



Istituzione del Parco ambientale della laguna di Orbetello - Testo Unificato

A.C. 400, A.C. 1080, A.C. 1202, A.C. 1286

Dossier n° 144 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 settembre 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	400	1080	1202	1286
Titolo:	Istituzione del Consorzio per la gestione e la salvaguardia della laguna di Orbetello	Istituzione dell'Autorità per le lagune e le zone umide e per disposizioni per la salvaguardia della laguna di Orbetello	Istituzione del Consorzio per la gestione e la salvaguardia della laguna di Orbetello	Istituzione del Consorzio per la salvaguardia, la gestione e la valorizzazione delle risorse ambientali della laguna di Orbetello
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Iter al Senato:	No	No	No	No
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente	referente	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione	In corso di esame in Commissione	In corso di esame in Commissione	In corso di esame in Commissione

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge in esame, adottato come testo base dalla VIII Commissione nella seduta del 17 gennaio 2024, si componeva di 16 articoli. A seguito delle modifiche apportate in sede referente nella seduta del 5 agosto 2024, il provvedimento si compone ora di 11 articoli.

L'**articolo 1** individua la **finalità** della proposta di legge in esame che è quella di assicurare la gestione unitaria della laguna di Orbetello. L'articolo istituisce il **Parco ambientale per lo sviluppo sostenibile della laguna di Orbetello**, gestito da un apposito Consorzio, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, a cui partecipano il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, la regione Toscana, la provincia di Grosseto, il comune di Orbetello e il comune di Monte Argentario. L'articolo esclude tuttavia espressamente l'applicazione della Legge 394/1991 (Legge quadro sulle aree protette) al Parco. L'organizzazione e il funzionamento del Consorzio sono disciplinati dallo statuto.

In base all'**articolo 2** sono **organi del Consorzio**:

- l'assemblea degli enti consorziati;
- il comitato tecnico scientifico;
- l'amministratore unico;
- il collegio dei revisori dei conti.

L'**articolo 3** dispone, al comma 1, che il Consorzio si occupa della **salvaguardia della laguna di Orbetello** e svolge attività a supporto dei compiti istituzionali degli enti consorziati, su richiesta dei medesimi enti, con particolare riferimento alla tutela dei siti della rete Natura 2000 e delle aree protette ricadenti all'interno del Parco ambientale della laguna di Orbetello. Il Consorzio **svolge inoltre le seguenti attività**:

a) gestione e manutenzione degli impianti, delle strumentazioni e dei mezzi tecnici, quali autocarri, imbarcazioni raccogli alghe e altri, compresi gli impianti di pompaggio, i sistemi di paratoie, gli impianti di grigliatura e gli strumenti di monitoraggio dello stato dell'ambiente lagunare, costituiti da sonde, idrometri e correntometri;

b) manutenzione strutturale del sistema lagunare, compresa l'escavazione dei fanghi, nel rispetto della normativa vigente;

c) manutenzione e gestione del sistema di raccolta dei dati derivanti dal monitoraggio, nonché validazione dei dati stessi;

d) raccolta, trasporto, smaltimento e trattamento delle alghe che si producono all'interno dei bacini lagunari, compreso il riutilizzo delle stesse a fini di sistemazione ambientale;

e) sostegno ai processi gestionali e alla valorizzazione produttiva ecosostenibile delle risorse ambientali;

f) monitoraggio dello stato ambientale lagunare attraverso analisi chimiche e batteriologiche;

- g) attività di ricerca per il mantenimento dell'ecosistema ambientale;
- h) manutenzione delle sponde e dei canali;
- i) fornitura di supporto tecnico e operativo agli enti locali per l'attuazione della c.d. legge SalvaMare (L. 60/2022) e delle misure contenute nei piani di gestione delle acque e nei piani di gestione del rischio di alluvioni redatti dall'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino settentrionale.

Il comma 2 dell'articolo 3 (inserito in sede referente) prevede la possibilità per il Consorzio, per lo svolgimento delle proprie attività, di avvalersi degli uffici della regione Toscana, della provincia di Grosseto, del comune di Orbetello e del comune di Monte Argentario, delle rispettive società in house nonché delle società in house delle amministrazioni centrali dello Stato, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, sulla base di appositi protocolli d'intesa disciplinati dallo Statuto. Il comma 2 prevede inoltre la possibilità, sia per il personale di cui si avvale il Consorzio sia per il proprio, di prestare un massimo di 30 ore mensili per persona di lavoro straordinario, da retribuirsi secondo quanto previsto dal CCNL funzioni centrali ma entro il limite di stanziamento di 120.000 euro annui.

