



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

Prot. n. 28123 127.11/2019 del 27/12/2019 / Pos. n. 2

Assessorato del Territorio e dell'Ambiente  
Dipartimento dell'Urbanistica

(Rif. Nota 23 ottobre 2019, n. 18863)

**Oggetto:** *Procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e versamento oneri istruttori ai sensi dell'art. 91 della L.r. n. 9/2015. Obbligo di pagamento anche per procedure VAS in itinere alla data di entrata in vigore della L.r. n. 9/2015*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento ha chiesto di conoscere l'avviso dello scrivente Ufficio relativamente alla possibilità di richiedere gli oneri istruttori, previsti dall'art. 91 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 e ss.mm., alle procedure di VAS che risultavano *in itinere* alla data di entrata in vigore della medesima norma.

Viene rappresentato che l'art. 91 della L.r. n. 9/2015 e ss.mm. detta le disposizioni in materia di autorizzazioni ambientali di competenza regionale.

Si riferisce che in applicazione di suddetta norma, per le richieste di avvio delle procedure VAS relative agli strumenti di pianificazione generale, pervenute dai Comuni n.q. di Autorità procedenti, il Dipartimento ha richiesto il pagamento della tariffa regionale a copertura delle spese istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni ambientali non corredate della certificazione di avvenuto versamento.

Nondimeno, la questione prospettata inerisce a talune procedure di VAS *in itinere* alla data di entrata in vigore della L.r. n. 9/2015.

Invero, l'art. 6, comma 24, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26 (erroneamente indicata come L.r. n. 6/2012), abrogato dal medesimo art. 91, n. 6 della L.r. n. 9/2015, ma in vigore alla presentazione delle istanze, aveva escluso i Comuni dal pagamento degli oneri istruttori.

Le perplessità sorte in ordine al pagamento dei relativi oneri da parte dei Comuni, ha determinato Codesto Dipartimento ad esporre allo scrivente la questione, in quanto non risulta chiaro se:

- dal momento che le finalità fissate dall'art. 91, n. 1, della L.r. n. 9/2015 prevedono di *"...accelerare il rilascio delle autorizzazioni ambientali con conseguente incremento delle entrate finanziarie e dello sviluppo economico..."* attraverso l'istituzione di *"una Commissione tecnica specialistica per il supporto allo svolgimento delle istruttorie per il rilascio di tutte le autorizzazioni ambientali di competenza regionale..."*, debbano essere richiesti gli oneri per tutte le pratiche sottoposte alla attività istruttoria tecnica;

ovvero:

- se in ragione del principio *"tempus regit actum"*, la norma sopravvenuta trovi applicazione alle fattispecie successive alla sua entrata in vigore, mentre la norma abrogata continui a disciplinare tutti i rapporti giuridici nati prima della abrogazione stessa ed ancora pendenti.

Peraltro, l'Amministrazione evidenzia che in tale ultima ipotesi risulterebbe necessario individuare il momento procedurale discriminante in ordine all'applicazione della relativa norma.

Se debba, quindi, farsi riferimento alla nota con cui l'Autorità procedente ha dato l'avvio alla procedura, ovvero ad una fase antecedente relativa alla consultazione e finalizzata al corretto avvio della procedura, così come individuata dall'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Nel merito il richiedente è dell'avviso che, alla luce delle finalità fissate dal citato art. 91, n. 1, della L.r. n. 9/2015 ed in ragione della istruttoria cui sarebbero ugualmente sottoposte le istanze di avvio della procedura VAS, gli oneri istruttori sarebbero ugualmente dovuti anche per le istanze inoltrate antecedentemente all'entrata in vigore della L. r. n. 9/2015.

Di conseguenza, l'Amministrazione ritiene che per tali ipotesi si debba provvedere ad apposite richieste di integrazione ai fini dell'acquisizione dell'attestazione dell'avvenuto versamento degli oneri istruttori, secondo quanto previsto dall'allegato al comma 3 dell'art. 91, della L.r. n. 9/2015.

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), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

Tuttavia, nell'intento di assicurare un proficuo contributo, si espongono le seguenti considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le scelte e le determinazioni di competenza dell'Amministrazione.

3. Al fine di mettere in luce aspetti della questione utili alle determinazioni di competenza dell'Amministrazione, corre l'obbligo evidenziare che, relativamente ai procedimenti di valutazione ambientale previsti dal D.Lgs. n. 152/2006 e di competenza statale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con Decreto 25 ottobre 2016, n. 245, prevedendo una disciplina transitoria, ha regolamentato le modalità di determinazione delle tariffe da applicare ai proponenti per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e di controllo, prevedendo l'applicazione delle relative tariffe alle istruttorie avviate dopo l'entrata in vigore del regolamento (art. 6, n. 1).

Nondimeno, in ambito regionale, l'art. 6, comma 24, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, abrogato dall'art. 91, n. 6 della L.r. n. 9/2015, aveva implicitamente escluso i Comuni dal pagamento degli oneri istruttori ai fini dell'attivazione del procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) riguardante i piani e i programmi di cui all'art. 6 del D.Lgs n. 152/2006, prevedendo che fosse soltanto il *"proponente privato"* a versare il contributo previsto.

Successivamente, l'art. 91 della L.r. n. 9/2015 ha istituito una Commissione tecnica specialistica per il supporto allo svolgimento delle istruttorie finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni ambientali di competenza regionale, definendo al contempo le tariffe dovute dai proponenti e dalle autorità procedenti, ad esclusione delle amministrazioni regionali, rivolte alla copertura delle spese istruttorie.

Tuttavia, la norma in esame, non prevedendo alcun regime transitorio, ha originato dubbi applicativi riguardo il pagamento della tariffa regionale da parte dei Comuni n.q. di Autorità procedenti, relativamente alle pratiche in fase di definizione all'epoca della sua entrata in vigore.

Fatte queste premesse, si osserva quanto segue.

In linea generale, deve rilevarsi che, nonostante quanto disposto dall'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale secondo il quale *"La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo..."*, tuttavia, tale principio *"non è mai assunto, nel nostro ordinamento, alla dignità di norma costituzionale"*<sup>1</sup> ed il principio di irretroattività della norma può essere discrezionalmente derogato dal legislatore ordinario sulla base del principio di ragionevolezza, come enucleato dalla Corte Costituzionale.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Corte Costituzionale, sentenza n. 118/1957:

*"Il principio generale della irretroattività delle leggi non è stato accolto dalla Costituzione se non per la materia penale. Di conseguenza l'osservanza di quel principio è rimessa alla prudente valutazione del legislatore, sempre che la retroattività della norma non si riveli in contrasto con uno specifico precetto costituzionale."*

<sup>2</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 113/2015:

*"Il giudizio di ragionevolezza lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua*

Sotto questo aspetto, sussiste una stretta connessione tra ragionevolezza e discrezionalità, nell'ambito della quale la prima funge da contenuto e limite al tempo stesso della seconda sulla base di una valutazione delle situazioni di fatto e degli interessi coinvolti nella vicenda procedimentale.

Rappresentando un corollario dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.)<sup>3</sup>, il principio di ragionevolezza esprime un imprescindibile canone per il corretto esercizio del potere discrezionale da parte della pubblica amministrazione e indica, dunque, la *“plausibilità e giustificabilità della scelta operata dall'amministrazione”*<sup>4</sup>.

Ciò premesso, in ordine al rapporto tra procedimento amministrativo e norme sopravvenute, la giurisprudenza amministrativa più recente<sup>5</sup> ha affermato che il rigido principio *“tempus regit actum”* vada coniugato con le problematiche connesse allo *ius superveniens*, qualora un procedimento amministrativo non si esaurisca con l'immediata pronuncia conclusiva.

*“Nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta che la p.a. deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo ius superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici; il succitato principio si completa con il presupposto di diritto secondo cui, fintantoché l'amministrazione non ha approvato il provvedimento definitivo, il privato richiedente non è titolare di una situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di un'aspettativa”*(Consiglio di Stato, Sez. V, 10.04.2018, n. 2171).

Alla luce di quanto dedotto ed in relazione alle motivazioni poste a supporto del convincimento della Amministrazione, sembra allo scrivente che, nel caso di specie, in mancanza di una disciplina transitoria, la cui adozione sarebbe auspicabile, potrebbe ipotizzarsi l'applicazione degli oneri

---

*insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti”.*

<sup>3</sup>In questo senso, fra gli altri, Corte Costituzionale, sentenza n. 137/2009.

<sup>4</sup>Così S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 248.

<sup>5</sup>*Ex multis*: Consiglio di Stato, sez. IV, 13.04.2016, n. 1450; Tribunale superiore delle acque, 1.08.2017, n. 152; Consiglio di Stato, sez. V, 10.04.2018, n. 2171.

*Ex adversus*: Consiglio di Stato, sez. III, 24.10.2016, n. 4453.

istruttori previsti dall'art. 91, n. 1, della L.r. n. 9/2015 anche alle istanze inoltrate antecedentemente all'entrata in vigore della medesima norma, e la cui istruttoria è ancora *in itinere*, tenuto conto delle finalità del più volte citato articolo 91, comma 1 della l.r. n. 9/2015.

Nei termini che precedono viene reso il parere richiesto.

\*\*\*

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".

FIRMATO

Avv David Bologna\*

FIRMATO

Il Dirigente

Avv. Francesca Marcenò\*

FIRMATO

L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico\*

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