

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

1. PREMESSA

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2021 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e approvate dal Consiglio regionale costituiscono per la maggior parte interventi di modifica di leggi vigenti e afferiscono a diversi settori. In particolare si segnala che quasi tutti gli interventi di riforma sono dettati da esigenze concrete che si sono mostrate nella prassi applicativa e dunque dalla necessità di operare degli “aggiustamenti” delle disposizioni normative per renderle maggiormente aderenti e coerenti alla realtà fattuale cui si riferiscono.

1.1 ACQUE

In questo settore è intervenuta la legge regionale 31 maggio 2021, n. 17 (Disposizioni in materia di depurazione a carattere prevalentemente industriale. Abrogazione dell'articolo 12 della l.r. 32/2020. Modifiche all'articolo 13 bis della l.r. 20/2006), che modifica l'articolo 13 bis della legge regionale 20/2006, legge “madre” in materia di tutela dell'acque dall'inquinamento¹, dedicato alla gestione degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale.

Tale articolo era stato introdotto nella suddetta legge regionale dall'articolo 12 della legge regionale 32/2020², in materia di scarichi, che viene ora abrogato dall'articolo 1 della legge regionale 17/2021.

¹ Cfr la legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento).

² Legge regionale 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006 e alla l.r. 69/2011). L'articolo 12, rubricato “*Gestione impianti di depurazione delle acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale e delle relative reti. Modifiche all' articolo 13 bis della l.r. 20/2006*” prevedeva che:

“1. La rubrica dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006 è sostituita dalla seguente: “*Gestione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale e delle relative reti*”.

2. Il comma 1 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006 è sostituito dal seguente: “1. Non rientra nel servizio idrico integrato la gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane ed industriali, anche se di totale o parziale proprietà pubblica, interessati dall'attuazione di accordi di programma quadro per la gestione delle acque reflue e pertanto tenuti al recepimento della direttiva 91/271/CEE. Non rientra altresì nel servizio idrico integrato la gestione delle reti fognarie a carattere industriale, indipendentemente dalla loro proprietà.”.

3. L'alinea del comma 6 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006 è sostituito dal seguente: “6. Il gestore degli impianti di cui al comma 1, che non abbia la necessità di eseguire un pretrattamento di rifiuti liquidi necessario a raggiungere i parametri che ne consentirebbero lo scarico in fognatura, previa comunicazione alla struttura regionale competente, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1, 2 e 10, del decreto legislativo, i seguenti rifiuti e materiali”.

4. Alla lettera a) del comma 6 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006, le parole: “*stabiliti per lo scarico in fognatura*” sono sostituite dalle seguenti: “*rispettivamente stabiliti per lo scarico nelle fognature civili e industriali*”.

L'articolo 12 della legge regionale 32/2020 è stato impugnato in via principale dal Governo davanti alla Corte costituzionale con il ricorso 68 del 2020 deciso con ordinanza 38 del 2022³.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, tale articolo, escludendo dal servizio idrico integrato alcune tipologie di impianti di depurazione, si sarebbe posto in contrasto con la disciplina nazionale e, in particolare, con la definizione normativa di servizio idrico integrato di cui all'articolo 141, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 (Norme in materia ambientale), ai sensi del quale: *“il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato”*.

Con la conseguenza che la mancata integrazione nell'ambito del servizio idrico integrato degli impianti di depurazione di acque reflue, determinando una parcellizzazione della governance del servizio stesso, avrebbe comportato un'invasione delle competenze statali in materia di definizione del servizio idrico integrato così come individuato dal decreto legislativo 152/2006 che risponde a competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione).

