

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

1. PREMESSA

Nel corso del 2022 le proposte di legge esaminate dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e approvate dal Consiglio regionale non sono state molto numerose¹ e hanno riguardato alcuni interventi importanti di modifica di leggi vigenti. In particolare, i due interventi normativi più significativi hanno riguardato la normativa regionale relativa alle valutazioni ambientali e alla programmazione ambientale.

2. VALUTAZIONI AMBIENTALI

Il primo intervento normativo significativo che si è avuto nel corso del 2022 ha riguardato, come già sottolineato, la disciplina delle valutazioni ambientali.

Da sottolineare che tale intervento significativo di modifica è avvenuto per il tramite della legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 5 agosto 2022, n. 29², che ha inciso fortemente sulla disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione d'impatto ambientale (VIA) di cui alla legge regionale 10/2010³.

¹ Oltre ai due importanti interventi normativi che si indicheranno nei paragrafi successivi nella materia ambiente sono state approvate altre due leggi. La prima di queste è la legge regionale 1 marzo 2022, n. 6 (Disposizioni in materia di ARPAT. Modifiche alla l.r. 30/2009), che ha previsto che l'Agenzia possa avvalersi del patrocinio e della consulenza dell'Avvocatura regionale e che la stessa possa avvalersi delle graduatorie delle selezioni pubbliche per il reclutamento del personale espletate dall'ESTAR, previo accordo con lo stesso. La seconda è la legge regionale 11 novembre 2022, n. 38 (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 39/2005 e 65/2014), che all'articolo 11 ha previsto di sottoscrivere accordi per la semplificazione del procedimento di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

² Con riferimento alla scelta della tipologia di legge - e dunque della legge di manutenzione che, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione attiene alla correzione di errori materiali o imprecisioni; all'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; all'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali; all'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale; l'interpretazione autentica di disposizioni regionali - pur in considerazione della significatività dell'intervento, per quanto riguarda la legittimità dell'intervento si è ritenuto che le modifiche proposte nella proposta di legge 114 del 2022, divenuta poi la legge regionale 35/2022, rientrassero nel contenuto tipico di tale legge.

³ Legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA).

Tale legge, al Capo II, dedicato all'Ambiente, oltre a contenere alcune disposizioni modificative della legge regionale 25/1998 in materia di rifiuti⁴ e alla legge regionale 30/2015 in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico ambientale regionale⁵ - agli articoli da 20 a 35 prevede una serie di disposizioni modificative della legge regionale 10/2010 e si articola in due parti. La prima parte, relativa alla VAS, prevede modifiche alla disciplina di cui alla legge regionale 10/2010 conseguenti all'entrata in vigore del decreto legge 77/2021⁶, convertito con modificazioni in legge 108/2021, e del decreto legge 152/2021⁷, convertito con modificazioni in legge 233/2021, che hanno modificato il decreto legislativo 152/2006, cosiddetto Codice dell'Ambiente⁸.

La seconda parte riguarda alcune puntuali modifiche relative alla disciplina della VIA, volte ad allineare la normativa regionale sia alla terminologia sia alle disposizioni di semplificazione introdotte, a livello statale, nella parte seconda del decreto legislativo 152/2006. Si tratta di alcune

⁴ Le modifiche apportate alla disciplina in materia di rifiuti (articoli da 9 a 19) derivano dall'esigenza di aggiornare la legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) prevedendo che il piano regionale previsto e disciplinato dall'articolo 199 del decreto legislativo 152/2006 e dall'articolo 9 della stessa legge regionale 25/1998 coordini e attui le azioni e le politiche regionali in materia di rifiuti e bonifiche dei siti inquinati, in conformità con quanto stabilito dalle direttive europee e dalle normative statali oggi esistenti in materia di economia circolare. Di conseguenza si è reso necessario integrare il titolo del piano regionale disciplinato dall'articolo 9 della legge regionale 25/1998, dandogli, in linea con la normativa europea e statale vigente, la dizione di "Piano regionale per l'economia circolare", in quanto gestisce i rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, in modo conforme ai principi dell'economia circolare. Gli articoli di questa sezione poi sostituiscono i riferimenti normativi della legge regionale 1/2005 con quelli alla legge regionale 65/2014 che le è succeduta abrogandola, e contiene ora la disciplina regionale del governo del territorio.

