

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

REDATTRICE: Francesca Casalotti

Le proposte di legge in materia di ambiente esaminate nel corso del 2014 dalla Sesta Commissione e successivamente approvate dal Consiglio regionale costituiscono interventi di modifica di discipline vigenti, ad eccezione della legge 14/2014, che ha disciplinato il trasferimento della proprietà dell'invaso del Bilancino e la gestione dello stesso (su cui si veda la relazione di Anna Traniello).

In questo settore, durante questo anno, si sono avuti due rilevanti interventi in materia di gestione dei rifiuti, entrambi volti a cercare di superare le difficoltà applicative della legge regionale 25/1998, con particolare riferimento alla programmazione settoriale e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Si tratta di una riforma organica della materia dei rifiuti completata poi dall'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti.

Il primo di questi interventi è stato attuato con la legge regionale 9 giugno 2014, n. 30 (Disposizioni per l'adeguamento dei piani straordinari di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla legge regionale 61/2007), costituita da soli due articoli.

In particolare, l'articolo 1 di tale legge inserisce l'articolo 27 bis nella legge regionale 61/2007, che a suo tempo ha provveduto da una parte a modificare la legge regionale 25/1998, dall'altra ha introdotto i piani straordinari che le autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti, subentrate alle comunità di ambito, sono chiamate ad approvare nelle more della completa attuazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per procedere ai primi affidamenti del servizio stesso.

In considerazione dei tempi lunghi di attuazione della legge regionale 61/2007 - e in particolare dei ritardi nell'approvazione dei piani interprovinciali di gestione dei rifiuti e nelle procedure di affidamento del servizio - è stata introdotta nell'articolo 27 bis la possibilità di modificare e aggiornare i piani straordinari già approvati, sulla cui base viene affidato il servizio, anche in deroga alle previsioni dei piani provinciali. Proprio in considerazione della urgenza di concludere le procedure di affidamento del servizio, sono conseguentemente previste procedure di modifica dei piani straordinari semplificate rispetto a quelle di approvazione.

L'articolo 2 della legge ha poi previsto l'entrata in vigore della stessa il giorno della sua pubblicazione sul Burt.

Durante l'esame in Commissione della proposta di legge 326 sono stati effettuati numerosi aggiustamenti di tecnica redazionale ed è stato suggerito di

riscrivere il titolo della stessa in modo da rendere esplicito il contenuto della legge con particolare riferimento ai piani straordinari di gestione integrata dei rifiuti.

Successivamente si è intervenuti nel settore della gestione dei rifiuti con la 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). In questo caso si è trattato di una vera e propria revisione organica della legge regionale 25/1998; la nuova legge, infatti, è costituita da 31 articoli e due allegati tecnici di modifica della legge regionale 10/2010 in materia di Valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione di impatto ambientale (VIA) riguardanti i progetti sottoposti alla procedura di valutazione ambientale di competenza della Regione ed i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità, sempre di competenza della Regione.

La legge nasce dall'unificazione e profonda rielaborazione in più stadi operativi dei testi di due proposte di legge: la prima d'iniziativa consiliare (proposta di legge 270/2014 primo firmatario Cons. Nascosti), la seconda d'iniziativa della Giunta regionale (proposta di legge 330/2014).

La proposta di legge 270, in particolare, aveva come obiettivo principale il superamento della frammentazione della programmazione del ciclo dei rifiuti, da realizzarsi attraverso l'abolizione dei piani interprovinciali, che nella prassi applicativa hanno dimostrato la propria debolezza, giungendo ad una profonda riforma della programmazione in due soli livelli di competenze e funzioni. Il primo livello, quello regionale, con la funzione di individuare in ogni ATO gli impianti strategici finalizzati ad una reale autosufficienza; il secondo livello, quello d'ambito, con la funzione di predisporre il piano industriale, l'affidamento del servizio e la realizzazione degli impianti strategici.

