 novembre 2018, n. 44274; 6 dicembre 2018, n. 45661 e 14 gennaio 2019, n. 1635.

tra i due Dipartimenti del medesimo Assessorato (Energia ed Acqua e Rifiuti), sia in relazione alle competenze esterne attratte dall'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente.

In tale contesto è intervenuta, altresì, la Segreteria Generale della Presidenza della Regione, investita dalla vicenda con nota 18 gennaio 2019, n. 1355, di codesto Ufficio di Gabinetto, proprio in relazione alla necessità di dirimere il conflitto di competenze sorto sul Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR).

Non appare privo di rilievo, a tal riguardo, richiamare i tratti salienti della nota 4 marzo 2019, n. 8984, del Segretario Generale della Presidenza della Regione, con la quale, prendendo atto delle posizioni assunte dagli Assessorati coinvolti (Assessorato regionale dell'Energia e dei servizi di Pubblica Utilità e Assessorato regionale del Territorio ed Ambiente) è stato evidenziato che la problematica attiene due diversi aspetti, uno di carattere generale relativo all'applicabilità del PAUR ed uno interno all'Assessorato regionale dell'Energia e dei servizi di Pubblica utilità.

In particolare è stato sottolineato che: *“(...) non sembra, invero, ravvisarsi un conflitto di competenza tra diversi rami dell'Amministrazione regionale (...) assume rilievo decisivo la posizione espressa sul tema dai due competenti Assessori regionali, i quali nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrativo (...) hanno concordemente ritenuto che in ipotesi di autorizzazioni soggette a VIA, Autorità competente, ai sensi dell'art.27-Bis del D.Lgs. n. 152/2006, sia l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente, posizione questa, peraltro, pienamente in linea con i pareri resi dall'Ufficio legislativo e Legale. In proposito giova richiamare l'art. 2, comma 1, lettera a) della L.r. n. 10/2000 che, tra le funzioni di indirizzo politico amministrativo proprie del Presidente della Regione e degli Assessori, indica << le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo e applicativo>> (...) a tale indirizzo (...) dovrebbe, invero, uniformarsi il Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Energia. (...) Con riguardo alla seconda problematica (...) l'Assessore regionale per l'Energia e i Servizi di Pubblica Utilità rilevando un conflitto di competenza interno (...) ha ritenuto di poterlo dirimere ai sensi dell'art. 5 del D.P.Reg. n. 6/2013. (...)”*. Tra l'altro, proprio in relazione a

tale seconda fattispecie, l'Assessore regionale per l'Energia e i Servizi di Pubblica Utilità, prima di diramare *“le modalità operative di dettaglio”* destinate ai Dipartimenti del proprio Assessorato, ha richiesto l'apprezzamento della Giunta di Governo.

Come rilevato, tra l'altro, dal CGA, è intervenuta in questo senso la deliberazione 25 marzo 2019, n. 128, della Giunta regionale con la quale:

- è stata apprezzata la proposta relativa all'individuazione dell'Autorità competente e dell'Autorità procedente per gli impianti di produzione di energia e/o metano dal recupero della FORSU e alla redistribuzione delle competenze interne all'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica utilità;
- è stato dato mandato all'Assessore regionale al ramo di emanare apposito decreto di attuazione della medesima deliberazione ed, al contempo, mandato agli Assessori interessati, di concerto, di procedere con le medesime modalità attuative in relazione alle procedure di compimento del PAUR, nel presupposto che :

“a) il ramo di Amministrazione regionale competente a presidiare le attività inerenti il rilascio del PAUR è l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente, a cui fa capo il provvedimento di VIA;

b) che in caso di autorizzazioni non soggette a VIA il Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti sarà Autorità competente al rilascio dell'Autorizzazione Unica di cui all'art. 208 D. Lgs. n. 152/06 e dell'AIA degli impianti di smaltimento e recupero rifiuti, residuando al Dipartimento regionale dell'energia, all'interno del procedimento autorizzatorio, l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto di produzione di energia;

c) il PAUR è il titolo comprensivo di tutti i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto ed ingloba al suo interno anche i provvedimenti relativi alle istruttorie di cui all'art. 1, comma 6, della legge regionale n. 3/2013.”

