

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 13519 / 59.11.2017

Pos. Coll. e Coord. n. 2 07 GIU. 2017

Oggetto: Richiesta di parere in ordine alla classificazione di Arpa Sicilia quale ente del settore sanità.

Assessorato Regionale del Territorio e dell' Ambiente  
Dipartimento Regionale dell' Ambiente  
Servizio 4 "Gestione finanziaria interventi ambientali"  
U.O. 4.3. "Ufficio enti e risorse regionali"

(rif. nota 10 aprile 2017, n. 27086)

1. Con la nota in indirizzo viene richiesto un parere volto a " *dirimere i dubbi (...) circa la qualificazione dell'Arpa Sicilia, alla luce delle norme istitutive e delle circolari ed atti regolamentari in applicazione, come "Ente del Settore Sanità"* .

Viene, infatti, evidenziato che " *la mancanza di una precisa connotazione della natura dell' Agenzia, ha indotto talune istituzioni ad assoggettare l' Arpa talvolta a norme riservate agli enti del settore sanità, altre volte a norme riservate ai non sanitari, generando così difficoltà gestionali e contabili* " (...) e che, " *la mancanza di un univoco corpo normativo di riferimento ad essa applicabile, ha causato difficoltà per l'espletamento dei compiti di vigilanza* " .

Ciò posto, al fine di consentire il corretto inquadramento della questione oggetto di consultazione, viene riferito che il sistema di protezione ambientale è stato organizzato su base regionale con il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Agenzie Regionali per l' Ambiente, cui risultano trasmesse gran parte delle competenze prima svolte dal Servizio Sanitario nazionale.

In Sicilia l' Agenzia regionale per la protezione dell' ambiente (A.R.P.A.) viene istituita con l' art. 90 l.r. 6/2001<sup>1</sup> ed è, per espressa previsione del legislatore, dotata di personalità

<sup>1</sup> Art. 90 L.R. 6/2001 - Istituzione dell' Agenzia regionale per la protezione dell' ambiente.

1. Per l'esercizio delle funzioni in materia di prevenzione e tutela ambientale, di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni

giuridica pubblica, di autonomia amministrativa e contabile; viene, inoltre, posta sotto la vigilanza dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente da cui promanano gli indirizzi programmatici.

All'Agenzia, articolata in una struttura centrale e nove strutture periferiche, sono assegnati i compiti, relativi alla protezione ambientale in ambito regionale, individuati dall'art. 1 del D.lgs 496/93<sup>2</sup>.

Organi dell'Agenzia sono il direttore, nominato dall'Assessore regionale per il territorio e

dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61 e successive modifiche ed integrazioni, da esercitarsi nel rispetto del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni è istituita l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente in sigla (A.R.P.A.) ente strumentale della Regione e di seguito denominata "Agenzia" con sede in Palermo.

2. L'Agenzia è dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia tecnica, gestionale, amministrativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente da cui promanano gli indirizzi programmatici.

2-bis. [Per la definizione dell'assetto organizzativo dell'ARPA Sicilia trovano applicazione il comma 2 dell'articolo 5, il comma 2 dell'articolo 7 e gli articoli 11 e 53 della legge regionale 3 novembre 1993, n. 30 e gli articoli 15 e seguenti del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, salvo i necessari adeguamenti disposti con apposito regolamento] (89). Al personale dell'Agenzia, ivi comprese le figure dirigenziali, si applica il Contratto collettivo nazionale del servizio sanitario (90).

3. La Regione e gli enti pubblici sia singoli che consorziati devono avvalersi delle funzioni e dei servizi dell'Agenzia per lo svolgimento dei compiti loro attribuiti dalla legge in materia di prevenzione e di controllo ambientale. Le aziende unità sanitarie locali, ai sensi dell'articolo 7-quinquies del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, si avvalgono delle strutture laboratoristiche dell'Agenzia.