La proposta di legge 330/2014 nasceva, invece, dalla volontà di procedere alla corretta riallocazione delle funzioni amministrative che lo Stato ha espressamente attribuito alla regioni in materia di rifiuti, bonifica dei siti inquinati tutela delle acque e difesa della costa, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale secondo il quale le regioni, nelle materie afferenti alla competenza legislativa esclusiva statale, quale quella della tutela dell'ambiente, non possono trasferire ad altri enti le funzioni amministrative che il legislatore statale ha espressamente attribuito loro (cfr. per tutte sentenze n. 187/2011 e 159/2012). In attuazione di tale orientamento, la proposta di legge interveniva a modificare nelle materie di cui sopra le leggi regionali con cui la regione aveva trasferito a province e comuni funzioni amministrative alla stessa attribuite espressamente dal legislatore statale. Allo stesso tempo la proposta di legge 330 anticipava la riforma di cui alla legge 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che prevede il riordino delle competenze delle province sulla base della distinzione tra "funzioni fondamentali", che continuano

ad essere esercitate dalle province e “funzioni diverse” che devono essere invece riallocate ad altri livelli.

Tale proposta di legge in particolare modificava la legge regionale 25/1998 nella parte relativa alle competenze regionali, attribuendo alla Regione tutte le funzioni in materia di rifiuti che la normativa statale attribuisce direttamente ad esse. Tra queste, in particolare, il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione, l'esercizio e la chiusura degli impianti di gestione dei rifiuti.

Per quanto attiene alla programmazione, la proposta di legge 330 prevedeva il mantenimento del livello di pianificazione interprovinciale e attribuiva alla Regione l'approvazione dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi ed ai residui di carico, prima attribuita alle Province. Anche le relative funzioni amministrative erano attribuite alla regione, compreso l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, su cui si era pronunciata la Corte con la sentenza n. 159 del 2012.

Il lungo e delicato lavoro istruttorio che ha portato all'unificazione delle due proposte di legge in un unico testo è stato svolto da un nutrito gruppo di lavoro tecnico Consiglio/Giunta regionale, che ha visto la forte e diretta partecipazione delle forze politiche, manifestatasi attraverso l'espressione di precisi indirizzi operativi.

In particolare, la Sesta Commissione consiliare è intervenuta in diverse occasioni formulando anch'essa proprie osservazioni ed indirizzi ai quali si sono aggiunti quelli pervenuti dagli uffici dell'assessorato regionale. La stretta collaborazione tra uffici della Giunta regionale - depositari delle competenze anche operative (grazie anche al sostegno di specialisti esterni, nel caso specifico tecnici dell'Agenzia regionale recupero risorse) - e uffici consiliari, necessaria in virtù del contenuto squisitamente tecnico delle proposte di legge sopra ricordate, ha prodotto il testo finale che ha ricevuto il voto unanime della competente Commissione consiliare.

Tale testo, alla luce dei contenuti previsti anche dalla proposta di legge 330, ha richiesto, oltre alla modifica della legge regionale 25/1998 anche la modifica della legge regionale 10/2010 in materia di VAS e VIA. Il testo della legge si snoda attraverso due filoni principali mutuati rispettivamente dalla proposta di legge 270 e 330: la ridefinizione della programmazione in materia di rifiuti da un lato, dall'altro la riorganizzazione del quadro delle competenze amministrative.

Con riferimento alla programmazione regionale in materia di rifiuti, che prima della riforma di cui alla legge in esame era articolata su tre livelli (regionale, interprovinciale e di ambito), la legge regionale 61/2014 abolisce il livello della pianificazione interprovinciale. Nonostante la riforma del settore dei rifiuti avvenuta con la legge regionale 61/2007, la prassi ha infatti evidenziato notevoli difficoltà attuative soprattutto con riferimento ai ritardi ed alle problematiche legate alle procedure di approvazione dei piani interprovinciali,

che non hanno consentito la messa a regime della riforma nei termini previsti dalla stessa legge regionale 61/2007.

L'obiettivo è stato dunque quello di semplificare e snellire il sistema della programmazione in materia di rifiuti eliminando il livello interprovinciale, con la conseguente ridefinizione dei contenuti del piano regionale e dei piani di ambito.