L'**articolo 4** prevede (comma 1) che, entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica approva con proprio decreto lo schema di **statuto del Consorzio, predisposto d'intesa con gli altri enti consorziati**. In relazione ai contenuti dello statuto, viene previsto (dai commi 2 e 4) che lo stesso:

- individua l'estensione del Parco;
- disciplina le modalità del rapporto tra il Consorzio e i soggetti che lo hanno costituito, le quote di partecipazione dei singoli consorziati, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie, l'entità del contributo ordinario dello Stato, della regione Toscana e degli altri enti consorziati, previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera a) del provvedimento in esame, la relativa dotazione organica nel limite massimo di quattro unità cui si applica il CCNL per l'area dei funzionari del Comparto funzioni centrali nonché le modalità di reperimento del personale;
- contiene, altresì, le norme relative all'organizzazione e al funzionamento del Consorzio, nonché quelle relative alle funzioni degli organi consortili;
- disciplina i compensi, i gettoni di presenza e i rimborsi spettanti agli organi consortili, le modalità d'ingresso e i casi di esclusione o di recesso dei consorziati nonché le indennità e i gettoni di presenza spettanti agli organi consortili, ove previsti;
- disciplina, altresì, tutto ciò che non è espressamente previsto dalla presente legge.

In sede referente è stato inserito il comma 3, che autorizza l'indizione di una procedura concorsuale per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di 4 funzionari.

Il comma 5 dispone che eventuali modifiche allo statuto sono approvate dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, con proprio decreto, su proposta dell'assemblea degli enti consorziati.

Il comma 6 assoggetta la gestione finanziaria del Consorzio al controllo della Corte dei conti.

L'**articolo 5** disciplina la composizione e i compiti dell'**assemblea degli enti consorziati**. Tale assemblea (in base al comma 1) è composta dai rappresentanti degli enti consorziati nella persona del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Presidente della regione Toscana, del Presidente della provincia di Grosseto, dei sindaci dei comuni di Orbetello e di Monte Argentario, o di loro delegati. Viene stabilito che il numero dei voti spettante a ciascuno dei consorziati è proporzionale alla quota di partecipazione individuata dallo statuto. Il comma 2 elenca i seguenti compiti spettanti all'assemblea degli enti consorziati:

- a) adottare il bilancio di previsione pluriennale e annuale;
- b) definire annualmente gli obiettivi e gli interventi da realizzare;
- c) adottare il rendiconto annuale e la relazione di gestione;
- d) adottare i regolamenti interni di funzionamento;
- e) nominare i componenti del comitato tecnico-scientifico su designazione degli enti consorziati.

L'**articolo 6** disciplina le funzioni, la composizione e il funzionamento del **comitato tecnico-scientifico**. Il comma 1 prevede che il comitato in questione ha funzioni di indirizzo, di proposta e consultive sulle attività svolte dal Consorzio. In particolare:

- a) definisce le indicazioni operative sull'attività del Consorzio;
- b) formula all'amministratore unico pareri preventivi sugli atti da sottoporre all'approvazione dell'assemblea degli enti consorziati, nonché sugli altri atti di gestione tecnica e amministrativa individuati dallo statuto;
- c) esprime valutazioni sui risultati conseguiti dal Consorzio;
- d) formula indirizzi e pareri in merito ai contenuti e ai metodi tecnico-scientifici delle attività svolte dal Consorzio;
- e) esprime pareri su ogni altro oggetto ad esso sottoposto dagli altri organi del Consorzio.

In relazione alla composizione del comitato, il comma 2 dispone che lo stesso è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica ed è composto da cinque membri esperti nelle materie di cui all'articolo 3, dei quali uno effettivo, con funzioni di Presidente, e uno supplente designati dal Ministro dell'ambiente, uno effettivo, con funzioni di Vice Presidente, e uno supplente designati dalla regione Toscana, nonché un membro effettivo e uno supplente per ciascun ente designati dalla provincia di Grosseto, dal comune di Orbetello e dal comune di Monte Argentario. A tali membri, in virtù del comma 3, non spettano indennità o altri compensi, fatta salva la corresponsione di un gettone di presenza per ogni giorno di riunione nonché, per i soli membri residenti in sede diversa da quella del Consorzio quando si recano alle sedute del comitato, il rimborso delle spese sostenute secondo la normativa vigente. Il comma 4 prevede che, per la validità delle sedute del comitato tecnico-scientifico è necessaria la partecipazione della metà più uno dei componenti. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei voti; in caso di parità prevale il voto del presidente. Il comma 5 prevede che il comitato tecnico-scientifico si riunisce almeno due volte l'anno. Il presidente del comitato, ai sensi del comma 6: a) convoca e presiede le riunioni del Comitato; b) ha funzioni di impulso verso l'amministratore unico per il recepimento degli indirizzi e dei pareri di cui al comma 1, lettera d). In sede referente è stato inserito il comma 7, che dispone che i membri del comitato tecnico-scientifico restano in carica tre anni e possono essere confermati per due volte.