4. L'Agenzia è articolata in una struttura centrale che svolge i compiti di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), m), n) dell'articolo 1 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, e successive modifiche ed integrazioni e in nove strutture periferiche che svolgono i compiti di cui alle lettere h), i) ed l) del suddetto articolo. Tali strutture periferiche hanno sede presso gli attuali laboratori chimici d'igiene e profilassi, i cui beni immobili e strumentali ed il relativo personale, transitano all'Agenzia (91). Tale personale mantiene in sede di prima applicazione il trattamento giuridico ed economico da esso posseduto alla data di entrata in vigore della presente legge.

4-bis. Il servizio sanitario nazionale, per lo svolgimento delle competenze sanitarie dei dipartimenti di prevenzione, si avvale dei reparti medici dei laboratori di igiene e profilassi, che pertanto restano alle dipendenze delle A.U.S.L. di appartenenza con il relativo personale in servizio e le relative attrezzature (92).

4-ter. Fermo restando le competenze attribuite all'ARPA Sicilia con il comma 4 della presente legge e le competenze già attribuite ai dipartimenti di prevenzione ed ai laboratori di igiene e profilassi medici con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, con il regolamento di cui al successivo comma 8 sono definite le modalità di espletamento delle attività delle Aziende unità sanitarie locali e dell'Agenzia che, per loro natura, necessitano di coordinamento ed integrazione (93).

4-quater. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il personale del ruolo sanitario in servizio presso i laboratori di igiene e profilassi medici può optare per il passaggio all'Agenzia nella misura massima del 10 per cento del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2001 (94).

4-quinquies. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per la sanità e del legale rappresentante dell'ARPA Sicilia, provvede alla definizione del piano di assegnazione dei beni immobiliari tra le Aziende unità sanitarie locali e l'Agenzia (95).

5. L'organico delle strutture periferiche è adeguato, entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, ai valori medi nazionali rilevati per addetto e riferito alla popolazione residente. La dotazione organica della struttura centrale è assicurata senza oneri aggiuntivi tramite l'inquadramento o il comando di personale regionale che ne faccia domanda, purché, per i profili tecnici, in possesso di diploma di laurea e di relativa abilitazione professionale ed iscrizione agli albi professionali (96).

6. Sono organi dell'Agenzia:

a) il direttore, nominato dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente tra soggetti in possesso di idoneo diploma di laurea e di comprovata esperienza in materia di protezione ambientale. Allo stesso competono i poteri di gestione, amministrazione e rappresentanza dell'ente ed è assunto con contratto di diritto privato di durata quinquennale rinnovabile (97). Il rapporto di lavoro è a tempo pieno e allo stesso si applica il principio di esclusività di cui alla legge regionale 15 maggio 2000, n. 10. Lo stesso nomina un direttore tecnico e un direttore amministrativo in possesso del diploma di laurea ai quali si applica l'articolo 3 bis, commi 8, 10 e 11, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229. Il trattamento delle tre figure apicali è equiparato a quello delle Aziende sanitarie locali di massima dimensione (98).

b) il collegio dei revisori dei conti, composto da tre membri effettivi e da due supplenti, nominato con decreto del Presidente della Regione su conforme deliberazione della Giunta regionale e su proposta dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, tra gli iscritti al registro previsto dall'articolo 1 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88. La durata del collegio è fissata in cinque anni; i poteri dei membri del collegio sono comunque prorogati fino alla nomina del nuovo collegio. I componenti possono essere riconfermati. Ai membri del collegio spetta una indennità annua lorda il cui ammontare è determinato nella misura stabilita dal disposto del comma 13 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, aumentato al 20 per cento in funzione della complessità dell'articolazione territoriale ed organizzativa dell'Agenzia (99).

7. Nella prima applicazione le funzioni di direttore dei dipartimenti periferici sono svolte dagli attuali direttori dei laboratori chimici di igiene e profilassi. Gli attuali direttori dei laboratori di igiene e profilassi medici continuano a svolgere le funzioni in atto ricoperte (100).

