

**PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI
AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 4, DELLA LEGGE REGIONALE 4/2007**

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Vista la proposta di legge n. 192/2018, ad iniziativa del consigliere Bisonni, concernente "Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati)", nel testo presentato dal proponente;

Visto l'articolo 11, comma 4, della l.r. 4/2007;

Verificata l'impossibilità di riunire il Consiglio delle Autonomie Locali entro la scadenza del termine ai fini dell'espressione del parere di competenza;

Visto l'articolo 20, comma 5, del Regolamento Interno del Consiglio delle Autonomie Locali;

Preso atto della decisione del Presidente di attivare la procedura di approvazione del parere online indicata all'articolo 20, comma 5;

Vista la proposta di parere formulata dal relatore Paolo Calcinaro e sottoposta all'approvazione del Consiglio attraverso la comunicazione online a tutti i componenti del Consiglio stesso in data 11 aprile 2018;

Preso atto delle motivazioni illustrate dal relatore e riportate nell'Allegato A;

Verificato che, nel termine di tre giorni dal ricevimento, non sono pervenuti pronunciamenti contrari;

Dato atto, pertanto, che, ai sensi del citato comma 5 dell'articolo 20 del Regolamento Interno del Consiglio, il presente parere si intende approvato in data 14 aprile 2018;

DELIBERA

1. di esprimere parere favorevole;
2. di approvare e presentare all'Assemblea legislativa regionale la seguente osservazione:
"Si ritiene necessario suggerire l'approfondimento di eventuali profili di incostituzionalità trattandosi di materia ambientale di prevalente competenza statale";
3. di comunicare alla Commissione referente, stante l'espressione del presente parere sulla proposta originaria, che, qualora l'atto dovesse essere modificato dalla Commissione referente, si provvederà a richiedere al Presidente dell'Assemblea legislativa l'assegnazione dello stesso al fine della trasmissione della relazione per un ulteriore esame da parte di questo Consiglio.

Il Presidente
Augusto Curti

Allegato A

RELAZIONE

In relazione al testo della proposta di legge in esame si prende atto che, nella fase istruttoria, non sono pervenuti al relatore osservazioni da parte dei componenti di questo Consiglio;

Si rileva, tuttavia, la necessità di suggerire l'approfondimento di eventuali profili di incostituzionalità trattandosi di materia ambientale di prevalente competenza statale.

Per quanto sopra si propone di:

1. di esprimere parere favorevole;
2. di approvare e presentare all'Assemblea legislativa regionale la seguente osservazione:
"Si ritiene necessario suggerire l'approfondimento di eventuali profili di incostituzionalità trattandosi di materia ambientale di prevalente competenza statale";
3. di comunicare alla Commissione referente, stante l'espressione del presente parere sulla proposta originaria, che, qualora l'atto dovesse essere modificato dalla Commissione referente, si provvederà a richiedere al Presidente dell'Assemblea legislativa l'assegnazione dello stesso al fine della trasmissione della relazione per un ulteriore esame da parte di questo Consiglio.

PARERE ESPRESSO
DAL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 4, COMMA 1, DELLA LEGGE REGIONALE 15/2008
(Seduta dell'11 aprile 2018)

IL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Vista la proposta di legge ad iniziativa del consigliere Bisonni, concernente: “Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati)”, nel testo presentato dal proponente;

Udito il relatore Marco Manzotti nella seduta n. 15 dell'11 aprile 2018;

Condivisa la proposta di parere formulata dal relatore e sottoposta all'approvazione del Consiglio;

Preso atto delle motivazioni illustrate dal relatore e riportate nell'Allegato A;

Tenuto conto che l'espressione del parere si riferisce alla proposta presentata dalla Giunta regionale e che il crono-programma comunicato dalla Conferenza dei capigruppo non consentirà a questo Consiglio di esaminare la relazione approvata dalla Commissione;

Visto l'articolo 4, comma 1, lettera c), della l.r. 15/2008;

Visti gli articoli 14, 15 e 16 del Regolamento interno del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro;

DELIBERA

di esprimere parere contrario.

Il Presidente
Marco Manzotti

Allegato A

RELAZIONE

La proposta di legge regionale n. 192/2018, indica come non percorribile lo scenario del recupero energetico ed impone che i Piani d'Ambito (ex articolo 10 della l.r. 24/2009) escludano qualsiasi forma di combustione del CSS (Combustibile Solido Secondario) dei rifiuti o dei suoi sottoprodotti derivati, con esclusione della produzione e combustione di biometano utilizzato nel settore dei trasporti.

Il Piano regionale della gestione dei rifiuti propone, in realtà, vari possibili scenari evolutivi del sistema impiantistico regionale che discendono direttamente dagli obiettivi di pianificazione che l'Amministrazione Regionale si è data:

- scenario inerziale - assume l'avvio a trattamento meccanico biologico di tutto il rifiuto indifferenziato prodotto in regione: si ipotizza quindi che i rifiuti indifferenziati delle province vengano trattati negli impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) presenti nelle rispettive province; i prodotti dei trattamenti sono destinati a discarica;
- scenario recupero di materia - Si assume che per tutti gli impianti TMB siano implementate linee di lavorazione che consentano il recupero di frazioni merceologiche valorizzabili in forma di materia. Si assume che dal 2018 tutto il rifiuto indifferenziato della regione venga sottoposto a lavorazioni finalizzate ad estrarre frazioni recuperabili in forma di materia (plastiche, metalli, carta);
- scenario recupero energetico – produzione di CSS - Si assume che per tutti gli impianti TMB siano implementate linee di lavorazione che consentano la produzione di Combustibile Solido Secondario.