L'articolo 7 disciplina la figura dell'**amministratore unico del Consorzio** e la sua **nomina con decreto del Ministro dell'ambiente** e della sicurezza energetica, **d'intesa con la regione Toscana** e sentiti gli altri enti consorziati, nell'ambito di una terna proposta dal Ministro e composta da soggetti di sperimentata competenza in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi in possesso di idonea laurea magistrale, o di titolo equivalente, e di comprovata esperienza manageriale o, in alternativa, con documentata esperienza almeno quinquennale di direzione amministrativa, tecnica o gestionale in enti locali o in strutture pubbliche o private equiparabili al Consorzio. Entro trenta giorni dalla ricezione della proposta, la Regione esprime l'intesa di cui al primo periodo su uno dei candidati proposti. Decorso il suddetto termine senza che sia raggiunta l'intesa, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica provvede alla nomina dell'amministratore unico, scegliendo tra i nomi compresi nella terna (comma 1, modificato in sede referente). Il comma 2 dispone che la durata dell'incarico dell'amministratore è stabilita in tre anni, rinnovabile due volte, e che l'incarico può essere revocato dal Ministro dell'ambiente, previa deliberazione dell'assemblea degli enti consorziati, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 5, comma 2, lettera b), imputabili all'amministratore (lett. a)) e in caso di gravi inadempienze (lett. b)). Ai sensi del comma 3 l'incarico è incompatibile con lo svolgimento di attività lavorativa dipendente ed è subordinato, per i dipendenti pubblici, al collocamento in aspettativa senza assegni o fuori ruolo. Il comma 4 stabilisce che il relativo trattamento economico è determinato dallo Statuto con riferimento agli emolumenti spettanti, ai sensi dei contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti, ai dirigenti di ruolo dello Stato di livello non generale, comprese le retribuzioni di posizione e di risultato. Ai sensi del comma 5 le funzioni dell'amministratore unico, oltre a quelle previste dallo statuto, riguardano: la rappresentanza legale del Consorzio e la cura della gestione tecnica e amministrativa, secondo le modalità e fatte salve le eventuali limitazioni previste dallo statuto (lett. a)); la predisposizione del bilancio di previsione (lett. b)); la predisposizione del rendiconto annuale (lett. c)); la predisposizione di tutti gli altri atti da sottoporre all'approvazione dell'assemblea degli enti consorziati, assicurandone l'attuazione (lett. d)); la predisposizione della relazione annuale al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, alla regione Toscana e agli altri enti consorziati, sull'attività del Consorzio e sugli obiettivi raggiunti rispetto a quelli definiti ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera b) (lett. e)).

L'articolo 8 disciplina il **collegio dei revisori dei conti**, che è nominato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze tra soggetti iscritti nel registro dei revisori contabili di cui al D. Lgs. n. 39/2010, ed è composto da: a) un membro effettivo con funzioni di Presidente designato dal Ministro dell'economia e delle finanze; b) un membro effettivo ed uno supplente designati dalla regione Toscana; c) un membro effettivo ed uno supplente designati, a rotazione, dal comune di Orbetello o dal comune di Monte Argentario (comma 1). Il collegio resta in carica tre anni e i suoi componenti possono essere confermati per una sola volta (comma 2). Esso provvede: ad esercitare il riscontro contabile sugli atti del Consorzio secondo le modalità stabilite nell'apposito regolamento di contabilità del Consorzio, adottato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti gli enti consorziati (comma 3); a verificare la regolarità della gestione e la corretta applicazione delle norme di amministrazione, di contabilità e fiscali, anche collaborando con l'amministratore unico, su richiesta dello stesso, ai fini della predisposizione degli atti (comma 6); a controllare l'intera gestione, in base a criteri di efficienza e di tutela dell'interesse pubblico perseguito dal Consorzio (comma 7). I commi 4 e 5 dettano la disciplina dell'indennità annua spettante ai membri del collegio e del rimborso spese per i medesimi. Il comma 8 prevede l'obbligo di acquisire il parere del collegio, reso collegialmente, sul bilancio di previsione e sul rendiconto annuale, mentre il comma 9 dispone che il presidente del collegio riferisce annualmente agli enti consorziati sui risultati dell'attività del collegio medesimo.