Analoghe osservazioni sono state fatte valere per il contenuto dei successivi commi 3 e 4 del medesimo articolo 12 della legge regionale 32/2020, che sono intervenuti a modificare il comma 6 della legge regionale 20/2006, stabilendo che *“il gestore degli impianti di cui al comma 1, che non abbia la necessità di eseguire un pretrattamento di rifiuti liquidi necessario a raggiungere i parametri che ne consentirebbero lo scarico in fognatura, previa comunicazione alla struttura regionale competente, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'art. 101, commi 1, 2 e 10, del decreto legislativo, i seguenti rifiuti e materiali: a) rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite rispettivamente stabiliti per lo scarico nelle fognature civili e industriali [...]”*. Tale disposizione, secondo il ricorrente, avrebbe introdotto deroghe al divieto generale di utilizzare gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento dei rifiuti stabilito dal comma 1 dell'articolo 110 del decreto

5. Alla lettera c) del comma 6 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006, le parole *“della rete fognaria”* sono sostituite dalle seguenti: *“delle reti fognarie industriali”*.

6. Al comma 8 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006, dopo le parole *“specifiche categorie di rifiuti”* sono inserite le seguenti: *“se diverse da quelle di cui al comma 6, lettera a) e c)”*.

³ La Camera di consiglio si è tenuta il 12 gennaio del 2022. L'ordinanza citata dichiara estinto il processo a seguito dell'abrogazione dell'articolo 12 della legge regionale 32/2020 ad opera dell'articolo 1 della legge regionale 17/2021 e della conseguente rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché accettazione della stessa da parte della Regione Toscana.

legislativo 152/2006 non contemplate dallo stesso, ponendosi quindi in contrasto con tale disposizione.

L'articolo 1 della legge regionale 17/2021, al fine di dare seguito alle osservazioni della Presidenza del Consiglio, prevede l'abrogazione dell'articolo 12 della legge regionale 32/2020⁴. L'articolo 2 ripropone poi l'articolo 13 bis della legge regionale 20/2006 nella versione precedente alle modifiche introdotte allo stesso articolo dalla legge regionale 32/2020. L'unica differenza rispetto al testo previgente riguarda l'eliminazione dal testo dello stesso articolo 13 bis dei commi da 6 a 8, relativi alla possibilità per il gestore degli impianti di depurazione di acque reflue a carattere prevalentemente industriale di ricevere a determinate condizioni alcune tipologie, espressamente previste di rifiuti e materiali, previa comunicazione alla struttura regionale competente. Peraltro rispetto alla formulazione del testo, nella scheda di legittimità si è sottolineato che la disposizione di cui al comma 1, intervenendo a delineare i confini della nozione di servizio idrico integrato nella misura in cui precisa che *“Non rientra nel servizio idrico integrato la gestione degli impianti di depurazione di acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale, anche se di totale o parziale proprietà pubblica”*, continuava a suscitare qualche perplessità di legittimità costituzionale. Infatti, a livello statale l'articolo 141, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 definisce cosa si debba intendere per servizio idrico integrato e il successivo articolo 147 stabilisce poi l'integrazione orizzontale del servizio stesso, secondo il principio dell'unicità della gestione del servizio idrico integrato a livello di ambito territoriale ottimale.

In particolare, per quanto riguarda la disciplina del servizio idrico integrato la giurisprudenza della Corte ha espressamente sottolineato che *“In relazione alle regioni di diritto comune, la “collocazione materiale” della disciplina del SII è ormai pacifica nel senso che – sebbene queste regioni siano titolari di una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2009) – devono essere ricondotte «ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009)”* (sentenza 93 del 2017). Pertanto, gli interventi legislativi sui profili indicati sono riconducibili alla competenza statale in materia sia di *“tutela dell'ambiente”* sia di *“tutela della concorrenza”* (fra le più recenti,

⁴ Nella scheda di legittimità si faceva presente che tale disposizione era da ritenersi non strettamente necessaria in considerazione del fatto che la disposizione da questo modificata (articolo 13 bis della legge regionale 20/2006) veniva sostituita dalla legge regionale 17/2021, con conseguente applicazione del principio della successione delle leggi nel tempo.

sentenze 173 del 2017, 117 e 32 del 2015, 228, 67 e 50 del 2013). In altre parole, allo Stato “*spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 160 del 2016)*” (da ultimo cfr. sentenza 95 del 2019 della Corte costituzionale).

