

## **POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE**

REDATTRICE: Francesca Casalotti

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2013 dalla Sesta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio costituiscono interventi di modifica di discipline vigenti, ad eccezione della legge n. 51 del 2013, volta ad introdurre nell'ordinamento regionale una disciplina organica in materia di protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto.

La prima legge emanata è stata la legge regionale 2 aprile 2013, n. 12 (Attività di controllo ambientale svolte dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT). Modifiche alla l.r. n. 30/2009), con cui si è provveduto a modificare la legge regionale 22 giugno 2009, n. 30 (Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)). Tale legge, che contiene la disciplina dell'ARPAT, già istituita con legge regionale 18 aprile 1995, n. 66 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana), regola le attività di controllo che competono all'Agenzia. In particolare, si prevede che tra le attività istituzionali dell'Agenzia rientrano le attività di controllo ambientale consistenti nel campionamento, nell'analisi e misura, nel monitoraggio e nell'ispezione (cfr. art. 5, comma 1, lett. a) e art. 7 l.r. 30/2009). L'articolo 35 della stessa legge prevede poi che il personale dell'Agenzia addetto allo svolgimento delle attività di ispezione sia munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'Agenzia e possa accedere senza preavviso alle sedi di attività e agli impianti, nonché richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento dei controlli stessi.

In questo contesto normativo, l'intervento legislativo in esame ha avuto l'intento di rispondere all'esigenza di precisare la figura cui spetta l'individuazione del personale che svolge attività ispettive riconducibili alla definizione di ufficiale di polizia giudiziaria.

È stato così introdotto nell'articolo 35 della legge regionale 30/2009 il comma 1 *bis* che attribuisce al direttore generale dell'ARPAT il compito di individuare, con atto ricognitivo, il personale dell'Agenzia che, nell'ambito delle attività di ispezione e vigilanza in materia ambientale, svolge funzioni di polizia giudiziaria ai sensi della normativa statale.

Sotto questo profilo si fa presente che l'ufficio legislativo, nell'esaminare la proposta di legge n. 220 del 2013, rilevava una serie di osservazioni con riferimento alla legittimità costituzionale della stessa sulla base di alcune pronunce della Corte costituzionale e di un parere del Consiglio di Stato in materia.

In particolare, quanto alla giurisprudenza della Corte, questa aveva in varie occasioni affermato (cfr. sentenze n. 313 del 2003 e n. 167 del 2010) che il riconoscimento della qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria ad opera della legislazione regionale invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale. I principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale erano stati poi ribaditi dal Consiglio di Stato nel parere 3387/2012, in risposta al quesito proposto dalla Regione Lombardia con riferimento alla possibilità per l'Agenzia regionale dell'ambiente della Regione Lombardia di attribuire la qualifica di polizia giudiziaria al personale dell'Agenzia. Lo Stesso Consiglio sottolineava inoltre che nel nostro ordinamento con norme statali espresse è stata attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria agli ispettori dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), mentre esiste una lacuna relativa a norme statali che attribuiscano in via generale la stessa qualifica al personale delle agenzie regionali (ARPA) e che individuino l'autorità competente ad attribuire espressamente tale incarico.

Sulla base di queste osservazioni l'ufficio legislativo rilevava dunque che la previsione di cui all'articolo 1 della proposta di legge n. 220 appariva illegittima per violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione penale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione

Sotto tale profilo l'ufficio riteneva, infatti, che la disposizione non potesse essere interpretata come meramente ricognitiva di attribuzioni di funzioni di polizia giudiziaria da parte di fonti normative statali in quanto da una parte il personale dell'ARPAT, svolgente attività di ispezione e vigilanza ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 30/2009 non rientra nell'elencazione di cui all'articolo 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, dall'altra non vi è certezza in merito alla esistenza di altre fonti normative statali che attribuiscano a tale personale le funzioni di polizia giudiziaria.

Nonostante i rilievi effettuali, le commissioni quarta e sesta hanno ritenuto di approvare l'intervento normativo, nei confronti del quale non è stata peraltro sollevata dal Governo ai sensi dell'articolo 127 Costituzione questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte.

Nell'ambito dell'attività legislativa prodotta dalla Sesta Commissione è stata poi esaminata e approvata la legge regionale 18 giugno 2013 n. 33 (Integrazione alla disciplina del piano interprovinciale di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998).

La proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale n. 235 (Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati") è stata presentata per colmare un vuoto normativo presente nella legge regionale 25/1998 con riferimento al procedimento per l'adozione e l'approvazione del piano interprovinciale dei

rifiuti per le province ricadenti tra due ATO in caso di modifica della delimitazione dell'ATO stesso.

Proprio in considerazione di questo, l'ufficio nella scheda di legittimità sottolineava l'opportunità ai fini della tecnica legislativa di modificare il titolo della proposta in quanto non idoneo a rappresentare le modifiche proposte e suggerendo di adottare quello attuale.