L'**articolo 9** disciplina le **entrate del Consorzio**, che sono costituite: a) dal contributo ordinario annuale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, pari a 105.087 euro per l'anno 2024 e a 500.348 euro a decorrere dall'anno 2025, della regione Toscana e degli altri enti consorziati, determinato in misura proporzionale alle rispettive quote di partecipazione secondo le modalità stabilite dallo statuto, a copertura delle spese di funzionamento e delle attività, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili sui propri bilanci; b) da contributi straordinari degli enti consorziati; c) da eventuali altri proventi, ivi compresi quelli derivanti dallo svolgimento di attività proprie o delegate del Consorzio. d) da finanziamenti derivanti dalla partecipazione a bandi e progetti regionali, nazionali ed europei nelle materie ricadenti nelle attività svolte dal Consorzio.

L'**articolo 10** prevede l'adozione del **bilancio di previsione annuale** da parte dell'assemblea degli enti consorziati entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento, e la sua trasmissione, insieme alla relazione del collegio dei revisori dei conti, al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica che lo approva entro sessanta giorni dal ricevimento (comma 1). Si prevede inoltre l'adozione del **rendiconto annuale** da parte dell'assemblea degli enti consorziati entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento e la sua trasmissione per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, corredato della relazione del collegio dei revisori dei conti (comma 2). E' previsto l'accantonamento a riserva dell'eventuale risultato positivo di esercizio, di cui almeno il venti per cento è reso indisponibile per ripianare eventuali perdite nei successivi esercizi; la restante parte dell'accantonamento a riserva può essere destinata a investimenti o a iniziative straordinarie per il funzionamento del Consorzio (comma 5).

L'**articolo 11** reca, infine, **disposizioni finanziarie** autorizzando, per la copertura degli oneri previsti dalle disposizioni della proposta di legge in esame, la spesa di 250.000 euro per l'anno 2024 e di 1 milione di euro annui a partire dall'anno 2025 e provvedendo alla relativa copertura finanziaria.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il testo unificato delle proposte di legge in esame reca disposizioni riconducibili, in via generale, alla materia "**tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**" attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La materia "**valorizzazione dei beni ambientali**" è attribuita invece, dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, inaugurata con la sentenza n. 407 del 2002 (ribadita recentemente, tra le altre, dalla sentenza n. 21/2022) "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". Ne deriva "una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di **materia trasversale**", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (da ultimo, sentenze n. 21 e n. 191 del 2022).

Il testo unificato in esame dispone, a tale riguardo, l'**acquisizione dell'intesa**:

- con la regione Toscana e gli altri enti consorziati, per l'approvazione dello statuto del Consorzio (articolo 4, comma 1)
- con la regione Toscana, sentiti gli altri enti consorziati, per la nomina da parte del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica dell'amministratore unico del Consorzio (articolo 7, comma 1).

Il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali è, in ogni caso, e il linea generale, assicurato dalla disciplina della composizione dell'assemblea degli enti consorziati, a cui partecipano il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Presidente della regione Toscana, il Presidente della provincia di Grosseto, nonché i sindaci dei comuni di Orbetello e di Monte Argentario, o loro delegati, oltre che dalla previsione della designazione, da parte della regione Toscana, della provincia di Grosseto, del comune di Orbetello e del comune di Monte Argentario, di alcuni dei membri del comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 6.

Ciò premesso, *si valuti l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali* con riferimento all'articolo 4, che prevede l'acquisizione dell'intesa con la regione Toscana e gli altri enti consorziati per l'approvazione dello statuto del Consorzio; al comma 5, in particolare, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere l'intesa con la regione Toscana e gli altri enti locali consorziati anche sulle eventuali modifiche allo statuto.

Con riferimento alle disposizioni concernenti l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento del Consorzio rileva infine anche la materia "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e**

degli enti pubblici nazionali", anch'essa attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Cost144	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	✕ CD_ambiente

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.