Pur in presenza della citata deliberazione codesta Presidenza ha ritenuto di sottoporre la medesima problematica all'esame del CGA, evidenziando che, nonostante il parere reso da questo Ufficio *“permangono incertezze interpretative che possono pregiudicare l'azione amministrativa”*.

Orbene, ciò premesso, questo Ufficio è chiamato, secondo il parere n. 50/2019 del CGA, a valutare la richiesta integrativa di parere di cui alla nota presidenziale n. 7861/19 oltre che la rilevanza - *“ai fini del perdurante interesse della Regione”* al rilascio del relativo parere da parte del Consiglio medesimo - della richiamata delibera di Giunta regionale n. 128/2019, con la quale si è provveduto in merito alla regolamentazione dell’attribuzione delle competenze in esame.

La questione merita, pertanto, un doppio approfondimento.

Innanzitutto, con riferimento alla relazione del Dirigente Generale del Dipartimento dell’Energia n. 17081/2019 non può che ribadirsi che questo Ufficio non è chiamato ad esprimersi su aspetti che attengono ad *“un ordinario segmento del procedimento amministrativo”*, non potendosi sostituire, al pari del CGA, all’Amministrazione attiva, nel *“dovere di quest’ultima di provvedere”*.

L’*incipit* della richiamata nota appare, in questo senso, chiarificatrice dell’obiettivo perseguito dal Dirigente generale del Dipartimento dell’Energia, nella misura in cui ritiene che la vicenda *“(…) meriti un inquadramento dal punto di vista dell’amministrazione attiva”* intendendo fornire un contributo concreto sotto tale profilo, come esplicitato al punto B) e declinato ai punti B.1); B.2) e B.3).

Non pare controverso quindi, come, più che di *“quesiti”* tesi a *“risolvere dubbi relativi all’interpretazione od all’applicazione del diritto”*, si tratti di aspetti dell’azione amministrativa nel suo concreto, sui quali questo Ufficio non può essere chiamato a svolgere alcuna funzione di ausilio tecnico-giuridico.

In merito poi alle richieste di cui al punto A), non può che sottolinearsi come lo scrivente Ufficio si sia ampiamente espresso sul nodo attinente la natura e l’applicabilità dell’art. 27 -bis, del decreto legislativo n. 152/06, sul *“Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale”* (PAUR) per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA), nella Regione Siciliana, ed, al contempo, su tutti gli aspetti consequenziali relativi all’individuazione dell’Autorità Competente e dell’Autorità Procedente. L’esclusione della paventata *“inapplicabilità”* del citato articolo 27-bis, nuovamente riproposta

dall'Amministrazione richiedente, comporta, inevitabilmente, l'irrilevanza della sub-proposta di cui al punto A.1.).

Non possono, pertanto, che richiamarsi integralmente le considerazioni tutte riportate nel parere n. 26727/120/11/2018, non rinvenendosi elementi di diritto “nuovi” sui quali potere fornire il dovuto apporto giuridico.

Alle medesime conclusioni deve pervenirsi in merito alla valutazione, in via incidentale, dell'interesse della Regione alla pronuncia in via consultiva del CGA, tenuto conto del percorso cristallizzato nella deliberazione di Giunta regionale n. 128/2019.

Sotto tale profilo, infatti, solo codesto Ufficio è nelle condizioni di esplicitare le valutazioni che hanno comportato la presente ed ulteriore richiesta di parere al CGA e che ne sorreggono l'interesse; sia con riferimento alle perduranti “incertezze interpretative”, invero non esplicitate, che con riferimento agli atti adottati.

Merita, infine, rilevare, al fine di fornire un quadro completo della vicenda, come sia pervenuta, per conoscenza, la nota 29 maggio 2019, n. 22989 del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Energia avente ad oggetto “*Legge regionale 21 maggio, n. 7 – Refluenze del procedimento autorizzatorio unico regionale ex art. 27 bis D.Lgs. n. 152/2006 introdotto dal D. lgs 16 giugno 2017, n. 104. (...)*”.