Secondo la nuova disciplina i piani di ambito, in particolare, devono dare diretta attuazione al piano regionale dei rifiuti, che definisce i fabbisogni, la tipologia, il complesso degli impianti di smaltimento e recupero, tenendo conto dell'offerta industriale esistente, nonché gli obiettivi, gli indirizzi e i criteri per la gestione integrata dei rifiuti urbani. Sono poi ridefinite le procedure di approvazione dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico, di competenza dell'Autorità portuale o dell'Autorità marittima, che, secondo la normativa nazionale (il decreto legislativo 182/2003), devono essere integrati con la programmazione regionale in materia di gestione dei rifiuti.

La legge regionale 61/2014 accentua dunque il ruolo della Regione Toscana cui spettano inoltre poteri di vigilanza e controllo sul recepimento e sull'attuazione, dei contenuti del piano regionale da parte dei piani di ambito. La Regione, inoltre, se necessario, è chiamata ad intervenire anche in via sostitutiva.

Sono poi previste diverse disposizioni transitorie per regolare il passaggio dal "vecchio" al "nuovo" regime. In particolare, viene stabilito il termine di 24 mesi per adeguare il piano regionale alle disposizioni della nuova legge (articolo 26), e, una volta adeguato il piano regionale, si prevede un termine per l'adeguamento anche dei piani di ambito, facendo salvi, nella more di tali procedure, i piani attualmente vigenti o già adottati e da approvare.

Per quanto riguarda la ridefinizione del quadro delle competenze amministrative in materia di gestione dei rifiuti, la legge si adegua al recentemente orientamento della Corte costituzionale (sentenze 187/2011 e 159/2012) secondo il quale le regioni non possono, nelle materia di competenza legislativa esclusiva statale come la tutela ambientale, trasferire con proprie leggi funzioni amministrative che il legislatore statale ha espressamente loro attribuito.

Si provvede dunque alla riallocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative che lo Stato ha attribuito espressamente alle regioni, senza possibilità di delega. A tal proposito si fa presente che la Regione Toscana si era avvalsa dell'istituto della delega alle provincie sin dal testo originario della legge regionale 25/1998. Tra le funzioni riallocate a livello regionale rientrano in particolare le autorizzazioni per la realizzazione ed esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti, nonché, in attuazione dei principi di coordinamento e semplificazione delle procedure, la valutazione di impatto ambientale e la verifica di assoggettabilità sui relativi progetti.

La legge regionale 61/2014 persegue l'obiettivo di assicurare la realizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti ritenuti strategici attraverso l'accentramento a livello regionale delle relative funzioni autorizzative ritenendo

tale livello quello più adeguato. Si tratta in particolare delle discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi, degli impianti di termovalorizzazione con recupero energetico, degli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica. Con riferimento a tali funzioni la legge stabilisce che decorrono dall'entrata in vigore della legge 61/2014.

La revisione organica della legge 25/1998 si completa poi con la riscrittura delle disposizioni relative al tema della bonifica dei siti inquinati, che necessitavano di un adeguamento sostanziale alla normativa nazionale.

Da segnalare, infine, l'introduzione, alla luce delle disposizioni contenute nel decreto legge 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), della disciplina dei vincoli di natura urbanistica sulle aree da bonificare con la quale sono individuati gli interventi edilizi ammessi e le condizioni necessarie al rilascio dei titoli per la realizzazione di interventi anche diversi.

Peraltro con riferimento alla materia della gestione dei rifiuti si sottolinea come fin dalla presentazione della proposta di legge 270 l'Ufficio legislativo ha sempre evidenziato che i numerosissimi interventi modificativi stratificatisi nel corso degli anni avrebbero reso necessaria una completa riscrittura della legge regionale in materia di rifiuti, con la conseguente abrogazione della legge regionale 25/1998, che non è stato però possibile effettuare in considerazione della mancanza di un adeguato lasso temporale.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 15 dicembre 2014, n. 76 "Modifica alla legge regionale 29 dicembre 2009, n. 87 (Trasformazione della società "Agenzia regionale recupero risorse s.p.a." nella società "Agenzia regionale recupero risorse s.p.a." a capitale pubblico. Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25). Attribuzioni di funzioni a Agenzia regionale recupero risorse S.p.A".

