

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2015 dalla Sesta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio costituiscono interventi di modifica di discipline vigenti, ad eccezione delle leggi 17 e 44 del 2015, che hanno introdotto nuove disposizioni urgenti in materia di geotermia e di coltivazione di anidride carbonica.

La prima legge ad essere approvata è stata la legge regionale 20 gennaio 2015, n. 8 (Attribuzione di nuove funzioni all'Autorità idrica toscana. Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 "Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007").

Tale legge, in particolare, ha attribuito nuove funzioni all'Autorità idrica toscana, prevedendo all'articolo 1 che, con riferimento ai siti di interesse nazionale di cui all'articolo 36 bis, commi 2 e 3, decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, la Regione può avvalersi dell'Autorità per la progettazione e l'affidamento degli interventi di bonifica da effettuare mediante depurazione delle acque di falda, nonché per il monitoraggio sull'attuazione degli stessi, anche al fine di consentire l'utilizzazione, previi eventuali necessari interventi di adeguamento, degli impianti di trattamento delle acque reflue già esistenti.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), con cui la Regione Toscana interviene per la prima volta in un settore, quello della geotermia, liberalizzato dal decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99). Obiettivi della legge sono da una parte il corretto raggiungimento dell'obiettivo di burden sharing assegnato alla Toscana, dall'altra il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato del territorio attraverso l'individuazione di un numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei criteri per la loro distribuzione sul territorio.

La considerazione da cui parte l'intervento legislativo in questione è quello che la liberalizzazione dell'attività geotermoelettrica ha determinato un aumento delle richieste dei permessi di ricerca, tale da provocare, attraverso un eccessivo numero di pozzi esplorativi da realizzare, rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati.

Sotto questo profilo l'articolo 1, al fine di assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, e al tempo stesso di non

compromettere in maniera irreversibile il territorio regionale, rinvia ad una delibera di Giunta (da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge) la definizione dei criteri cui attenersi per la concessione dei permessi di ricerca, anche attraverso la determinazione del numero dei permessi di ricerca da concedere ai richiedenti.

Nel contempo è stata disposta, fino all'emanazione di tale delibera e comunque, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia.

La proposta di legge regionale 397 depositata in Consiglio regionale era costituita da un unico articolo a cui si è aggiunto un secondo articolo grazie al lavoro istruttorio svolto dalle commissioni congiunte Terza e Sesta, che al fine di consentire, in tempi brevi, un rapido raccordo con gli strumenti della programmazione ambientale ed energetica, prevede l'entrata in vigore anticipata della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione.

Si fa presente che avverso tale legge regionale il Governo ha presentato ricorso per questione di legittimità costituzionale.

Ad avviso del Governo, la previsione relativa alla sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia, fino alla determinazione da parte della Giunta regionale del numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e dei criteri e parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio, e comunque per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale determinerebbe una dilatazione del termine stabilito dal legislatore statale per la definizione delle procedure di autorizzazione alla costruzione degli impianti in oggetto. Con la conseguenza che, secondo quanto sostenuto dal ricorrente, la legge regionale 17/2015 violerebbe i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato - Regioni dall'articolo, 117, comma terzo, della Costituzione. Peraltro, ad avviso del Governo, la stessa legge regionale sarebbe anche in contrasto con la normativa sovranazionale che vieta di apporre limiti alla produzione attraverso il mancato rilascio di titoli permissivi, nonché con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010), che riforma tutto il sistema regionale delle aree naturali protette, definito come l'insieme dei territori costituito dai parchi regionali e dalle riserve naturali regionali, nel rispetto dei principi di cui alla

legge quadro sulle aree protette, 394 del 1991 (su cui si veda la relazione in materia di governo del territorio).

L'ultima legge in questa materia ad essere approvata nel corso della legislatura è stata la legge regionale 3 aprile 2015, n. 44 (Disposizioni urgenti per la coltivazione di anidride carbonica).

In particolare, l'articolo 1 prevede che fino al completo recupero dell'anidride carbonica prodotta dalle centrali geotermoelettriche presenti in Toscana, è vietato il rilascio di permessi di ricerca e di nuove concessioni per la coltivazione mineraria di CO₂ con estrazione del gas dal sottosuolo, nonché l'emanazione di atti agli stessi preordinati. Tale disposizione ribadisce dunque parzialmente quanto già affermato nel piano ambientale ed energetico regionale (PAER, su cui si veda la relazione in materia di programmazione ambientale ed energetica), approvato di recente dal Consiglio regionale, in ordine al divieto di rilasciare permessi di ricerca e nuove concessioni per la coltivazione mineraria di CO₂, con estrazione di gas dal sottosuolo, nonché l'emanazione di atti agli stessi preordinati, specificando però (elemento non contenuto nel PAER) che tale divieto vale *“fino al completo recupero della CO₂ prodotta dalle centrali geotermoelettriche presenti in Toscana”*. Tale divieto si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge, analogamente a quanto previsto dalla legge regionale 17/2015 in materia di geotermia.