Con la conseguenza che nella scheda di legittimità si rilevava che, secondo tale orientamento, pur non espressamente relativo alla definizione di servizio idrico integrato, la disposizione richiamata avrebbe potuto essere oggetto di impugnativa statale per violazione della competenza statale in materia di definizione di servizio idrico integrato. D'altra parte sempre nella scheda si evidenziava che la disposizione di cui all'articolo 1 era stata introdotta nella legge regionale 20/2006 dalla legge regionale 50/2011 ed è stata vigente fino all'entrata in vigore delle modifiche introdotte con la legge regionale 32/2020. Come si legge nel punto 13 del preambolo della legge regionale 50/2011 “*in considerazione della presenza sul territorio toscano di impianti di depurazione di acque reflue a carattere prevalentemente industriale e tenuto conto del parere della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche del 21 marzo 2011, n. 7034, occorre precisare che la gestione di tali impianti non rientra nel servizio idrico integrato, poiché la depurazione dei reflui industriali risponde ad un obbligo di legge posto in capo al titolare dell'azienda e non costituisce, dunque svolgimento di un servizio pubblico, ancorché detti impianti possano essere utilizzati, in misura nettamente minoritaria, anche per la depurazione delle acque reflue urbane*”. In particolare, il parere della commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche n. 7034 del 2011 citato è stato effettuato con riferimento alla fattispecie di depuratori industriali che svolgono anche la funzione di depurazione di una quota minoritaria di reflui civili. A tal proposito la Commissione ha avuto modo di precisare che “*Tuttavia, in termini più generali, appare da escludere che la depurazione di tali reflui sia da ascrivere alla categoria dei servizi pubblici locali, facendo difetto le condizioni essenziali che, allo scopo, debbono essere contemporaneamente presenti affinché si possa parlare di servizio pubblico: a) l'imputabilità e la titolarità del servizio in capo alla pubblica amministrazione, imposta all'Ente pubblico ex lege; b) la destinazione del servizio alla soddisfazione di esigenze della collettività; c) la predisposizione da parte della p.a. di un programma di gestione, vincolante anche per il privato incaricato di erogare il servizio, con obblighi di condotta e livelli di qualità, d) il mantenimento in capo alla p.a. di poteri di indirizzo, vigilanza ed intervento, perché il servizio venga assicurato dal gestore all'utenza nel rispetto del programma (così, Corte di Cassazione, SS.UU., ord. n. 12252 del 2009)*”.

Peraltro questa interpretazione appare in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa che considera il principio della “*prevalenza*” della tipologia di acque trattate come dirimente ai fini della classificazione degli impianti di depurazione e del conseguente regime

autorizzativo cui questi devono sottostare (cfr. per tutti sentenza del Consiglio di Stato 2482/2021): *“il regime meno rigoroso non è applicabile qualora la citata prevalenza delle acque reflue domestiche su quelle industriali non venga dimostrata in modo rigoroso”*. Tale prevalenza va peraltro intesa non solo in modo quantitativo, cioè riferita al volume fisico degli scarichi, ma anche considerando la composizione degli stessi.

A seguito dell’emanazione della legge regionale 17/2021 la Corte costituzionale nell’ordinanza 38 del 2021 si è pronunciata sul ricorso 68/2020 con cui è stato impugnato l’articolo 12 della legge regionale 32/2020, dichiarando estinto il processo a seguito dell’abrogazione dello stesso articolo ad opera dell’articolo 1 della legge regionale 17/2021 e della conseguente rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché accettazione della stessa da parte della Regione Toscana.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 1°ottobre 2021, n. 36 (Disposizioni urgenti per il rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza alla Comunità europea e per la disciplina della fase di autorizzazione provvisoria allo scarico di acque reflue urbane nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla l.r. 5/2016⁵ e alla l.r. 20/2006), al fine di garantire il rispetto da parte della Regione Toscana di quanto previsto dal decreto legislativo 152/2006, che ha recepito le direttive 91/271/CE e 2000/60/CE in materia di scarichi, perseguendo l’obiettivo di prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo e migliorare lo stato delle acque, in modo da assicurare un utilizzo sostenibile delle risorse idriche. Nonostante che la legge regionale 20/2006 abbia dettato particolari disposizioni per aumentare la capacità depurativa degli scarichi da piccoli agglomerati e che la legge regionale 5/2016 abbia introdotto nell’ordinamento regionale norme straordinarie per assicurare la tempestiva esecuzione degli interventi di depurazione finalizzati all’ampliamento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, permangono nella nostra Regione situazioni di mancato rispetto degli obblighi previsti dalle due direttive sopra citate che è necessario eliminare. Tale situazione - presente anche in altre Regioni d’Italia, dando luogo ad un diffuso stato di inattuazione della direttiva 91/271/CE, combinato ad un notevole deficit infrastrutturale - ha portato a due procedure di infrazione: la 2014/2059 e la 2017/2181.

In particolare, per quanto riguarda la Regione Toscana è da segnalare che, nonostante il rilevante numero di interventi già realizzati e in corso di realizzazione in attuazione delle leggi citate, il completamento delle opere ha, in alcuni casi, subito rallentamenti ascrivibili a obiettive e comprovate difficoltà, dovute ad eventi non prevedibili che i gestori del servizio idrico integrato hanno dovuto fronteggiare. Peraltro, la necessità di scongiurare al contempo situazioni di emergenza di tipo sanitario e di igiene pubblica che deriverebbero dalla chiusura

⁵ Legge regionale 27 gennaio 2016, n. 5 (Disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali).

degli scarichi interessati, consentendo la prosecuzione degli stessi mediante il rilascio ai sensi dell'articolo 124 del decreto legislativo 152/2006 della prevista autorizzazione provvisoria per il tempo tecnico strettamente necessario al completamento degli interventi e a condizione che sia evitato il deterioramento dei corpi idrici interessati, ha determinato la necessità di introdurre nuove disposizioni. Scopo di tali disposizioni è quello di garantire il completamento, nel più breve tempo possibile, delle opere e interventi di depurazione per gli agglomerati soggetti alla direttiva 91/271/CEE, ai fini della risoluzione delle procedure di infrazione sopra richiamate per quanto attiene al territorio regionale.”

A tal fine l'articolo 1 della legge regionale 36/2021 prevede che gli interventi di depurazione per gli aggregati oggetto delle procedure di infrazione siano individuati tra le opere di interesse strategico d'interesse regionale di cui all'articolo 25 della legge regionale 69/2011⁶, funzionali al rispetto degli adempimenti comunitari in materia di qualità delle acque, indipendentemente dalla loro previsione nel Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER). Inoltre si prevede che l'Autorità Idrica Toscana (AIT) e i gestori del sistema idrico integrato (SII) sono tenuti ad assicurare, in via prioritaria, la tempestiva realizzazione degli interventi indifferibili e urgenti per l'adeguamento, potenziamento o sostituzione dei sistemi di depurazione in essere e delle connesse infrastrutture, relativi agli scarichi provenienti da agglomerati sui quali sono state avviate procedure d'infrazione da parte della Commissione europea (dall'articolo 4 della legge regionale 36/2021 che inserisce l'articolo 2 bis della legge regionale 5/2016).

L'allegato A alla legge individua gli interventi prioritari e ne definisce i relativi cronoprogrammi sulla base dell'istruttoria preventivamente svolta da AIT che tiene conto anche dell'eventuale rideterminazione dei termini di conclusione degli interventi, in ragione di obiettive e comprovate difficoltà di natura tecnica, connesse ad eventi imprevedibili non dipendenti dalla condotta del gestore.

Per gli interventi diversi da quelli di cui sopra, per i quali non sia possibile il rispetto dei termini indicati, a causa di obiettive e comprovate difficoltà di natura tecnica connesse ad eventi sopravvenuti e imprevedibili non dipendenti dalla condotta del gestore, come attestate da apposita istruttoria di AIT, i gestori possono presentare all'autorità medesima una proposta di rimodulazione dei cronoprogrammi indicando il termine ultimo per il completamento degli interventi che non può comunque superare la data del 22 dicembre 2024 e non deve compromettere il raggiungimento degli obiettivi di qualità del corpo recettore (articolo 5 della legge regionale 36/20121 che introduce l'articolo 2 ter della legge regionale).

⁶ 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).

Vengono inoltre rafforzati i poteri di monitoraggio e vigilanza⁷, nonché i poteri sostitutivi già previsti dalla legge regionale 5/2016⁸. Inoltre viene introdotto il diritto di rivalsa prevedendo che in caso di sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria imputabili ad AIT o ai gestori, la Regione può rivalersi nei confronti dei soggetti di cui sopra degli oneri finanziari eventualmente sopportati nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) per effetto dell'esercizio dell'azione di rivalsa da parte dello Stato, anche mediante forme di compensazione a valere sulle risorse regionali destinate a qualunque titolo ad AIT o ai gestori del SII⁹.

Nella scheda di legittimità, oltre al suggerimento di precisare i soggetti nei cui confronti può essere esercitato il diritto di rivalsa, sono state fornite indicazioni sulla indicazione dell'allegato¹⁰. Inoltre, al fine di rendere più trasparente l'inserimento di allegati da parte di una legge di modifica nella legge che viene modificata, è stato deciso di inserire nella proposta di legge un articolo specifico a ciò finalizzato.

Infine in questo settore è poi intervenuta la legge regionale 24 dicembre 2021, n. 50 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei soggetti gestori del servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 77/2016). Tale legge detta disposizioni con riferimento al rilascio delle concessioni per l'utilizzo idrico ad opera dei gestori del servizio idrico integrato, con la finalità di regolarizzare gli importi dovuti per l'occupazione pregressa del demanio idrico e semplificare la procedura di rilascio delle relative concessioni.

In particolare sono definiti i criteri per la determinazione delle somme dovute dai soggetti gestori del servizio idrico integrato per la regolarizzazione dei pagamenti pregressi delle occupazioni del demanio idrico, nonché il contenuto degli accordi tra soggetti gestori e la competente Direzione regionale per semplificare la procedura di rilascio delle relative concessioni.

Sotto questo profilo si ricorda che l'articolo 1 della legge regionale 73/2020 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei soggetti gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia) prevede che "in attesa del completamento del processo di ricognizione delle interferenze tra le reti e gli impianti e i corpi idrici e le relative aree del demanio idrico, i soggetti gestori del servizio idrico integrato, possano sottoscrivere, entro il termine del 30

⁷ Cfr. l'articolo 6 della legge regionale 36/2021.

⁸ Cfr. l'articolo 7 della legge regionale 36/2016.

⁹ Sul punto si veda sempre l'articolo 7 della legge regionale 36/2021.

¹⁰ In particolare, è stato suggerito di contraddistinguere con una lettera maiuscola, corredandolo con una rubrica che indichi il contenuto dell'allegato e, fra parentesi, la disposizione dell'atto che fa rinvio ad esso, come indicato dal paragrafo 51 del Manuale contenente le "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

giugno 2021 (termine previsto dall'art. 36 della legge regionale 98/2020 che ha sostituito quello originario del 31 ottobre 2020), specifici accordi con la competente Direzione regionale al fine di semplificare la procedura di rilascio delle relative concessioni e la regolarizzazione dei pagamenti per l'occupazione pregressa).

Il comma 2 dello stesso articolo prevede poi che i soggetti gestori sono tenuti al pagamento in via forfettaria di un indennizzo suddiviso per ciascun gestore sulla base del numero degli scarichi, morfologia del territorio, minimizzazione degli impatti per i cittadini, così come definito negli accordi stessi. Il comma 3 prevede che ai fini dell'approvazione degli accordi, con legge regionale, è determinato l'importo dell'indennizzo e il contenuto dei medesimi accordi. Fino alla sottoscrizione degli accordi e comunque non oltre il termine del 30 giugno 2021 sono interrotti i termini degli eventuali procedimenti avviati per la regolarizzazione delle somme pregresse. Con la conseguenza che la legge regionale 50/2021 dà seguito al richiamato articolo 1 della legge regionale 73/2020.

In base alle osservazioni dell'Ufficio legislativo sono stati fatti aggiustamenti di tecnica redazionale, con particolare riferimento al titolo, alla indicazione degli Allegati, all'articolo 3 dell'Allegato B contenente lo schema di accordo che appariva di significato non chiaro.

Su segnalazione della direzione competente della Giunta regionale la Presidente della Quarta Commissione ha presentato un emendamento approvato in Commissione, con cui sono stati corretti gli importi dovuti da ciascun gestore che presentavano degli errori materiali.

1.2 INQUINAMENTO ATMOSFERICO

In questo settore, è stata approvata la legge regionale 2 agosto 2021, n. 26 (Ulteriori misure urgenti per il conseguimento dei valori limite giornalieri per il materiale particolato PM10, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019). Tale legge interviene a modificare la legge regionale 74/2019¹¹, che autorizza la Giunta regionale ad approvare, previo parere vincolante della competente commissione consiliare, misure urgenti per porre termine a procedure di infrazione comunitarie in materia di qualità dell'aria, nelle more dell'avvio della modifica del Piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA).

L'obiettivo prioritario dell'intervento normativo è quello di riportare, nel più breve tempo possibile, i comuni in cui si verificano i superamenti del valore limite per il PM10, entro i valori limite previsti dal decreto legislativo 13 agosto

¹¹Legge regionale 10 dicembre 2019, n. 74 (Disposizioni urgenti per il rispetto nel territorio della Toscana degli obblighi previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente).

2010 n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), evitando l'aggravamento della procedura ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'urgenza di tale intervento deriva dal fatto che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza pronunciata il 10 novembre 2020 nella causa (C-644/18) ha dichiarato che l'Italia, in riferimento al materiale particolato PM10, è venuta meno all'obbligo sancito dal combinato disposto dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE nonché all'obbligo previsto dall'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della stessa direttiva, secondo cui i piani di qualità dell'aria devono prevedere misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

In particolare, per ottemperare alla sentenza sopra richiamata è necessario prevedere che nei comuni in cui non sia rispettato il valore limite delle concentrazioni relativo al materiale particolato, sia limitato l'utilizzo di generatori di calore alimentati a biomasse, con una classe di prestazione emissiva inferiore a 3 stelle e lo stesso sia vietato, nei casi in cui tali generatori non rappresentino l'unico sistema di riscaldamento nel periodo critico per la qualità dell'aria dal 1° novembre al 31 marzo di ogni anno.

Tali misure di limitazione devono essere recepite nei Piani di azione comunali (PAC), adeguando nel caso in cui sia necessario gli atti di pianificazione comunali, nonché essere attuate nei termini e con le modalità che saranno stabilite dalla deliberazione di Giunta di cui all'articolo 1 della legge regionale 74/2019. Gli stessi comuni sono poi tenuti a vigilare l'osservanza delle misure con le modalità organizzative previste dai rispettivi ordinamenti. Le stesse limitazioni saranno comunque affiancate da misure di incentivazione per la sostituzione degli impianti di riscaldamento civile a biomassa con impianti alternativi a basse emissioni, già previste dall'Accordo di programma stipulato con il Ministero della Transizione ecologica e appositamente istituite con la legge regionale 97/2020¹².

Viene inoltre modificata la disciplina dei poteri sostitutivi già previsti dalla legge regionale 74/2019: in particolare è prevista l'estensione dei poteri sostitutivi ordinari di cui alla legge regionale 88/1998¹³ per i casi di mancato recepimento delle misure nei PAC e negli atti di pianificazione nonché l'introduzione, in analogia a quanto previsto dall'articolo 13, comma 3 bis della legge regionale 9/2010¹⁴, di una fattispecie speditiva di potere sostitutivo affidata al Presidente

¹² Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 97 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2021), art. 13.

¹³ Legge regionale 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

¹⁴ Legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente).

della Giunta regionale, nei casi in cui i comuni non mettano in atto nei termini e con le modalità previste, le misure recepite tra gli interventi strutturali dei PAC.

Nella scheda di legittimità è stata sottolineata la legittimità di tale previsione in quanto la procedura introdotta dall'articolo 2, comma 5, della legge in oggetto appare in linea con i consolidati principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento all'attribuzione dei poteri sostitutivi. La legge regionale può infatti, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, prevedere anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente (sentenze 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004). Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di salvaguardare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra questi principi, rileva nel caso in esame quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze 313 del 2003, 342 del 1994, 460 del 1989), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito (sul punto si veda la sentenza 173 del 2004 della Corte costituzionale).