In particolare tale modifica si è resa necessaria in considerazione delle nuove funzioni attribuite alla Regione dalla legge regionale 61/2014 con riferimento alle discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi, degli impianti di termovalorizzazione con recupero energetico, degli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica, che peraltro, decorrono dall'entrata in vigore della stesse legge 61/2014 (20 novembre 2014). L'unico articolo della legge prevede infatti che l'ARRR svolga l'assistenza e il supporto tecnico necessario per l'esercizio delle nuove funzioni amministrative attribuite alla Regione relative al rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione, l'esercizio e la chiusura degli impianti di gestione dei rifiuti e lo svolgimento delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, anche pericolosi, rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209, 211 e 213 del decreto legislativo 152/2006.

La peculiarità della legge risiede nel fatto che il testo è stato presentato "fuori sacco" a seguito di lettera presentata dall'Assessore regionale Bramerini, letta durante la seduta della Commissione del 27 novembre 2014, che richiedeva l'urgenza della sua approvazione al fine di consentire l'esercizio di alcune

competenze assunte dalla Regione stessa a seguito dell'approvazione della legge regionale 61/2014. La proposta di legge è stata dunque approvata all'unanimità senza richiesta di parere all'Ufficio legislativo.

Completa la riforma della materia l'approvazione del piano regionale dei rifiuti avvenuta con deliberazione del 18 novembre 2014, n. 94, a seguito di un complesso iter che ha visto dapprima l'adozione di tale piano con deliberazione del 19 dicembre 2013, n. 106, successivamente la fase di presentazione delle osservazioni e infine la sua approvazione ad opera del Consiglio regionale. Tale piano costituisce lo strumento di programmazione unitaria con cui la regione definisce in maniera strategica le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento di rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare (su questo si veda la relazione di Rossana Bardocci).

Infine è stata approvata la legge regionale 16 dicembre 2014, n. 77 "Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo). Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri". Scopo principale della legge è quello di delineare un nuovo assetto delle competenze, introducendo un autonomo titolo all'interno della legge regionale 91/1998 "Titolo IV bis - Disciplina delle funzioni in materia di tutela della costa e degli abitati costieri".

In particolare, la legge regionale definisce il contesto della programmazione regionale al fine di preservare l'equilibrio costiero e stabilisce che le strategie di intervento siano individuate nel piano ambientale ed energetico regionale (PAER), di cui alla legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 (Istituzione del piano ambientale ed energetico regionale). Queste strategie sono attuate mediante un documento operativo, approvato annualmente dalla Giunta regionale. La legge prevede inoltre la predisposizione di un quadro conoscitivo costantemente aggiornato al fine di garantire una corretta programmazione degli interventi pubblici ma anche di quelli privati volti al miglioramento dello stato della costa in modo da preservarla, in particolare, dai fenomeni di erosione.

Obiettivo della legge è da un lato quello di accelerare le procedure amministrative, dall'altro di semplificarle. Viene pertanto attribuito alla Regione l'esercizio delle competenze amministrative per il rilascio dei titoli necessari alla realizzazione degli interventi di recupero e riequilibrio della fascia costiera (ad eccezione dei titoli edilizi), che interessano il territorio di più comuni.

Sono inoltre individuati strumenti di raccordo e coordinamento per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di difesa della costa anche attraverso l'istituzione di tavoli tecnici e politici al fine di condividere le diverse scelte programmate.

Si rileva, come particolarità da segnalare, che la legge regionale, pur non essendo diretta attuazione di disposizioni comunitarie, dà attuazione alla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa

(2002/413/CE) a cui ha fatto seguito un Protocollo, sottoscritto dallo Stato italiano, sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (Protocollo ICZM - Integrated Coastal Zone Management), adottato nell'ambito della Conferenza diplomatica plenipotenziaria tenutasi a Madrid nei giorni 20 e 21 gennaio 2008, ed entrato in vigore il 24 marzo 2011.