⁵ 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). In particolare, l'articolo 36 della legge regionale 29/2022 esplicita con chiarezza, senza innovare, che le funzioni previste sono esercitate dagli enti gestori nazionali con riferimento ai siti interamente ricadenti nel territorio di competenza e nelle relative aree contigue. Gli articoli da 37 a 39 apportano modifiche agli articoli 87, 88 e 89 della legge regionale 30/2015, esplicitando i richiami allo screening di incidenza ed alla valutazione appropriata ed adeguandoli alle Linee guida richiamate. L'articolo 40 apporta modifiche all'articolo 90 della legge regionale 30/2015 eliminando il riferimento all'esclusione della valutazione di incidenza, e prevedendo possibili semplificazioni nella predisposizione e presentazione della documentazione per la valutazione di incidenza nelle ipotesi richiamate. L'articolo 41 apporta modifiche all'articolo 91 della legge regionale 30/2015, in coerenza con quanto previsto dagli articoli precedenti ed introducendo il richiamo alle prevalutazioni, in coerenza con quanto previsto dalle Linee guida nazionali. L'articolo 42 apporta modifiche all'articolo 123 bis adeguandolo alle Linee guida ed integrando il riferimento alla città metropolitana (competente in materia forestale).

⁶ Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure).

⁷ Decreto legge 6 novembre 2021, n. 152 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose).

⁸ Inoltre, vengono introdotte disposizioni finalizzate al completo riallineamento della normativa regionale in materia di VAS con le disposizioni del decreto legislativo 152/2006 in materia di oneri istruttori.

disposizioni di modifica che consistono in precisazioni, aggiornamenti dei riferimenti normativi e modifiche di razionalizzazione del testo.

Per quanto riguarda la parte relativa alla VAS, l'articolo 20, modifica l'articolo 5 comma 4 ter della legge regionale 10/2010, ampliando il campo di applicazione della VAS anche ai piani di sviluppo aeroportuale, così come previsto dalla normativa statale. Analogamente l'articolo 21, che interviene a modificare l'articolo 6 comma 1 bis della legge regionale 10/2010, per quanto riguarda i casi di esclusione.

L'articolo 22 modifica l'articolo 22 della legge regionale 10/2010 eliminando la possibilità di trasmettere la documentazione finalizzata all'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS anche su supporto cartaceo e definendo la possibilità di introdurre solo raccomandazioni e non prescrizioni nel provvedimento di verifica emesso dall'autorità competente per la VAS.

Il successivo articolo 23, che modifica l'articolo 23 della legge regionale 10/2010, riallinea le modalità di svolgimento della fase preliminare di VAS a quelle definite dal decreto legislativo 152/2006, provvedendo anche a ridurre a 30 giorni la fase di consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e fissando in un massimo di 45 giorni la durata complessiva della fase preliminare di VAS.

L'articolo 24 sostituisce l'articolo 25 della legge regionale 10/2010 con l'obiettivo di ridefinire lo svolgimento della fase di redazione e consultazione sul rapporto ambientale. Vengono inoltre precisate le modalità di scambio e comunicazione tra l'autorità competente e l'autorità procedente per l'avvio della fase consultiva; a tal fine viene eliminata la pubblicazione sul BURT e si introduce la sola pubblicazione sui siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente. La durata della consultazione sul rapporto ambientale viene ridotta a 45 giorni.

L'articolo 25 modifica poi l'articolo 26 della legge regionale 10/2010, provvedendo a ridurre a 45 giorni i tempi per l'espressione del parere motivato da parte dell'autorità competente, mentre l'articolo 26, di modifica dell'articolo 29 della legge regionale 10/2010, introduce nella fase di monitoraggio del piano, due ulteriori adempimenti consistenti nella verifica del raggiungimento degli obiettivi definiti dalla strategia regionale di sviluppo sostenibile e nell'espressione dell'autorità competente sui risultati del monitoraggio, attraverso una procedura della durata massima di 30 giorni.

Con riferimento alla VIA, le modifiche introdotte attengono ad alcuni aspetti. In particolare, l'articolo 27 interviene a modificare l'articolo 39 della legge regionale 10/2010, al fine di allineare le procedure di consultazione preliminare con il proponente (cosiddetto *scoping*) a quelle individuate dalla norma nazionale (parte seconda del d.lgs.152/2006).

Gli articoli da 28 a 30 modificano gli articoli 45, 45 bis e 45 ter della legge regionale 10/2010, per quanto riguarda le competenze per lo svolgimento delle procedure di VIA, al fine di tenere conto che la valutazione di impatto ambientale in sede regionale è compresa all'interno del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR).

L'articolo 31 modifica l'articolo 47 della legge regionale 10/2010, al fine di uniformare la definizione dei fattori ambientali (cioè le componenti dell'ambiente che possono essere interessate dagli impatti di un progetto) a quanto previsto dalla norma nazionale. Il successivo articolo 32 modifica l'articolo 50 della legge regionale 10/2010, allo scopo di ricomprendervi tutte le procedure di consultazione preliminare con il proponente (*scoping*), previste dalla norma statale. L'articolo 33 modifica l'articolo 58 della legge regionale 10/2010, in modo da riallinearne la terminologia con le disposizioni statali (articolo 6, commi 9 e 9 bis, del d.lgs.152/2006), per quanto attiene alla valutazione preliminare delle modifiche progettuali. L'articolo 34 modifica l'articolo 62 della legge regionale 10/2010, al fine di tenere conto che la valutazione di impatto ambientale in sede regionale è compresa all'interno del PAUR.

L'articolo 35 modifica l'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010, relativo al provvedimento autorizzatorio unico regionale, con riferimento sia agli esiti della istruttoria di VIA sia alla comunicazione del preavviso di rigetto ex art.10 bis della legge 241/1990 (non è più previsto il preavviso di rigetto con riferimento agli esiti della istruttoria di VIA, ma solo in caso di motivi che ostino al rilascio di uno o più dei titoli abilitativi da ricomprendersi nel PAUR).

3. PROGRAMMAZIONE AMBIENTALE

Il secondo intervento normativo più significativo nel corso del 2022 ha riguardato la legge regionale 11 ottobre 2022, n. 35 (Istituzione del piano regionale per la transizione ecologica (PRTE), volto ad aggiornare la programmazione regionale in materia ambientale ed energetica ai nuovi indirizzi internazionali⁹, comunitari¹⁰, nazionali¹¹(PNRR) e statuari¹².

Coerentemente con il Piano per la transizione ecologica adottato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), il Piano regionale

⁹ In particolare si fa riferimento al Programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, noto come Agenda 2030.

¹⁰ Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, nota come il Green deal europeo (com/2019/640).

¹¹ In particolare si veda il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) di cui al Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio; Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al Regolamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

¹² Si veda sul punto la legge statutaria regionale 15 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto).

per la transizione ecologica (PRTE) si configura come uno strumento programmatico strategico in cui vengono a concentrarsi le politiche regionali in materia di sviluppo sostenibile e contrasto ai cambiamenti climatici. Con riferimento al procedimento di formazione del piano, viene riconosciuto e valorizzato il ruolo strategico sia della società civile, prevedendo strumenti in grado di ampliare le forme di partecipazione, sia della comunità scientifica, attraverso il supporto di un Comitato scientifico appositamente costituito (Comitato per la transizione ecologica della Regione Toscana), che ha funzione propulsiva e consultiva.

Si prevede inoltre l'attivazione di un sistema di monitoraggio con il quale, attraverso indicatori ambientali già individuati dall'ONU con Agenda 2030 ed un vero e proprio bilancio delle emissioni climalteranti, istituzioni e cittadini possano osservare e valutare gli impatti delle politiche regionali, così da consentire anche l'attivazione di eventuali elementi correttivi.

In particolare, l'articolo 1 istituisce il Piano regionale per la transizione ecologica che costituisce attuazione del programma regionale di sviluppo (PRS) di cui all'articolo 7 della legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008) e persegue le finalità di tutela, valorizzazione e conservazione delle risorse ambientali in una prospettiva di transizione ecologica verso la completa neutralità climatica, la circolarità dell'economia e lo sviluppo ambientale sostenibile. Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce poi che il PRTE ha carattere di piano intersettoriale ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 1/2015 ed è coordinato ed integrato con il piano di indirizzo territoriale (PIT) di cui all'articolo 88 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

L'articolo 2 individua le finalità del PRTE in alcuni settori di intervento specificamente individuati (neutralità climatica; economia verde, circolare e gestione dei rifiuti; energia pulita ed efficienza energetica; comunità energetiche rinnovabili ecosistemi e biodiversità; inquinamenti, rischi ambientali e rischio sismico; difesa del suolo, tutela della risorsa idrica e tutela della costa).

Il PRTE ha una struttura articolata in obiettivi specifici, tipologie di intervento settoriali ed intersettoriali e definisce il quadro delle risorse attivabili coordinandosi con le leggi settoriali ambientali¹³.

¹³ In particolare cfr. la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia); 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 e alla l.r. 10/2010); la legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 (Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico); la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione della 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); la legge regionale 10 dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico); la 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).

Il comma 3 dell'articolo 2 chiarisce poi che il Piano regionale per la qualità dell'aria, il Piano regionale di gestione dei rifiuti e il piano di tutela delle acque, previsti dalla normativa statale, mantengono la propria autonomia pur facendo riferimento, in termini programmatici, agli indirizzi del PRTE. Nelle more dell'approvazione o dell'aggiornamento di tali piani, il PRTE può comunque prevedere obiettivi specifici e tipologie di intervento nelle materie di riferimento, definendo il quadro delle risorse attivabili.

Si introduce una importante novità, prevedendo che il PRTE, nella individuazione dei propri indicatori di impatto delle politiche, si coordini con Agenda 2030. Si prevede inoltre un sistema di contabilizzazione del bilancio emissivo della Regione in termini di gas climalteranti che tenga conto sia delle emissioni sia degli assorbimenti. Infine, si chiarisce che il PRTE assicura il coordinamento con il Piano nazionale per la transizione ecologica e con il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

L'articolo 3, dedicato alla attuazione, monitoraggio e valutazione del PRTE, stabilisce che la Giunta regionale, con deliberazioni annuali, provvede all'attuazione del PRTE in coerenza con il documento di economia e finanza regionale (DEFER), la relativa nota di aggiornamento e con il bilancio di previsione.

L'articolo 4 valorizza la partecipazione e l'informazione dei cittadini in forma singola e associata, quali attori fondamentali per produrre il necessario cambiamento delle modalità di produzione e consumo. A tal fine si prevede lo sviluppo di una "Piattaforma informatica per la promozione della transizione ecologica", quale luogo di accesso alla partecipazione ed al dibattito in materia di transizione ecologica.

Infine, l'articolo 5 prevede che, al fine di assicurare il coordinamento tra il PRTE e l'evoluzione del contesto scientifico internazionale nel campo della transizione ecologica, la Giunta regionale si avvale del Comitato scientifico per la transizione ecologica della Regione Toscana, le cui modalità organizzative sono definite con delibera di Giunta. Il Comitato svolge funzione propulsiva e consultiva rispetto alle fasi di formazione, attuazione e monitoraggio del PRTE, è coordinato dal direttore della direzione regionale competente o da un dirigente da lui delegato, ed è composto da esperti individuati tra i propri dipendenti¹⁴.

In particolare, il Comitato assicura il supporto scientifico in merito ad alcune tematiche ritenute particolarmente significative: sviluppo delle tecnologie applicabili in materia di energia rinnovabile ed economia circolare, così da

¹⁴ In ragione di uno per ciascuno, da parte dei seguenti enti: Agenzia regionale recupero risorse S.p.A. (ARRR), Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e Consorzio Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale (LaMMA). Fanno inoltre parte del Comitato, da un minimo di cinque ad un massimo di dieci esperti individuati dalla Giunta regionale con la deliberazione di cui sopra, tra persone che, per attività di ricerca, si siano distinte nei settori di cui all'articolo 2, comma 1.

orientare l'azione regionale verso modelli di sviluppo sempre innovativi; promozione delle comunità energetiche rinnovabili, quali strumenti fondamentali della transizione energetica, attraverso la formulazione di proposte che tengano conto del tema della povertà energetica e della necessità di favorire l'intervento propulsivo degli enti locali; sistemi di monitoraggio volti a garantire il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica posti dal PRTE.

Con l'articolo 6, che reca una norma transitoria, si prevede che fino all'approvazione del PRTE mantiene la sua efficacia il piano ambientale ed energetico regionale (PAER) approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 11 febbraio 2015, n. 10. Infine, viene abrogata la legge regionale 19 marzo 2007, n. 14¹⁵, che istituiva il Piano regionale di azione ambientale, sostituito dal nuovo PRTE.

4. BREVE CENNO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMBIENTE CONTENUTE NELLE LEGGI TRASVERSALI

Con riferimento alla materia ambiente, alcune disposizioni sono contenute in leggi così dette "trasversali" e dunque in quelle leggi di natura economico finanziaria o manutentiva aventi rilevanza in molti ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa della Regione: legge regionale 28 marzo 2022, n. 9 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024)¹⁶, legge 7 giugno 2022 n.16 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024)¹⁷, legge 5 agosto 2022 n. 29 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022)¹⁸, legge regionale 28 novembre 2022, n. 40 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024)¹⁹, legge regionale 29 dicembre 2022, n. 44 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022)²⁰.

¹⁵ Legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 (Istituzione del piano ambientale ed energetico regionale).

¹⁶ Cfr. in particolare l'articolo 9, relativo ai finanziamenti al comune di Empoli per lo sviluppo della rete idrica.

¹⁷ Si vedano gli articoli 3 "Costituzione e funzionamento della consulta tecnica per le aree protette e la biodiversità. Modifiche all'articolo 10 della l.r. 30/2015" e l'articolo 24 "Misure a favore del recupero ambientale, economico e produttivo del sito di bonifica di interesse nazionale (SIN) di Piombino".

¹⁸ Con riferimento a questa legge si veda il paragrafo 2 per gli aspetti di competenza.

¹⁹ Per quanto riguarda questa legge, gli articoli rientranti nella materia ambiente sono i seguenti: articolo 15 "Interventi integrati per l'abbattimento delle emissioni climalteranti in ambito urbano. Modifiche all'articolo 1 della l.r. 79/2019"; articolo 21 "Interventi per la qualità dell'aria ed efficientamento degli impianti termici. Modifiche all'articolo 13 della l.r. 97/2020"; articolo 23 "Contributi finalizzati ad incentivare progetti di promozione della raccolta differenziata e dell'economia circolare. Modifiche all'articolo 17 della l.r. 97/2020"; articolo 37 "Contributo straordinario per intervento di bonifica della falda sottostante al SIN/SIR di Massa".

²⁰ Si veda l'articolo 8 "Contributo straordinario per valorizzazione e riqualificazione ambientale delle aree del parco fluviale adiacente a via della Scogliera in Lucca".