Con la richiamata nota vengono evidenziate ulteriori “considerazioni giuridiche” sulla disapplicazione dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152/06, nella Regione, alla luce delle disposizioni della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7, in materia di procedimenti amministrativi e funzionalità dell'azione Amministrativa, pubblicata nella GURS 23 maggio 2019, n. 23, che entrerà in vigore il 7 giugno 2019.

Nella fattispecie, per gli aspetti in argomento, viene rappresentato che il comma 4 dell'art. 17, della citata legge regionale n. 7/2019, rubricato “*Conferenze dei servizi*”, “*richiama testualmente l'enunciato dell'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 241/90 e s.m. nella formulazione introdotta dall'art. 1 del D.lgs. 30/06/2016 n. 127 (...) in buona sostanza, (...) l'art. 1 del D.lgs. n. 127/2016, attraverso anche la modifica dell'art. 25 del D.lgs. n. 152/2006 (...), introduceva la conferenza di servizi (decisoria) obbligatoria (...) a conclusione del procedimento di VIA, da tenersi contestualmente con quella finalizzata*

all'approvazione ed autorizzazione del relativo (...) previo assenso dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi <<unica>> . (...) La riforma attuata con la legge regionale (...) di cui trattasi può bene considerarsi attuativa della disposizione normativa sopra citata, ergo esplicitazione della volontà del legislatore regionale di disapplicare nella Regione Siciliana l'art. 27-bis (...) e per contro applicare l'art. 25 del suddetto codice e attinente il procedimento di VIA statale (...)".

Ciò posto, va precisato preliminarmente che la materia della conferenza dei servizi, anche in campo ambientale, è stato oggetto di numerosi interventi legislativi statali che hanno posto in essere una disciplina complessa, operando sostituzioni e riscritture continue.

Proprio in questa direzione, deve rimarcarsi come sia necessario operare una approfondita e coordinata lettura delle diverse norme succedutesi nel tempo, al fine di scongiurare una sovrapposizione di disposizioni normative.

In quest'ottica, pertanto, deve sottolinearsi che, sia il comma 4, dell'art. 14 della legge n. 241/90, che il comma 3, dell'art. 25 del decreto legislativo n. 152/2006, nelle formulazioni introdotte con il decreto legislativo n. 127/2016, sono stati oggetto di ulteriore "sostituzione" ad opera del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104.

Nella vigente versione, pertanto, ai sensi del comma 4, dell'art. 14 della legge n. 241/1990: *"Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"*.

Secondo il disposto di cui al comma 3, dell'art. 25 del decreto legislativo n. 152/06: *" Il provvedimento di VIA contiene le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione dell'autorità competente, incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico, la sintesi dei risultati delle consultazioni e delle informazioni raccolte ai sensi degli articoli 23, 24 e 24-bis, e, ove applicabile, ai sensi dell'articolo 32,*

nonché l'indicazione di come tali risultati siano stati integrati o altrimenti presi in considerazione”.

Ne consegue che, appare necessario rilevare innanzitutto che la disciplina riprodotta al comma 4, dell'art. 17 della recente legge regionale n. 7/2019 vada coordinata con l'ordinamento statale vigente, nella misura in cui, nel disciplinare la conferenza di servizi nell'ambito di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale, fa riferimento ad una disposizione normativa (art. 25, comma 3, decreto legislativo n. 152/06) che nella versione vigente non disciplina, più, tale materia, invero contenuta nell'art. 27-bis del medesimo decreto legislativo, come introdotto dal richiamato decreto legislativo n. 104/2017.

Si suggerisce, all'uopo, qualora l'interpretazione di questo Ufficio dovesse trovare conferma, apposito intervento normativo correttivo.

Parallelamente, per quel che interessa la questione in esame, deve nuovamente precisarsi, tenuto conto della normativa statale e regionale vigente, che, nella Regione Siciliana, l'approvazione ed autorizzazione di progetti in materia ambientale, sottoposti a VIA, non possa che avvenire, ad avviso dello Scrivente, secondo le modalità proprie del PAUR.

Nei superiori termini è l'avviso di questo Ufficio ai fini dell'inoltro al Consiglio di Giustizia Amministrativa.

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico