

## POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

### PREMESSA

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2018 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio regionale costituiscono in gran parte interventi rilevanti di riforma del settore di riferimento. In particolare sono da segnalare la legge regionale 10/2018, che ha innovato profondamente la *governance* in materia di servizio idrico e l'organizzazione amministrativa dell'Autorità idrica toscana; la legge regionale 41/2018, che ha profondamente innovato la materia della difesa del suolo e del rischio idraulico; la legge regionale 25/2018 in materia di valutazioni ambientali.

### 1. ACQUE

Con riferimento a questo ambito settoriale è intervenuta la legge regionale 21 febbraio 2018, n. 10 in materia di servizio idrico<sup>1</sup>.

Come noto, la disciplina del servizio idrico integrato attiene alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato con la conseguenza che le competenze regionali in questa materia devono svolgersi nell'alveo della disciplina statale e che sono ammissibili interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale purché siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano o promuovono la concorrenza.

Alla legge regionale compete, invece, disporre l'attribuzione delle funzioni degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché nel rispetto di quanto disposto dalla legislazione statale con riferimento alla tutela della concorrenza e alla tutela dell'ambiente.

Per quanto attiene alla regolazione tariffaria, questa è disciplinata a livello statale dall'articolo 154 del decreto legislativo 152/2006<sup>2</sup> (c.d. Testo unico ambientale). Il metodo tariffario idrico è approvato dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Le principali novità del nuovo metodo tariffario riguardano la soppressione della componente di remunerazione del capitale, in accoglimento degli esiti del referendum popolare svoltosi nel giugno del 2011, e l'inclusione dei costi ambientali tra le componenti di costo. La ricorrenza di tale requisito peraltro non snatura la nozione di "rilevanza

---

<sup>1</sup> Tale legge costituisce l'approvazione della pdl 233 proposta da parte della Giunta regionale.

<sup>2</sup> D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "*Norme in materia ambientale*".

economica” del servizio idrico, in quanto, come riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentenze 26/2011 e 325/2010, coesistente a tale nozione non è la remunerazione del capitale, quanto la copertura dei costi del servizio stesso.

Sulla proposta di legge 233 è stato compiuto un considerevole lavoro istruttorio da parte degli uffici consiliari ed il testo è stato rivisto in molti punti anche grazie alle numerose segnalazioni delle schede di legittimità formulate per la Prima e per la Quarta commissione consiliare. Il lavoro istruttorio ha visto impegnati, in un gruppo di lavoro informale gli uffici dell’assistenza generale alla commissione, dell’Ufficio giuridico-legislativo del Consiglio e gli uffici di Giunta a vario titolo coinvolti nel procedimento legislativo.

In particolare, la legge regionale 10/2018 nasce dall’esigenza di modificare la legge istitutiva dell’Autorità idrica toscana – AIT (l.r. 69/2011) al fine di operare una revisione della *governance* e dell’organizzazione amministrativa dell’ente, nonché di adeguare la legge regionale 69/2011 al mutato quadro normativo e regolamentare nazionale in materia di regolazione tariffaria del servizio idrico integrato.

Le modifiche che vengono apportate alla legge regionale 69/2011 riguardano fondamentalmente la struttura dell’AIT nell’assetto dei suoi organi e nelle funzioni che ciascuno di essi è chiamato ad esercitare.

In particolare, sono state riviste le funzioni degli organi collegiali, le funzioni del consiglio direttivo e delle conferenze territoriali. Una delle novità più rilevanti riguarda il Consiglio direttivo che viene adesso qualificato come organo dell’AIT affiancando alle funzioni consultive, di controllo e di raccordo tra assemblea e direttore generale, funzioni di amministrazione attiva.

Sono state rimodulate le funzioni, già riservate alla Regione dalla legge regionale 69/2011, per l’individuazione e la realizzazione degli interventi strategici di interesse regionale, recepiti nel piano d’ambito in attuazione degli indirizzi e dei programmi del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), per una gestione sostenibile delle risorse idriche ed in coerenza con le previsioni del piano di tutela delle acque.

Per quanto attiene strettamente alla tariffa, le modifiche intervenute hanno provveduto ad adeguare la legge regionale 69/2011 al mutato quadro normativo e regolamentare nazionale in tema di regolazione tariffaria, poiché i provvedimenti dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), richiedono la riformulazione o il riassetto di alcune competenze assegnate agli organi dell’ente.

## 2. RISCHIO IDRAULICO E DIFESA DEL SUOLO

La legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 “*Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d’acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 (Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni). Modifiche alla l.r. 80/2015<sup>3</sup> e alla l.r. 65/2014<sup>4</sup>*” costituisce indubbiamente l’intervento normativo più significativo approvato nella materia tutela dell’ambiente nel corso dell’anno.

Si tratta, infatti, di una legge di totale riforma del settore, caratterizzata da un contenuto fortemente tecnico e da un ambito materiale di intervento molto complesso, in cui si intersecano molteplici competenze, tra quelle esclusive statali (tutela dell’ambiente), nelle quali la regione esercita quanto ad essa viene conferito dallo Stato, e quelle concorrenti (governo del territorio, protezione civile). Proprio la rilevanza delle materie trattate e le difficoltà tecniche di trovare soluzioni appropriate hanno determinato un lungo *iter* istruttorio per l’approvazione della legge regionale<sup>5</sup>, nell’ambito del quale la Quarta Commissione ha svolto una complessa attività, anche a seguito delle numerose osservazioni pervenute da soggetti esterni durante la fase delle consultazioni e dal Consiglio delle autonomie locali.

Per far fronte alle notevoli richieste di emendamenti è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico-politico composto da dirigenti e funzionari degli uffici di Giunta e di Consiglio, coordinati dal Presidente della Quarta Commissione consiliare. Il gruppo di lavoro ha esaminato tutte le osservazioni pervenute, giungendo ad elaborare un nuovo testo della proposta di legge 185. Quasi tutti gli articoli della proposta di legge iniziale sono stati rivisti alla luce delle osservazioni pervenute ed alla consistente attività emendativa consiliare<sup>6</sup>. Dai 17 articoli della proposta di legge originaria, 13 dei quali modificati, si è passati ai 26 articoli finali con numerose modifiche.

La necessità di modificare la normativa in materia di gestione del rischio idraulico nasce dall’esigenza di aggiornare la legge regionale 21/2012<sup>7</sup>, ora abrogata, ai principi della direttiva 2007/60/CE, del decreto legislativo 49/2010<sup>8</sup>, poi recepiti nei piani di gestione rischio alluvioni a scala distrettuale.

---

<sup>3</sup> L.r. 28 dicembre 2015, n. 80 “*Norme in materia di difesa del suolo. Tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri*”.

<sup>4</sup> L.r. 10 novembre 2014, n. 65 “*Norme per il governo del territorio*”.

<sup>5</sup> Il Consiglio regionale ha approvato il testo in data 18 luglio 2018 dopo che la proposta di legge originaria era stata depositata agli atti consiliari in data 17 maggio 2017.

<sup>6</sup> Gli aggiustamenti rispetto alla proposta iniziale sono stati prodotti a seguito degli emendamenti proposti dal Presidente Baccelli, dalla consigliera Meucci, dalla stessa Giunta regionale ed infine anche dall’Assessore Fratoni.

<sup>7</sup> Legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 “*Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d’acqua*” che viene abrogata dall’art. 24 della l.r. 41/2018.

<sup>8</sup> D.Lgs. 23 febbraio 2010, n. 49 “*Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*”.

Con l'entrata in vigore del Piano di gestione rischio alluvioni (PGRA) sono state, infatti, introdotte classi di pericolosità idrauliche omogenee a scala nazionale riferite agli scenari previsti dal decreto legislativo 49/2010 (alluvioni frequenti, poco frequenti, scarsa probabilità di alluvioni o scenari di eventi estremi) che hanno reso necessario introdurre modifiche alla legislazione vigente.

La legge regionale 41/2018 introduce l'obbligo di perseguire la gestione del rischio alluvioni rispetto ad uno scenario idoneo per la pianificazione territoriale, quale condizione a cui i comuni debbono attenersi nel disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio. Lo scenario di alluvioni a cui i comuni debbono fare riferimento è quello individuato dai piani di gestione rischio alluvioni, come "scenario per alluvioni poco frequenti" corrispondente di fatto ad evento con tempo di ritorno 200 anni.

La gestione del rischio viene intesa come l'insieme delle azioni volte a mitigare i danni conseguenti alle alluvioni e deve essere attuata attraverso interventi tesi a ridurre la pericolosità (ovvero la frequenza e le caratteristiche dell'evento alluvionale), nonché la vulnerabilità dell'elemento soggetto ad allagamenti. La legge regionale 41/2018 ammette come possibili, rispetto ad uno scenario di alluvioni poco frequenti, solo danni minori agli edifici, alle infrastrutture e al patrimonio ambientale, tali da non pregiudicare l'incolumità delle persone, l'agibilità degli edifici e delle infrastrutture e la funzionalità delle attività economiche. Dette condizioni corrispondono ad un rischio definito rischio medio (R2) dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 1998 "*Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 giugno 1998 n.180*".

In particolare, la legge regionale 41/2018 individua con estremo dettaglio la tipologia di opere con cui gestire il rischio di alluvioni connesso alle trasformazioni urbanistico-edilizie, da valutarsi sempre rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti (evento con tempo di ritorno 200 anni). La gestione del rischio di alluvioni e le opere necessarie sono differenziate sia in funzione della frequenza di accadimento dei fenomeni alluvionali (valutata tramite la classe di pericolosità idraulica) sia in funzione dell'intensità del fenomeno alluvionale (valutata tramite la magnitudo idraulica ovvero la combinazione del battente e della velocità della corrente rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti). Inoltre, le condizioni di attuazioni delle trasformazioni sono distinte a seconda che queste ricadono all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato ai sensi della legge regionale 65/2014<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento sulla tipologia di opere che è possibile realizzare si veda la relazione del dott. Domenico Ferraro relativa alla parte sul governo del territorio.