Ripercorrendo brevemente il quadro normativo in materia, si ricorda che con la 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), la Regione Toscana ha provveduto alla riattribuzione delle funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito territoriale ottimale previste dall'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), istituendo le Autorità per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbano. La stessa legge ha confermato, inoltre, la delimitazione dei tre ambiti territoriali ottimali istituiti con la legge regionale 22 novembre 2007, n. 61 (Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati"). In particolare, l'articolo 30, comma 5, legge regionale 69/2011 stabilisce che alla modifica della delimitazione dell'ATO si provvede con atto del Consiglio regionale, sentite le Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le province ed i comuni interessati.

La legge regionale 25/1998 all'articolo 12, prima delle modifiche di cui alla legge regionale 33/2013, prevedeva poi che le province appartenenti a ciascun ATO approvassero un unico piano interprovinciale, non disponendo alcunché con riferimento al procedimento per l'adozione e l'approvazione del piano interprovinciale dei rifiuti per le province ricadenti tra due ATO a seguito della modifica della perimetrazione dell'ATO stesso.

La legge regionale 33/2013 colma tale vuoto normativo, introducendo l'articolo 12 *quater* che prevede che la provincia a cui appartengono i comuni che transitano a diverso ATO partecipi solo al procedimento di adozione e approvazione del piano interprovinciale dei rifiuti dell'ATO cedente i territori in questione.

Su suggerimento dell'ufficio legislativo è stato inserito nella proposta di legge un articolo relativo alla entrata in vigore in quanto contestualmente alla proposta di legge era stata presentata anche la proposta di deliberazione n. 358 "Modifica della delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali ATO Toscana costa – ATO Toscana. Art. 30, comma 5, legge regionale 69/2011".

Particolarmente significativo è stato l'intervento di cui alla proposta di legge n. 138 del 2013 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione di energie alternative). Tale

proposta, di iniziativa consiliare, è stata assegnata per l'esame congiunto della Quarta e della Sesta Commissione. Il testo originario è stato redatto su richiesta del proponente consigliere Romanelli, con la collaborazione tecnica dell'ufficio legislativo. Ai fini di una appropriata disamina del testo è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico con gli uffici della Giunta regionale su mandato delle commissioni competenti e in accordo con l'assessorato di riferimento. La Giunta, inizialmente orientata a presentare una propria proposta di legge da coordinare con la proposta di iniziativa consiliare, ha poi deciso, per accelerare i tempi, di rinunciare a predisporre una propria iniziativa legislativa, contribuendo alla riformulazione del testo già presentato.

Le numerose osservazioni provenienti dagli uffici della Giunta sono state discusse e sostanzialmente accolte in pieno spirito di collaborazione dalle due commissioni consiliari competenti.

Sotto il profilo del merito, tale proposta di legge ha inteso riportare l'attenzione sulla problematica dello smaltimento dell'amianto, ancora ampiamente "aperta". A tal fine si ricorda che in attuazione della normativa statale di riferimento - legge 27 marzo 1992, n. 257 (Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto) - la Regione aveva approvato un piano regionale con deliberazione 8 aprile 1997, n. 102 (Piano di protezione dell'ambiente, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto. Art. 10 legge 27 marzo 1992, n. 257 e d.p.r. 8.8.1994), che ha ormai esaurito i suoi effetti. Proprio in considerazione della problematicità della "questione amianto" e della necessità di approntare interventi di salvaguardia della salute della persona da un lato e di tutela dell'ambiente dall'altro, è stata introdotta nell'ordinamento regionale una disciplina organica della materia, in modo da costituire la base normativa per il nuovo piano regionale di tutela dall'amianto. Tale piano, secondo quanto previsto dall'articolo 2, appare arricchito nei contenuti e disciplina in particolare: la rilevazione sistematica delle situazioni di pericolo derivanti dalla presenza dell'amianto; le specifiche azioni di prevenzione e tutela; il controllo delle condizioni di salubrità ambientale e di sicurezza del lavoro; il controllo delle attività di smaltimento, di messa in sicurezza e di bonifica dei siti e delle zone inquinate dall'amianto; l'incentivazione e promozione delle iniziative volte a rimuovere i materiali contenenti amianto; la previsione di contributi regionali al fine di individuare idonei siti di smaltimento dei rifiuti; la predisposizione di specifici corsi di formazione ed aggiornamento professionale per gli addetti del settore. Per la parte relativa ai controlli ambientali e sanitari, il testo è stato ampiamente rivisto in sede di Commissione, specificando i ruoli delle Aziende sanitarie, dell'ARPAT e dell'ISPO.

Il testo originario, sostanzialmente rivolto ad introdurre misure e interventi per la rimozione e la messa in sicurezza dell'amianto pericoloso ancora presente e utilizzato, è stato arricchito nel corso dei lavori introducendo

ulteriori elementi quali l'incentivazione dell'uso di tecniche di bioedilizia e dell'utilizzo di impianti solari. Da qui anche la modifica in aula del titolo della legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative).

Un ulteriore elemento qualificante la disciplina introdotta dalla legge regionale 51/2013 è rappresentato dalla completa informatizzazione di tutti i procedimenti relativi alla individuazione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto.