Viene inoltre prorogato al 31 dicembre 2022 l'adeguamento del Piano regionale di qualità dell'aria (PRQA) alle misure di rafforzamento approvate in attuazione della legge regionale 74/2019 come modificata dalla citata legge regionale 26/2021, in considerazione del protrarsi dell'emergenza sanitaria.

Il preambolo in Commissione è stato integrato in conseguenza della scheda dell'ufficio legislativo che segnalava la mancanza delle motivazioni che hanno determinato la introduzione da parte dell'articolo 2 della legge in esame nell'articolo 1 della legge regionale 74/2019 del comma 4 bis che attribuisce al Presidente della Giunta regionale un potere sostitutivo nei confronti dei comuni che non mettano in atto gli interventi strutturali di cui al comma 3, lettera b) entro i termini prefissati.

1.3 RIFIUTI

In questo settore è stata approvata la legge regionale 16 aprile 2021, n. 14 (Disposizioni in merito alla gestione dei rifiuti urbani prodotti da utenze non domestiche. Modifiche alla l.r. 25/1998¹⁵). Con tale legge si interviene per indicare le modalità operative relative alle utenze non domestiche che producono rifiuti urbani alla luce delle novità introdotte nel decreto legislativo 152/2006 dal decreto legislativo 116/2020 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852

¹⁵ Si tratta della legge "madre" nel settore dei rifiuti, legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati).

che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio). Ciò nell'ambito della competenza che, su profili meramente organizzativi, residua alla Regione nella materia *de qua*.

Come si evince dalla relazione illustrativa, l'articolo 1, comma 24, lettera c) del decreto legislativo 116/2020 ha introdotto nell'articolo 198 del decreto legislativo 152/2006 il comma 2 bis che prevede la possibilità per le utenze non domestiche di conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani.

L'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 116/2020 ha inoltre sostituito il comma 10 dell'articolo 238 del decreto legislativo 152/2006, chiarendo che le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani (secondo appunto la nuova definizione), che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e che dimostrano di averli avviati al recupero (mediante l'attestazione dell'operatore scelto) *“sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità di rifiuti conferiti”* e che *“le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale”*.

Con la legge regionale 14/2021 si interviene per individuare le modalità, i contenuti, i destinatari e le tempistiche della comunicazione da parte delle utenze non domestiche che intendono conferire i propri rifiuti urbani avviandoli a recupero al di fuori del servizio pubblico e della comunicazione da parte delle utenze non domestiche che intendono riprendere ad usufruire del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti prima della scadenza del periodo di esercizio dell'opzione di conferimento dei rifiuti al di fuori del servizio stesso (almeno 5 anni come previsto dall'articolo 238 comma 10 del decreto legislativo 152/2006).

A seguito dell'approvazione del decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), sono stati richiesti dagli uffici del Settore competente della Giunta regionale degli emendamenti alla proposta di legge 32 presentati poi dalla Presidente della Commissione, De Robertis.

In particolare, tale decreto legge precisa il termine entro cui deve essere effettuata la scelta per le utenze non domestiche di avvalersi o meno del servizio pubblico; l'articolo 30, comma 5, stabilisce infatti che: *“La scelta delle utenze non domestiche di cui all'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 3 settembre 2020, n.116 deve essere comunicata al comune, o al gestore del servizio rifiuti in caso di tariffa corrispettiva, entro il 31 maggio di ciascun anno.”*

Il testo della proposta di legge e anche i vari emendamenti sono stati riformulati in commissione a seguito delle osservazioni presenti nella scheda di legittimità; in particolare la norma transitoria è stata riportata nella legge regionale 25/1998 come nuovo articolo 32 quater.

A seguito delle osservazioni di CISPEL Confservizi e dopo un confronto con l'assessorato competente, è stato presentato in aula un emendamento di modifica dell'articolo 1 della proposta di legge con il quale si prevede che sia il gestore del servizio a comunicare all'utenza non domestica l'eventuale non accoglimento della richiesta di ripresa del servizio in suo favore, dandone comunicazione anche al comune.