Per quanto riguarda la parte più propriamente attinente alla tutela dell'ambiente, viene il rilievo il Capo I della legge regionale e dunque gli articoli da 1 a 6 della stessa. In particolare, l'articolo 1 individua l'oggetto della legge, prevedendo che *“la Regione, al fine di ridurre le conseguenze negative, derivanti dalle alluvioni, per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche, nonché al fine di mitigare i fenomeni di esondazione e dissesto idrogeologico, disciplina la gestione del rischio di alluvioni in relazione alle trasformazioni del territorio e la tutela dei corsi d'acqua”*.

L'articolo 2 invece contiene le definizioni utili ai fini della comprensione del testo<sup>10</sup>. Il successivo articolo 3 ribadisce, specificandolo maggiormente, il divieto di effettuare nuove costruzioni o trasformazioni morfologiche negli alvei, nelle golene, sugli argini e nelle aree comprendenti le due fasce di larghezza di dieci metri<sup>11</sup> dal piede esterno dell'argine o, in mancanza, dal ciglio di sponda dei corsi d'acqua del reticolo idrografico<sup>12</sup>.

Gli articoli da 4 a 6 introducono poi alcune disposizioni in merito agli interventi di copertura dei corsi d'acqua in modo da dare risposta a molteplici situazioni presenti su tutto il territorio toscano che riguardano interventi di adeguamento dei tombamenti, nonché la gestione transitoria nelle more dell'adeguamento di questi. In particolare, viene ribadito il divieto di effettuare coperture dei corsi d'acqua insistenti sul demanio idrico, fluviale, lacuale e su tutto il reticolo idrografico e si prevede che, al fine di garantire la tutela della pubblica incolumità, la Regione, nell'ambito del rilascio della concessione demaniale, detti indirizzi ai concessionari di cui all'articolo 6 per la realizzazione degli interventi di adeguamento dei tratti coperti dei corsi d'acqua atti a garantirne la funzionalità idraulica e la riduzione del rischio, nonché a consentirne la manutenzione (art. 4)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Su questo articolo, molto importante e dal contenuto squisitamente tecnico, si rinvia alla relazione del dott. Domenico Ferraro sul governo del territorio.

<sup>11</sup> Tale divieto era già previsto dall'art. 1 della l.r. 21/2012.

<sup>12</sup> Il reticolo idrografico è definito dall'art. 22, comma 2, lettera e), della l.r. 79/2012 *“Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994”*.

<sup>13</sup> Si fa presente che l'art. 18 della l.r. 77/2017 *“Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018”* ha previsto che *“la Regione promuove la presentazione da parte dei comuni di progetti per la realizzazione di interventi strutturali correttivi e di adeguamento dei tratti coperti dei corsi d'acqua, finalizzati alla rimozione e alla riduzione del rischio garantendone la funzionalità idraulica”*. A tal fine la Giunta regionale è chiamata a definire le modalità di erogazione del contributo per la realizzazione degli interventi *“sulla base dei seguenti criteri prioritari per la valutazione dei progetti: a) interventi in aree a maggiore densità insediativa o produttiva e commerciale; b) interventi in aree classificate negli atti di pianificazione di bacino in attuazione della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, come aree a pericolosità per alluvioni frequenti o a pericolosità per alluvioni elevate;c) presenza di un cofinanziamento comunale o privato”*. L'art. 23 della l.r. 74/2018 *“Legge di stabilità per l'anno 2019”* ha poi provveduto a modificare l'art. 18 stesso aggiungendo un comma al fine di disciplinare l'imputazione dell'onere di spesa per gli anni 2019-2021.

Nelle more della realizzazione degli interventi di adeguamento, i soggetti concessionari garantiscono l'esercizio provvisorio dell'opera in condizioni di rischio compatibili con la tutela della pubblica incolumità (art. 5).

I tratti coperti contigui fra loro, sul medesimo corso d'acqua, ancorché eseguiti in epoche diverse e da soggetti diversi, sono dati in concessione ad uno o più soggetti in forma associata e, laddove non sia possibile individuare un unico soggetto, al comune territorialmente interessato. Qualora il tratto coperto del corso d'acqua ricada in un'area urbanizzata ed attraversi più di due proprietà, o la copertura sia stata eseguita per pubblica utilità, la gestione dello stesso e la relativa concessione sono affidate al comune o ai comuni territorialmente interessati in forma associata (art. 6).

Resta da segnalare l'introduzione, su emendamento proposto dal Presidente della Quarta Commissione e da altri membri della commissione, dell'articolo 22 "*Disposizioni per la realizzazione di opere idrauliche da parte dei privati*" volto ad incentivare forme di collaborazione pubblico privato, attraverso la stipula di una convenzione tra Regione e soggetto privato.

Infine, l'articolo 25, inserito sempre su iniziativa del Presidente della Commissione e di altri consiglieri, prevedeva la corresponsione da parte della Regione di contributi ai comuni, finalizzati all'implementazione delle mappe di pericolosità da alluvione e rischio di alluvioni con la determinazione del battente.

Il contenuto di tale articolo, abrogato dall'articolo 26 della legge regionale 68/2018 "*Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2018-2020*", è stato poi trasfuso nell'articolo 4 della legge regionale 73/2018 "*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019*"<sup>14</sup>.