Infine, si sottolinea che il testo della legge ha richiesto un ulteriore approfondimento tecnico per effettuare il coordinamento e la conformità rispetto alla nuova legge regionale in materia di programmazione, legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale).

Da ultimo è stata approvata la legge regionale 29 ottobre 2013, n. 61 (Norme per la nomina del Segretario dell'Autorità di bacino del Reno. Modifiche alla l.r. 13/1993), per cui si rinvia alla relazione del dottor Ferraro. L'intervento di modifica previsto dalla proposta di legge n. 274 del 2013 ha ad oggetto la legge regionale 15 marzo 1993, n. 13, relativa al funzionamento dell'Autorità di bacino del Reno, che è un bacino interregionale in comune con la Regione Emilia Romagna. In particolare la modifica introdotta prevede la nomina del Segretario generale dell'Autorità di bacino tra i dipendenti della pubblica amministrazione con qualifica dirigenziale e il mantenimento del suo compenso percepito presso l'ente di appartenenza.

Per completezza della disamina sull'attività in materia di ambiente si ricorda che la Commissione ha espresso parere obbligatorio su due importanti deliberazioni della Giunta regionale, divenute poi regolamenti. Il primo, decreto del Presidente della Giunta regionale 22 ottobre 2013, n. 59/R (Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 settembre 2008, n. 46/R "Regolamento di attuazione della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20" (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento)), in materia di acque reflue domestiche ed assimilate, trattamenti appropriati delle acque reflue urbane; il secondo decreto del Presidente della Giunta regionale 8 gennaio 2014, n. 2/R (Regolamento regionale di attuazione ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89 "Norme in materia di inquinamento acustico"), in materia di inquinamento acustico. Per entrambi i regolamenti si rinvia alla relazione dei colleghi della Giunta regionale.

Da ultimo si segnala la proposta di deliberazione n. 400 "Piano regionale di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati". La proposta di deliberazione n. 400 sostituisce la delibera del Consiglio regionale 7 aprile 1998, n. 88 "Legge regionale 4/95, articolo 5 - Piano regionale di gestione dei rifiuti - Approvazione 1° stralcio relativo ai rifiuti Urbani ed assimilati", sulla base di

quanto previsto dall'articolo 196 del decreto legislativo. n. 152 del 1996, che assegna alle regioni la competenza a predisporre, adottare e aggiornare i piani regionali di gestione dei rifiuti.

I contenuti del piano sono previsti dall'articolo 199 del decreto legislativo n. 152 del 1996, che al comma 8 stabilisce anche che la Regione approva o adegua tale piano entro il 12 dicembre 2013. Il piano costituisce lo strumento di programmazione unitaria con cui la Regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

L'ufficio legislativo nella scheda di legittimità predisposta faceva alcune osservazioni. In particolare, con riferimento al testo della proposta, l'ufficio osservava che nella parte narrativa della stessa si dava atto di numerosi passaggi procedurali che non sembravano essere rilevanti ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio regionale e che andavano pertanto eliminati.

La stessa proposta di deliberazione appariva invece carente con riferimento alla motivazione dell'atto con particolare riferimento alle modifiche della normativa comunitaria e nazionale che hanno determinato un ripensamento della strategia in materia di gestione dei rifiuti. A tal proposito si ricorda infatti che nel 2008 è stata emanata la direttiva 2008/98/CE che ha abrogato alcune direttive precedentemente emanate e in particolare la direttiva 2006/12/CE che delineava la politica della Comunità europea in questa materia. In sintesi, l'idea di fondo della nuova strategia europea è quella di ridurre alla fonte la produzione dei rifiuti, adottando le misure necessarie, migliorare le modalità di preparazione per il riutilizzo e aumentare il riciclo della materia. Tale strategia è stata poi recepita a livello nazionale con il decreto legislativo n. 205 del 2010 che ha modificato il decreto legislativo n. 152 del 2006 e ha ispirato la proposta di deliberazione in oggetto.

A tal proposito l'ufficio legislativo osservava che la sezione conoscitiva e programmatica della proposta di piano, in cui si delineano il quadro conoscitivo di riferimento, gli obiettivi generali e le linee di intervento del piano stesso, anche alla luce dell'analisi critica della passata esperienza, appare invece molto ben articolata e dettagliata, ma di essa non risultava alcun riferimento nella parte narrativa della proposta di deliberazione n. 400.

Con specifico riferimento agli obiettivi indicati dal piano relativamente alle percentuali di raccolta differenziata, recupero energetico e smaltimento in discarica l'ufficio sottolineava la loro coerenza con le prescrizioni europee e nazionali in materia. In particolare, l'obiettivo del raggiungimento del 70% di raccolta differenziata appare in linea con quanto previsto dall'articolo 205 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che indica come obiettivo per il 2012 il raggiungimento di almeno il 65% di raccolta differenziata. Per quanto riguarda invece gli obiettivi relativi alle percentuali di rifiuti da avviare a recupero energetico e a smaltimento in discarica, l'ufficio rilevava invece che nel quadro

normativo europeo e nazionale non si rinvengono specifiche disposizioni sul punto.

Di queste osservazioni la Commissione teneva conto modificando il testo della proposta di deliberazione n. 400.