8. L'assetto organizzativo, la pianta organica ed ogni altro aspetto relativo alla funzionalità dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), salve le disposizioni di cui al presente articolo, vengono definiti e disciplinati con uno o più regolamenti della stessa Agenzia, sottoposti all'approvazione dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, previo parere favorevole della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 4 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28 e successive modifiche ed integrazioni, 32 della legge regionale 7 marzo 1997, n. 6 e 12 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21 (101).

9. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo si fa fronte mediante istituzione di apposito capitolo nella parte relativa alla spesa del bilancio della Regione. In tale capitolo affluiscono le somme portate in diminuzione dai capitoli del bilancio della Regione riguardanti i beni mobili ed immobili, le attrezzature ed il personale trasferito, ivi incluse le somme destinate per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni, nonché per il personale e le somme relative al salario accessorio.

10. Al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenzia, alla stessa è assegnata una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale pari 29 milioni di euro per svolgere le attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie per gli anni 2016 e per quelli successivi, nonché una quota di finanziamento annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale proporzionale al piano della performance da negoziare anno per anno con l'Assessorato regionale della salute (102).

10-bis. Per il potenziamento dell'Agenzia e prioritariamente per le funzioni collegate al monitoraggio ed al controllo ambientale delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale e delle aree metropolitane, è autorizzata, a domanda, l'immissione in ruolo nei posti vacanti e disponibili, dei dipendenti pubblici in atto in posizione di comando e in possesso dei requisiti, i cui oneri sono già a carico dell'Agenzia nonché mediante procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo delle amministrazioni pubbliche, di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni nei limiti delle risorse finanziarie di cui al presente articolo (103).

(omissis ...)

<sup>2</sup> Art. 1 D.L. 4-12-1993 n. 496 -. Attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente.

1. Ai fini del presente decreto, le attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente consistono:

a) nella promozione, nei confronti degli enti preposti, della ricerca di base e applicata sugli elementi dell'ambiente fisico, sui fenomeni di inquinamento, sulle condizioni generali e di rischio, sulle forme di tutela degli ecosistemi;

b) nella raccolta sistematica, anche informatizzata, e nella integrale pubblicazione di tutti i dati sulla situazione ambientale, anche attraverso la realizzazione del sistema informativo e di monitoraggio ambientale in raccordo con i Servizi tecnici nazionali;

c) nella elaborazione di dati e di informazioni di interesse ambientale, nella diffusione dei dati sullo stato dell'ambiente, nella elaborazione, verifica e promozione di programmi di divulgazione e formazione in materia ambientale;

d) nella formulazione alle autorità amministrative centrali e periferiche di proposte e pareri concernenti: i limiti di accettabilità delle sostanze inquinanti; gli

l'ambiente, e il collegio dei revisori dei conti nominato, su proposta dell'Assessore medesimo, con decreto presidenziale su conforme deliberazione della Giunta regionale.

Lo stesso articolo 90, così come modificato ed integrato dall'art. 94, comma 1, lettera a), della L.R. 16 aprile 2003, n. 4, ha stabilito che a tutto il personale dell'Agenzia, ivi comprese le figure dirigenziali, si applica il Contratto collettivo nazionale del servizio sanitario.

A tal riguardo viene evidenziato che *“il Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale - CCNQ del 11/06/2007 art. 10, ricomprende tutte le Arpa all'interno del medesimo comparto di contrattazione (Sanità)”*, come ribadito da un parere dell'Aran Nazionale richiesto dall'Azienda Sanitaria di Palermo nel quale sarebbe sottolineato che l'Arpa fa parte del comparto Sanità.

Anche questo Ufficio che in una precedente consultazione, pur prendendo atto della mancanza di una esplicita previsione normativa che configuri l'Arpa come ente del settore sanitario, ha ritenuto sussistente una incontrovertibile connessione con le attività spiccatamente scientifiche (ancorché di natura non medica) delle AA.SS.LL e conseguentemente ha affermato di *“ritenere l'ARPA quale “ente del settore” di cui alla l.r. 20 maggio 2009 n.6”*, auspicando, tuttavia, un intervento legislativo capace di dirimere i dubbi sussistenti in materia.

I dubbi sulla natura dell'ente, secondo quanto rappresentato, sarebbero state negli anni *“alimentati principalmente dalla mancata attuazione di quella parte della legge istitutiva riguardante il trasferimento delle risorse finanziarie dal Fondo del Servizio Sanitario”*

Vuoto normativo colmato – secondo codesto Dipartimento - dalla previsione contenuta nell'art. 58 della legge regionale n. 9/2015 con il quale si è provveduto ad attribuire una quota del Fondo sanitario regionale all'Arpa per le spese di funzionamento nonché a modificare *“la l.r. n. 5/2009 specificando che l'Arpa svolge compiti di prevenzione e come tale deve essere finanziata dal fondo sanitario”*.

standard di qualità dell'aria, delle risorse idriche e del suolo; lo smaltimento dei rifiuti; le norme di campionamento e di analisi dei limiti di accettabilità e degli standard di qualità; le metodologie per il rilevamento dello stato dell'ambiente e per il controllo dei fenomeni di inquinamento e dei fattori di rischio nonché gli interventi per la tutela, il risanamento e il recupero dell'ambiente, delle aree naturali protette, dell'ambiente marino e costiero;

e) nella cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente e con l'Istituto statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), nonché con le organizzazioni internazionali operanti nel settore della salvaguardia ambientale;

f) nella promozione della ricerca e della diffusione di tecnologie ecologicamente compatibili, di prodotti e sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale anche al fine dell'esercizio delle funzioni relative alla concessione del marchio CEE di qualità ecologica e all'attività di auditing in campo ambientale;

g) nella verifica della congruità e della efficacia tecnica delle disposizioni normative in materia ambientale nonché nella verifica della documentazione tecnica, che accompagna le domande di autorizzazione, richiesta dalle leggi vigenti in campo ambientale;

h) nei controlli di fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo, ivi compresi quelli sull'igiene dell'ambiente;

i) nell'attività di supporto tecnico-scientifico agli organi preposti alla valutazione ed alla prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti connessi ad attività produttive;

l) nei controlli ambientali delle attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare e nei controlli in materia di protezione dalle radiazioni;

m) negli studi e nelle attività tecnico-scientifiche di supporto alla valutazione di impatto ambientale;

n) in qualsiasi altra attività collegata alle competenze in materia ambientale.

Per l'attuazione del suddetto art. 58 della l.r. 9/2015 la Giunta Regionale, con deliberazione n. 1 del 2016, secondo quanto riferito nella richiesta di parere, ha incluso l'Arpa negli enti del perimetro sanitario, istituendo apposito capitolo di spesa; dal 2016, si rappresenta, l'ente è finanziato per il 92.95% del Fondo Sanitario.

Posto quanto sopra, e tenuto conto anche delle singole problematiche sorte nel tempo su vari aspetti organizzativo/contabili accennati nella richiesta, codesto Richiedente sollecita *“un parere dirimente (...) in ordine alla natura dell'Agenzia ed al corpo normativo ad essa applicabile”*.

Con nota prot. n. 9330 del 19.04.2017 questo Ufficio ha chiesto di produrre la documentazione citata nella richiesta di parere ma non allegata alla stessa, documentazione che è stata trasmessa con nota prot. 35030 del 12.05.2017.

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

Preliminarmente, si ritiene opportuno sottolineare che lo scrivente Ufficio, ai sensi del D.P.Reg. n. 70 del 28 febbraio 1979, è un organo di consulenza giuridica chiamato ad esprimersi su quesiti giuridico – interpretativi di norme statutarie, legislative o regolamentari che presentino difficoltà applicative.

Nel caso in esame, seppure in forma poco organica, la volontà del legislatore regionale appare espressa in modo tale da non lasciare spazio a dubbi interpretativi.

Deve, infatti, osservarsi che la normativa di riferimento, seppur oggetto di numerosi interventi modificativi ed additivi, ha sempre mantenuto in capo all'Assessorato richiedente i compiti di controllo e vigilanza e conseguentemente anche il potere di nomina degli organi di vertice dell'ente nonché il potere di predisporre gli indirizzi programmatici.

Tale elemento non sembra, però, precludere la sussumibilità dell'ente strumentale in argomento nell'ambito delle strutture del settore sanitario ed ospedaliero (non anche nell'ambito del “servizio sanitario”).

Tale conclusione sembra, peraltro, confermata, da un lato, dal tipo di attività svolte in via principale dell'ente, attività che sembrano comunque riconducibili a quelle necessarie per garantire la salvaguardia della salute pubblica; dall'altro, sia dal fatto che, come stabilito di recente, il finanziamento dell'ente avviene prevalentemente a carico del fondo regionale sanitario, sia dal fatto che al personale dell'ente si applica, per esplicita disposizione del legislatore regionale, la contrattazione del settore sanità.

Le rappresentate difficoltà operative discendono, invero, dalla vigente legislazione

regionale, nell'ambito della quale non si rinviene un corpo normativo omogeneo ed organico applicabile all'ARPA, bensì un insieme di norme che vede attribuzioni di competenze diversificate tra i rami dell'amministrazione.

Né la qualificazione dell'ARPA come ente del settore sanitario può valere, da sola, a risolvere i potenziali conflitti di competenza tra i diversi rami dell'amministrazione.

Al riguardo si richiama il comma 2 dell'articolo 5 del D.P.Reg. 18.1.2013, n. 6 (Regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19. Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali di cui al D.P.Reg. 5 dicembre 2009, n. 12, e successive modifiche ed integrazioni), che, in ordine alle ipotesi di conflitti di competenza, prevede che *“nei casi in cui sorgano o possano insorgere conflitti di competenza, positivi o negativi, tra diversi rami dell'Amministrazione regionale, sugli stessi si pronunzia la Giunta regionale nel rispetto dei principi di cui al comma 1”*.

Si ritiene, inoltre, che la sede idonea per definire in maniera più puntuale, sulla base delle norme vigenti, gli ambiti di competenza sia quella regolamentare prevista dalla l.r. 19/2008.

In ogni caso appare, tuttavia, necessario un intervento del legislatore regionale che rechi le opportune modifiche alla normativa attualmente vigente anche al fine di adeguarsi all'evoluzione normativa nazionale in materia, come del resto previsto della legge 28 giugno 2016, n. 132, che, nel riformare il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, all'art. 7, recita:

*“(…) 2. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie, nel rispetto dei LEPTA e tenendo conto delle disposizioni contenute nel programma triennale delle attività, di cui all'articolo 10.*

*3. Le agenzie svolgono le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei territori di rispettiva competenza.*

*(…)*

*7. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano apportano alle leggi istitutive delle rispettive agenzie le modifiche necessarie ad assicurare il rispetto del presente articolo, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.”*

Nelle considerazioni suesposte è il parere di questo Ufficio.

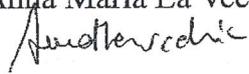


\*\*\*\*\*

Ai sensi dell'art. 15,co.2 del D.P. Reg. 16 giugno 1998,n.12, lo Scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesta Amministrazione al presente parere da parte di eventuali richiedenti.

Si ricorda poi che in conformità alla circolare presidenziale dell'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. Marina Miceli/ avv. Anna Maria La Vecchia



L'AVVOCATO GENERALE

(Avv. Maria Mattarella)