Nell'ambito di questo settore di intervento è stata poi approvata la legge regionale 70/2018 "*Disposizioni in merito all'organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015*". In particolare, il Capo II di tale legge (artt. 24-33) reca modifiche alla legge regionale 80/2015 in materia di difesa del suolo. Tali modifiche nascono in primo luogo dall'esigenza di consentire alla Regione di potersi avvalere dei comuni per l'esercizio delle funzioni ad essa spettanti in materia di difesa del suolo.

Inoltre, viene modificato il contenuto del documento operativo per la difesa del suolo di cui all'articolo 3 della legge regionale 80/2015 che, dopo le modifiche apportate, ricomprende anche le eventuali opere per la cui

---

<sup>14</sup> Tale articolo al comma 2 prevede che i contributi sono erogati ai comuni che non dispongano della determinazione del battente, con priorità ai comuni il cui territorio ricade in aree a pericolosità per alluvioni frequenti tenendo conto anche della situazione di maggior disagio di cui alla l.r. 68/2011 "*Norme sul sistema delle autonomie locali*". Il comma 3 dello stesso articolo prevede inoltre che le modalità di erogazione e rendicontazione dei contributi e i tempi per la realizzazione degli studi per la determinazione del battente siano definiti con deliberazione della Giunta regionale.

progettazione e realizzazione la Regione si avvale dei consorzi di bonifica e dei comuni (art. 25).

Gli articoli 27 e 28 dispongono l'abbassamento dell'importo minimo delle sanzioni previste in questa materia. Viene inoltre disciplinata la possibilità per i comuni di realizzare opere di manutenzione direttamente connesse e funzionali alla gestione del demanio marittimo, finanziate anche parzialmente con risorse del bilancio regionale e inserite all'interno del documento operativo annuale per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera.

Infine l'articolo 32 inserisce nel testo della legge regionale 80/2015 il nuovo articolo 24 bis *“Direttive per la conservazione e la protezione dell'ecosistema toscano nell'ambito della progettazione ed esecuzione degli interventi di manutenzione e messa in sicurezza dei corsi d'acqua”* al fine di bilanciare l'interesse volto alla conservazione e protezione dell'ecosistema con quello della efficiente realizzazione delle nuove opere e degli interventi di manutenzione sui corsi d'acqua. Tale articolo, in particolare, prevede che la Giunta regionale emani con deliberazione direttive finalizzate alla conservazione e alla protezione dell'ecosistema toscano nell'ambito della progettazione ed esecuzione degli interventi di manutenzione e messa in sicurezza dei corsi di acqua. Tali direttive possono prevedere azioni, da parte dei consorzi di bonifica, finalizzate ad attività di formazione in materia di ecologia, botanica, ornitologia, conservazione della biodiversità.

### **3. RIFIUTI**

Con riferimento a questo settore, è intervenuta la legge regionale 23/2018 *“Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. Modifiche alla l.r. 87/2009”*<sup>15</sup> al fine di razionalizzare il funzionamento dell'Agenzia e semplificare il suo rapporto con la Regione. In particolare, viene riformulato<sup>16</sup> l'oggetto sociale, e le attività in esso ricomprese vengono ad essere meglio definite per evidenziare la distinzione in attività istituzionali a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo.

Tale distinzione è fondata sul carattere strategico e indefettibile delle stesse e ha come scopo la differenziazione delle modalità di finanziamento tra le due tipologie di attività.

---

<sup>15</sup> Cfr. l.r. 87/2009 (Trasformazione della società “Agenzia regione recupero risorse s.p.a.” nella società “Agenzia regionale recupero risorse s.p.a.” a capitale sociale pubblico. Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25) che ha appunto istituito la società in house Agenzia regionale recupero risorse s.p.s.

<sup>16</sup> Si veda a tal proposito l'art. 2 della l.r. 23/2018 che ha modificato l'art. 5 della l.r. 87/2009. Il successivo art. 3, che inserisce nella l.r. 87/2009, l'art. 5 bis individua alcune delle attività ricomprese nell'oggetto sociale come istituzionali.

In particolare sono qualificate attività istituzionali di carattere continuativo quelle che afferiscono in modo più stretto alle finalità istituzionali della Regione, la quale, al fine di garantirne lo svolgimento secondo criteri di imparzialità, flessibilità, terzietà, efficacia ed economicità le affida alle società in house. In considerazione del particolare rilievo di tali attività per garantirne l'effettiva realizzazione, è previsto che i costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento siano coperti mediante un contributo annuale il cui ammontare è stabilito in legge di bilancio.

Le attività istituzionali a carattere non continuativo, che svolgono una funzione di completamento e potenziamento di quelle a carattere continuativo e non sono indefettibili rispetto alle finalità istituzionali della Regione, sono finanziate mediante la corresponsione di un compenso sulla base delle tariffe fissate nel piano di attività.

In questo settore è stata poi approvata la proposta di legge 284 del 2018 dal titolo “*Autosufficienza – Poteri regionali. Modifiche alla legge regionale 25/1998*” (proponente Giunta regionale) che poi ha dato luogo alla legge regionale 67/2018 “*Disposizioni in materia di autosufficienza dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi. Modifiche alla l.r. 25/1998*”<sup>17</sup>.

In particolare, con tale modifica si è intervenuti sull'articolo 25 della legge regionale 25/1998 in materia di gestione dei rifiuti, che nella versione previgente prevedeva che, ove l'obiettivo dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti a livello di Ambito territoriale ottimale (ATO) non fosse interamente perseguibile a causa della carenza di capacità di smaltimento dei rifiuti per le varie tipologie di impianti, il Consiglio regionale, con deliberazione, dovesse formulare indirizzi per la sottoscrizione di una convenzione tra le autorità per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, finalizzata allo smaltimento dei rifiuti in un ATO diverso da quello di provenienza.

La proposta di legge in esame nella sua versione originaria presentata dalla Giunta regionale sostituiva interamente l'articolo 25 della legge regionale 25/1998, attribuendo alla Giunta regionale, nelle more del raggiungimento della completa autosufficienza nella gestione a livello di ATO dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi, la competenza ad individuare i flussi di tali rifiuti destinati al trattamento fuori dall'ambito ottimale di produzione degli stessi e gli impianti di destinazione degli stessi. La Giunta regionale era inoltre competente a definire i parametri per la determinazione dei prezzi di conferimento degli stessi rifiuti agli impianti di destinazione.

La proposta della Giunta attribuiva quindi alla stessa la competenza ad individuare i flussi dei rifiuti, con la conseguenza che il Consiglio regionale non avrebbe più avuto alcuna competenza in caso di mancato raggiungimento della completa autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani a livello di ATO. Inoltre, la proposta di legge in oggetto proponeva di superare le convenzioni

---

<sup>17</sup> Il titolo della legge è stato modificato in commissione a fini di chiarezza.



interambito quale sistema per risolvere il problema del mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'autosufficienza nella gestione a livello di ATO dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi, prevedendo l'intervento della Giunta regionale, competente a individuare con propria deliberazione, che avrebbe costituito modifica dei piani di ambito, i flussi dei rifiuti destinati a trattamento fuori dall'ATO di produzione e gli impianti di destinazione degli stessi.

La proposta di legge 284 è stata però emendata in Quarta Commissione, anche a seguito delle audizioni con le autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. L'emendamento presentato da alcuni consiglieri del PD (primo firmatario il Presidente della Quarta Commissione) ha ampiamente modificato il testo originario della proposta di legge 284, andando a modificare l'articolo 25 della legge regionale 25/1998 che non viene più sostituito. La principale novità introdotta dall'emendamento riguarda l'istituzione di un Comitato regionale di coordinamento<sup>18</sup> con il compito di monitorare e verificare l'attuazione della convenzione tra le autorità per il servizio di gestione dei rifiuti urbani con riferimento alla gestione dei flussi di rifiuti destinati a impianti di trattamento fuori dall'ambito ottimale di produzione. In esito alle verifiche del Comitato, la Giunta con propria deliberazione, nel rispetto degli indirizzi del Consiglio regionale e sentite le AATO interessate, può approvare specifiche disposizioni operative con riferimento alla gestione dei flussi di rifiuti oggetto della convenzione.

Le disposizioni operative sono recepite dalle AATO interessate entro 30 giorni; qualora l'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani rimanga inerte o comunque non dia piena attuazione a quanto stabilito dalla deliberazione della Giunta regionale, la Regione si sostituisce con le modalità di cui all'articolo 44 della legge regionale 69/2011<sup>19</sup>.

La legge regionale 67/2018 costituisce dunque un contemperamento tra l'esigenza di non esautorare il Consiglio regionale di poteri in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo della completa autosufficienza nella gestione dei rifiuti a livello di ATO e la necessità di attribuire alla Giunta la competenza di definire specifiche disposizioni operative con riferimento alla gestione dei flussi di rifiuti oggetto della convenzione tra le autorità per il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

---

<sup>18</sup> Istituito presso la Direzione competente della Regione Toscana.

<sup>19</sup> Lr. 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"*.

#### 4. VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

In questo settore è intervenuta una importante legge di riforma, la legge regionale 25 maggio 2018 n. 25 “*Disposizioni in materia di valutazioni ambientali in attuazione del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 . Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 46/2013*”.

Sulla proposta di legge 255 del 2018 è stato compiuto un importante lavoro istruttorio e di riscrittura della stessa, anche a seguito di audizioni con vari soggetti rappresentanti delle varie categorie economiche che ne avevano fatto richiesta<sup>20</sup>.

L'intervento normativo regionale nasce da una parte dall'esigenza di apportare modifiche in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) per introdurre semplificazioni rese necessarie in base alla prassi maturata in materia<sup>21</sup>, dall'altra dalla necessità di attuare il decreto legislativo 104/2017 “*Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114*”, che ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina della VIA<sup>22</sup>.

Tale decreto ha realizzato un'ampia riforma della disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA, contenute nel decreto legislativo 152/2006<sup>23</sup>.