Sotto questo profilo peraltro l'Ufficio legislativo in sede di approvazione della proposta di legge 409 faceva presente che, a differenza però di quanto previsto dalla legge regionale 17/2015 (che, come già sottolineato circoscrive l'effetto sospensivo sui procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, alla data di approvazione da parte della Giunta regionale di una deliberazione volta a stabilire: a) *il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire*; b) *i criteri ed i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio*), la legge regionale 44/2015 non individua un termine determinato di tale effetto sospensivo né l'atto che avrebbe potuto consentire l'individuazione dello stesso termine. Tale rilievo non è stato accolto e la proposta di legge è stata approvata a maggioranza nella formulazione in cui era pervenuta alle commissioni per l'espressione del parere referente.

Con riferimento alla nuova legislatura, i primi mesi della stessa non hanno visto l'approvazione da parte della Quarta Commissione (ex Sesta Commissione) di alcuna legge in materia. Durante gli ultimi mesi dell'anno sono invece state assegnate alla Quarta Commissione numerose proposte di legge in attuazione della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (su cui si veda la relazione sulle politiche istituzionali), che com'è noto ha disposto il riordino delle funzioni provinciali e, dunque, la riorganizzazione anche di quelle regionali e locali, in attuazione della legge 56 del 2014, anche al fine di migliorare le prestazioni che le pubbliche amministrazioni svolgono nei confronti della collettività, nonché di promuovere la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali. In particolare, per quanto riguarda la materia tutela dell'ambiente,

l'articolo 2 di tale legge ha disposto che costituiscono oggetto di trasferimento alla Regione, *“le seguenti funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze prima dell'entrata in vigore della presente legge [...]: d) le seguenti funzioni in materia di ambiente: 1) le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione e per il cui effettivo trasferimento si rinviava alla presente legge; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica, dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549); 2) le funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi; 3) le funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria; 4) le funzioni in materia di inquinamento acustico; 5) le funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento; 6) le funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA); 6 bis) le funzioni in materia di parchi ed aree protette; e) le funzioni in materia di energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione”*.

In considerazione della grande mole di lavoro e dunque della mancanza dei tempi tecnici utili ad un'efficace e costruttiva analisi e discussione delle proposte di legge presentate, la Quarta Commissione ha effettuato una valutazione di quelle effettivamente urgenti, rimandando le altre a tempi successivi.

Dapprima si segnala un intervento molto importante costituito dalla proposta di legge 53, ora legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri), che ha provveduto a trasferire alla Regione le competenze in materia di difesa del suolo, comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico.

In generale, alla Regione compete l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, di programmazione e pianificazione in materia di tutela e gestione delle risorse idriche non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o ad enti diversi dalla Regione e dalla Provincia.

Sono confermate le competenze già attribuite ai consorzi di bonifica con la legge regionale 79/2012, mentre sono trasferite alla Regione tutte le restanti funzioni provinciali. Alcune funzioni sono confermate in capo alla Giunta

regionale, ed in particolare quelle relative alla classificazione delle opere idrauliche e quelle relative alla individuazione del reticolo idrografico.

L'urgenza dell'approvazione della nuova legge regionale e la conseguente entrata in vigore dal primo gennaio 2016 hanno trovato la propria giustificazione nella individuazione dei nuovi compiti che la Regione è chiamata ad assumere, anche nel caso di emergenze riguardanti situazioni di pronto intervento idraulico. A tal proposito fra le competenze degne di rilievo si segnalano le funzioni di polizia idraulica oltre ai compiti di pronto intervento idraulico sulle opere idrauliche di seconda categoria e su tutto il reticolo idrografico individuato ai sensi dell'articolo 22, comma 2, lettera e), della legge regionale 79/2012 non ricompreso nel reticolo di gestione di cui al medesimo articolo. Particolarmente significativa anche la competenza per il servizio di vigilanza e di piena che viene esercitato dalla Regione, sulle sole opere idrauliche di seconda categoria di cui al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, che insistono sul reticolo idrografico individuato ai sensi dell'articolo 22, comma 2, lettera e), della legge regionale 79/2012, da effettuare in coordinamento con le funzioni di presidio territoriale idraulico svolte ai sensi della normativa in materia di protezione civile. La Regione, inoltre, acquisisce le competenze in ordine alla determinazione dei canoni di concessione per le aree appartenenti al demanio idrico, incluse quelle prospicienti le vie navigabili, nonché tutte le funzioni in ordine alla gestione del demanio idrico e al rilascio delle autorizzazioni e dei pareri di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie).