La *ratio* delle modifiche introdotte poggia da un lato sull'esigenza di rendere uniforme e omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole previste per i procedimenti di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, al fine di recepire la disciplina della nuova direttiva europea, che dispone di prevedere regole dettagliate sul procedimento, nonché di evitare quella situazione di frammentazione e contraddittorietà del quadro regolamentare (dovuta alle diversificate discipline regionali) che caratterizzava il quadro normativo previgente. Dall'altro, sul presupposto consolidato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>24</sup> per cui l'istituto della VIA è riconducibile nella

---

<sup>20</sup> Il testo finale come riformulato ed emendato in Commissione si compone di 34 articoli al posto dei 31 originari.

<sup>21</sup> Si vedano gli articoli da 1 a 9 della legge.

<sup>22</sup> Articoli da 10 a 31 della l.r. 25/2018.

<sup>23</sup> Si tratta di un intervento legislativo che ha trovato senza dubbio la sua “*occasione*” nella necessità di dare attuazione all'ultima direttiva europea in materia, la n. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (modificativa della direttiva n. 2011/92/UE), ma che, altrettanto innegabilmente, traendo fondamento dalla delega legislativa contenuta negli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 “*Legge di delegazione europea 2014*”, ha inteso affrontare in termini sistematici l'intera disciplina dei procedimenti di VIA, procedendo a una sua revisione complessiva anziché limitarsi al “*consueto*” mero e formale adeguamento dell'ordinamento interno alla nuova normativa europea.

<sup>24</sup> Si veda per tutti la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2018.

sua interezza e organicità alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e quindi appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ammettendo una competenza delle Regioni nella medesima materia solo se ed in quanto sia espressamente contemplata da specifiche e puntuali previsioni contenute nella legislazione statale<sup>25</sup>.

In particolare, è stato introdotto nel decreto legislativo 152 del 2006 il nuovo art. 7-bis che ha ridisegnato le competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA<sup>26</sup>. Tale articolo al comma 7 dispone in via generale che *“qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del presente decreto. Il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all’articolo 27-bis”*.

Tale ultimo articolo, inserito dall’articolo 16, comma 2, decreto legislativo 104/2017, che prevede il *“provvedimento autorizzatorio unico regionale”*, è volto a ricomprendere nel provvedimento, all’esito di apposita conferenza di servizi in modalità sincrona ai sensi dell’articolo 14ter della legge 241/1990, *“il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l’esercizio del progetto, recandone l’indicazione esplicita”*.

Il comma 8 dello stesso articolo 7 bis prevede poi che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano disciplinare, con proprie leggi o regolamenti, esclusivamente *“l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché*

---

<sup>25</sup> Le Regioni a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, dalle Regioni a statuto speciale Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, questioni di legittimità costituzionale dell’intero d.lgs. n. 104/2017 e di sue singole disposizioni, che sono state decise con la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2018.

<sup>26</sup>I primi sei commi di tale articolo prevedono: *“ 1. La verifica di assoggettabilità a VIA e la VIA vengono effettuate ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell’esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni. 2. Sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all’allegato II alla parte seconda del presente decreto. Sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all’allegato II-bis alla parte seconda del presente decreto. 3. Sono sottoposti a VIA in sede regionale, i progetti di cui all’allegato III alla parte seconda del presente decreto. Sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all’allegato IV alla parte seconda del presente decreto. 4. In sede statale, l’autorità competente è il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che esercita le proprie competenze in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per le attività istruttorie relative al procedimento di VIA. Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA è adottato dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il provvedimento di VIA è adottato nelle forme e con le modalità di cui all’articolo 25, comma 2, e all’articolo 27, comma 8. 5. In sede regionale, l’autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome. 6. Qualora nei procedimenti di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA l’autorità competente coincida con l’autorità proponente di un progetto, le autorità medesime provvedono a separare in maniera appropriata, nell’ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti in relazione all’assolvimento dei compiti derivanti dal presente decreto”*.

*l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali*"<sup>27</sup>. Lo stesso comma 8 precisa poi che la potestà normativa in questione "è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per la consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis".

Sotto questo profilo assume poi rilevanza l'articolo 23 decreto legislativo 104/2017 che prevede che le regioni adeguino "i propri ordinamenti esercitando le potestà normative di cui all'articolo 7-bis, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come introdotto dall'articolo 5 del presente decreto, entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore del presente decreto".

La potestà legislativa regionale in materia è dunque rigorosamente vincolata alla conformità con la normativa europea e con quella nazionale (e non più soltanto con i principi fondamentali di quest'ultima) e abilitata solo ad alcune, limitate, possibilità di deroga; con l'ulteriore vincolo, in quest'ultimo caso e sempre in base all'esplicito disposto dell'articolo 7-bis, comma 8, della tassativa inderogabilità dei termini procedurali massimi stabiliti dal legislatore statale.

Le Regioni, dunque, devono assicurare qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, che "le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27bis a 29 del presente decreto", dovendosi svolgere "il procedimento di VIA di competenza regionale [...] con le modalità di cui all'articolo 27-bis", senza possibilità di disciplinare diversamente la materia se non con riferimento agli aspetti concernenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative attribuite in materia.

Tra le modifiche di maggior rilievo si segnala l'articolo 21 di modifica dell'articolo 48 della legge regionale 10/2010 relativo alla procedura di verifica di assoggettabilità (in particolare sono ridefiniti i contenuti dello studio

---

<sup>27</sup> Secondo M. Cecchetti, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2019, p. 8, si tratterebbe evidentemente non più di una legislazione concorrente (secondo un modello analogo a quello disegnato dall'art. 117, terzo comma, Cost.), bensì di una potestà legislativa meramente "delegata" o, meglio, come era previsto dall'art. 117, ult. comma, Cost., nel testo in vigore prima della legge cost. n. 3 del 2001, di una potestà legislativa a carattere sostanzialmente "attuativo-integrativo".

preliminare)<sup>28</sup>; l'articolo 31 che sostituisce l'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010<sup>29</sup>, introducendo la nuova disciplina del provvedimento autorizzatorio

---

<sup>28</sup>Secondo le modifiche apportate il comma 2 dell'art. 48 l.r. 10/2010, come sostituito, prevede che "Lo studio preliminare ambientale, redatto in conformità all'allegato IV-bis alla seconda del d.lgs. 152/2006 : a) tiene conto dei criteri di cui all'allegato V del medesimo decreto; b) per i fini di cui al punto 1, lettera b), ed al punto 2 dell'allegato IV-bis alla seconda del d.lgs. 152/2006 , descrive la relazione del progetto con le norme ed i vincoli, nonché con i piani e programmi a carattere settoriale, territoriale, ambientale e paesaggistico; c) in attuazione dei principi generali per la VIA, di cui all'articolo 4 del d.lgs. 152/2006, con particolare riferimento alla necessità di garantire un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica, contiene un allegato che illustra e quantifica le ricadute socio economiche del progetto sul territorio interessato, con riferimento: 1) agli effetti attesi sui livelli occupazionali, diretti e indiretti, prodotti sia in fase di realizzazione che di esercizio dell'opera; 2) ai benefici economici attesi per il territorio, diretti ed indiretti, prodotti sia in fase di realizzazione che di esercizio dell'opera".

<sup>29</sup> L'art. 31 in particolare sostituisce l'art. 73 bis della l.r. 10/2010 prevedendo: "1. Il procedimento coordinato, finalizzato all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico, comprendente il provvedimento di VIA ed i titoli abilitativi richiesti dal proponente, si svolge con le modalità di cui all'art. 27 bis del d.lgs. 152/2006 . I titoli abilitativi sono rilasciati sulla base del provvedimento di VIA favorevole e ne integrano le conclusioni.

2. Per i fini di cui al comma 1, il proponente presenta all'autorità competente un'istanza recante in allegato la documentazione prevista ai fini VIA e la documentazione prevista ai fini del rilascio dei titoli abilitativi richiesti dal proponente e indicati in apposito elenco dallo stesso predisposto.

3. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga nella forma dell'inchiesta pubblica, con le modalità di cui all'articolo 53.

4. L'autorità competente, con proprio atto, adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi che costituisce il provvedimento autorizzatorio unico di cui al comma 1. Nel caso in cui la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sia negativa, la medesima è comunicata dall'autorità competente al proponente ai sensi dell'articolo 10 bis della l. 241/1990 . Le eventuali osservazioni presentate dal proponente sono valutate in una nuova conferenza di servizi e sono oggetto di ulteriore determinazione di conclusione della conferenza.

5. Nel caso di procedimenti di competenza regionale, la Giunta regionale, nell'esercizio della propria discrezionalità politica e amministrativa, si esprime in ordine alla compatibilità ambientale del progetto e adotta contestualmente la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi. I comuni e gli enti parco adottano il provvedimento autorizzatorio unico di cui al comma 1 secondo le modalità organizzative previste dai rispettivi ordinamenti.

6. Qualora con riferimento allo specifico progetto oggetto di valutazione, a causa del livello di definizione degli elaborati progettuali, non sia possibile il rilascio di tutti i titoli abilitativi richiesti, necessari alla realizzazione ed all'esercizio del progetto, la conferenza dei servizi di cui all'articolo 27bis, comma 7, del d.lgs. 152/2006 prevede modalità e tempi per il rilascio dei titoli abilitativi residui e per il coordinamento delle rispettive procedure di rilascio da parte dei soggetti competenti.

7. Nei casi in cui l'istanza di avvio del procedimento di VIA, presentata dal proponente all'autorità competente per la VIA, non rechi specifica indicazione di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, richiesti dal proponente, il provvedimento di VIA è adottato decorsi 60 giorni dalla conclusione della fase di consultazione, ovvero dal deposito della documentazione integrativa nel caso in cui l'autorità competente non disponga sulla medesima una nuova fase di consultazione del pubblico. Qualora sia necessario procedere ad accertamenti e indagini di particolare complessità, l'autorità competente, con atto motivato, dispone il prolungamento della fase di valutazione sino ad un massimo di ulteriori 30 giorni, dando tempestivamente comunicazione al proponente delle ragioni che giustificano la proroga e del termine entro cui sarà emanato il provvedimento".

unico, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 27 bis del decreto legislativo 152/2006.

Con riferimento a tale ultimo articolo, i commi 6 e 7 individuavano percorsi alternativi al provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'articolo 27 bis del decreto legislativo 152/2006, suscitando alcune perplessità, pur riconoscendo che tali previsioni erano dettate sulla base dell'esigenza di garantire la "ragionevolezza dei procedimenti", anche alla luce delle diverse fattispecie che la prassi ha evidenziato in materia. In particolare, il comma 6 prevedeva il caso in cui non sia possibile rilasciare tutti i titoli abilitativi richiesti, rinviandone l'acquisizione in momento successivo rispetto alla conclusione della conferenza di servizi di cui all'articolo 27 bis, comma 7, del decreto legislativo 152/2006. Il comma 7, invece, prevedeva una procedura di VIA autonoma in presenza di istanze di avvio che non rechino richiesta di ulteriori atti autorizzativi.

Sotto questo profilo, sulla base della ricostruzione del quadro delle competenze in materia di VIA, veniva sottolineato che, trattandosi di disposizioni dettate nella materia "tutela dell'ambiente" di competenza esclusiva dello Stato, esse sono abilitate ad intervenire solo se e nella misura in cui rispettino i limiti inderogabilmente posti dal legislatore statale al potere normativo di dettaglio delle regioni, che, nella materia de qua, non dispongono di autonoma potestà legislativa, né esclusiva né concorrente (cfr. sent. Corte cost. 117 del 2015).

In commissione, inoltre, veniva presentato dal Presidente della Quarta Commissione un emendamento volto a modificare il comma 6 dell'articolo 43 della legge regionale 10/2010 in materia di VIA postuma<sup>30</sup>. Inoltre il lavoro istruttorio ha portato a chiarire alcune disposizioni con una formulazione più precisa, a specificare con esattezza alcuni rinvii normativi, ad introdurre nuovi articoli al fine di coordinare la legge regionale 46/2013 in materia di dibattito pubblico e di partecipazione alle politiche regionali, con le modifiche introdotte nella legge regionale 10/2010 in materia di partecipazione.

Dopo l'approvazione in aula, la legge regionale 25/2018 è stata oggetto di osservazioni da parte del Governo. In particolare, veniva contestata la lettera c) del comma 2 dell'articolo 48, che prevedeva ulteriori contenuti (un elaborato socio-economico) dello studio preliminare ambientale necessario ai fini della presentazione dell'istanza per la verifica di assoggettabilità a VIA, in quanto tali contenuti non sono previsti nell'Allegato IV bis alla parte seconda del decreto legislativo 152/2006, come modificato dal decreto legislativo 104/2017.

Inoltre sono stati contestati i commi 6 e 7 dell'articolo 73 bis della legge regionale 25/2018, in quanto in contrasto rispettivamente con il comma 1 ed il

---

<sup>30</sup> In particolare, l'emendamento approvato ha eliminato dal comma 6 dell'art.43 (relativo alla VIA postuma) l'ultimo periodo che disponeva "*Tali disposizioni non si applicano alle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA)*".

comma 7 dell'articolo 27 bis in materia di “*provvedimento autorizzatorio unico regionale*” che rappresenta l'unica modalità di espletamento della procedura di VIA nell'ambito della quale, pertanto, la VIA regionale deve confluire unitamente a tutti gli atti necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto<sup>31</sup>.

In conseguenza delle osservazioni da parte del Governo e in adempimento dell'impegno assunto dal Presidente della Regione con lo stesso di modificare le disposizioni oggetto delle censure in modo da evitare l'impugnazione dell'articolo 48 e dell'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010, così come modificata dalla legge regionale 25/2018, è intervenuta la 3/2019 “*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018*”, che agli articoli 21 e 22 ha provveduto ad abrogare rispettivamente la lettera c) del comma 2 dell'articolo 48 e i commi 6 e 7 dell'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010.

## **5. CAVE**

Per quanto riguarda il settore delle cave, si fa presente che in attesa delle modifiche alla legge generale di settore (l.r. 35/2015) di cui alla proposta di legge 181, si interviene con la legge regionale 24 aprile 2018, n. 18 “*Disposizioni concernenti termini previsti dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)*”<sup>32</sup> per differire alcuni termini, previsti dalla disciplina, vigenti già scaduti. Tra questi i termini assegnati ai comuni di Massa e Carrara per la ricognizione dei beni assegnati al loro patrimonio indisponibile comunale (art. 1), il termine per la stipulazione della convenzione per il prolungamento delle concessioni nel periodo transitorio (art. 2), il termine previsto per l'emanazione dei regolamenti comunali (art. 3) e quello per l'adozione del piano regionale delle cave (art. 4).

---

<sup>31</sup> Secondo il Governo, il contrasto sarebbe emerso anche con riferimento al parametro interposto costituito dall'art. 14, comma 4, l. n. 241/1990 che prevede l'obbligo di acquisire nella conferenza di servizi tutti gli atti necessari alla realizzazione ed all'esercizio del progetto sottoposto a VIA.

<sup>32</sup> Si veda a tal proposito la proposta di legge 253 del 2018.