Sono poi confermate, in capo alla Regione, le funzioni di programmazione esercitate mediante il documento operativo per la difesa del suolo che, in attuazione degli indirizzi e obiettivi degli atti della programmazione regionale ed in coerenza con le previsioni dell'elenco annuale del programma triennale regionale delle opere pubbliche, definisce puntualmente opere, interventi e risorse. Sono comprese le opere idrauliche idrogeologiche che, essendo direttamente connesse e funzionali alla viabilità comunale, sono attribuite alla competenza dei comuni.

Vengono riviste, in maniera organica, le competenze già esercitate dalla Regione concernenti l'approvazione di regolamenti regionali per la riduzione e l'ottimizzazione dei consumi di acqua erogata per tutti gli usi nonché la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo di acqua pubblica, in attuazione dell'articolo 154 del decreto legislativo 152/2006.

Anche nella materia difesa della costa e degli abitati costieri vengono confermate le funzioni già riservate alla Regione provvedendo al trasferimento alla Regione medesima delle restanti funzioni provinciali. In particolare, in analogia alla materia della difesa del suolo, vengono confermate in capo alla Regione le funzioni di programmazione esercitate mediante il documento operativo per il recupero ed il riequilibrio della fascia costiera in attuazione degli

indirizzi e obiettivi degli atti della programmazione regionale ed in coerenza con le previsioni dell'elenco annuale del programma triennale regionale delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 163/2006.

Viene confermato il sistema informativo regionale della costa introdotto con la legge regionale 77/2014.

La proposta di legge è stata modificata in commissione sia sotto il profilo della tecnica redazionale sia di quello sostanziale. Di particolare rilievo la modifica suggerita all'articolo 26, relativo alle abrogazioni. Tale articolo, infatti, nel prevedere l'abrogazione della precedente legge sulla difesa del suolo, legge regionale 91/1998, al comma 2 per alcuni articoli differisce l'abrogazione a decorrere dall'approvazione di atti di pianificazione di distretto, mentre al comma 3, con riferimento all'articolo 17, ne dispone l'abrogazione a decorrere dall'istituzione delle Autorità di bacino distrettuali di cui all'articolo 63 del decreto legislativo. 152/2006.

Sul punto, su segnalazione dell'ufficio legislativo, è stato inserito il quarto comma in considerazione della regola di tecnica redazionale che prevede che quando l'abrogazione dipende dall'approvazione di atti successivi, questi sono pubblicati con modalità identiche a quelle degli atti abrogati (par. 79, punto 3 del Manuale adottato dal Consiglio regionale).

All'articolo 4, comma 3, sempre su richiesta dell'assistenza giuridica, sono stati specificati il quorum funzionale e quello strutturale della Conferenza per la difesa del suolo.

Infine, è stata approvata la proposta di legge 51, divenuta poi la legge regionale 29 dicembre 2015, n. 86 (Modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della l. 28 dicembre 1995, n. 549"), che, in attuazione della legge regionale 22/2015, si pone l'obiettivo, di adeguare al nuovo assetto delle competenze previste in materia di gestione dei rifiuti la normativa regionale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Tale legge appare fortemente collegata sia con la proposta di legge 37 (la cui approvazione è stata rimandata dalla commissione ai primi mesi del 2016), relativa al riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in vari settori tra cui anche quello della gestione dei rifiuti e contenente dunque le modifiche alla legge regionale 25/1998, sia con la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 81 (Legge di stabilità per l'anno 2016), che all'articolo 3 abroga la quota di tributo riservata alla provincia.

Tale legge prevede che le competenze relative all'applicazione del tributo spettino alla Regione, che si avvale dell'Arpat. Sempre alla Regione spettano le funzioni di accertamento delle violazioni tributarie. Con riferimento alle sanzioni disciplinate dall'articolo 6, si sottolinea che nell'ambito della seduta della Quarta Commissione del 17 dicembre è emersa la volontà sia della maggioranza che

della minoranza di presentare un emendamento volto a prevedere importi (minimi e massimi) diversi da quello previsti dall'articolo 16 della legge regionale 60 del 1996, ritenuti troppo bassi.

Sul punto si è espresso l'ufficio legislativo precisando che l'importo del minimo e del massimo della sanzione è quantificato direttamente dalla legge nazionale istitutiva del tributo, legge 549 del 1995. Il comma 31 dell'articolo 3 di tale legge prevede, infatti, che *“per l'omessa o infedele dichiarazione si applica la sanzione da lire duecentomila a lire un milione”*. Peraltro, il comma 35 dello stesso articolo 3 della legge 549 del 1995 stabilisce espressamente che *“Le disposizioni dei commi da 24 a 41 del presente articolo costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 119 della Costituzione”*. In particolare è stato evidenziato che nel caso in cui la legge regionale prevedesse modifiche all'importo minimo e massimo della sanzione prevista e istituita dalla legislazione statale, si sarebbe verificata una lesione delle competenze statali con conseguente vizio di legittimità della legge stessa. Con la conseguenza che la commissione non ha poi provveduto a modificare la legge regionale in tal senso.