Il Piano regionale dei rifiuti, recependo gli indirizzi formulati dall'amministrazione regionale (DGR n. 484 del 3 aprile 2013), assume la scelta di non considerare lo sviluppo di un ipotetico scenario che contempra sul territorio regionale impianti di trattamento termico dedicati al recupero energetico dei rifiuti urbani.

Per garantire comunque il conseguimento dell'obiettivo di recupero energetico (che nella "gerarchia" comunitaria assume un ruolo prioritario rispetto allo smaltimento in discarica), il Piano ipotizza che il rifiuto residuo sia in parte "convertito", come definito dai suddetti obiettivi, in Combustibile Solido Secondario (CSS) da avviare ad impianti non dedicati (tipo cementifici, impianti industriali, centrali elettriche, etc.) quale combustibile in sostituzione dei combustibili tradizionali di origine fossile.

Lo Scenario CSS che prevede la realizzazione di impianti in grado di produrre combustibile da avviare ad impianti non dedicati, permetterebbe un significativo risparmio energetico, una riduzione delle emissioni in atmosfera e una sensibile riduzione dei rifiuti da smaltire in discarica, di conseguenza, in estrema sintesi, non si ritengono condivisibili le modifiche contenute nella proposta in esame.

Alle suindicate considerazioni di merito si ritiene opportuno indicare il seguente aspetto di natura "procedurale".

La l.r. 24/2009 stabilisce con chiarezza che i Piani d'Ambito siano redatti in conformità al Piano regionale di Gestione dei Rifiuti tanto che è prevista una specifica procedura di verifica da parte della Regione (articolo 10, commi 7,8,9) sulla conformità.

Pertanto, ai Piani d'Ambito è lasciata una discrezionalità di adeguamento alle caratteristiche delle impiantistiche esistenti ed alle esigenze dei territori ma sempre nel rispetto degli indirizzi espressi nel Piano regionale di gestione dei rifiuti.

La pdl n.192/2018, invece, propone di introdurre nella l.r. 24/2009 - che ha la prioritaria finalità di disciplinare le funzioni e le competenze per la gestione integrata dei rifiuti - una scelta strategica che attiene al compito del Piano regionale dei rifiuti, in conformità del quale i Piani d'Ambito devono essere redatti.

Per quanto sopra esposto si propone di esprimere parere contrario.

Proposta di legge n. 192/18
Scheda ATN

ANALISI TECNICO NORMATIVA

ELEMENTI DI
ANALISI

CONTENUTI

**Analisi della
compatibilità
dell'intervento con
l'ordinamento
dell'Unione
Europea e con
l'ordinamento
internazionale**

Il quadro normativo europeo di riferimento è rappresentato attualmente dalla Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. Direttiva in materia di rifiuti). L'articolo 4 di tale Direttiva, recepito dall'articolo 179 del d.lgs. 152/2006 (Testo unico ambientale), introduce la c.d. "gerarchia dei rifiuti" stabilendo un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e nella politica della gestione dei rifiuti per ogni Stato membro della UE.

Tale gerarchia, come è noto, considera quale *extrema ratio* lo smaltimento dei rifiuti, dando prevalenza invece a modalità diverse e distinte di gestione dei medesimi quali il recupero di materia e poi di energia.

La pdl, vietando nel territorio regionale la combustione dei rifiuti, potrebbe essere in linea con la normativa eurounitaria se con tale scelta la Regione intenda favorire comportamenti più virtuosi da parte delle pianificazioni d'ambito diretti ad implementare lo scenario "Recupero di materia" o "Recupero di energia"; sarebbe invece con essa contrastante se avesse come diretta conseguenza un maggior ricorso da parte delle AATTA allo smaltimento in discarica.

Per quanto attiene invece al divieto di combustione di CSS, si evidenzia come esso costituisca in generale un disincentivo al perseguimento di tale scenario da parte delle pianificazioni d'ambito, obbligando nel prossimo futuro le ATA che intenderanno produrre CSS a cercare fuori regione l'eventuale utilizzatore di tale combustibile alternativo, con il rischio anche di rendere antieconomica l'intera operazione.

Limitare le effettive possibilità di concretizzazione dello scenario CSS non appare coerente con la normativa europea in quanto, sulla base delle valutazioni comparative effettuate dalla pianificazione regionale nel periodo di riferimento (pagina 79 - parte II), tale opzione è quella che garantisce una maggior contrazione del fabbisogno di smaltimento in discarica a livello regionale. Proprio per tale motivo, lo stesso PRGR (pagina 86 -parte II) considera tale scenario quello verso il quale le AATTA dovrebbero prioritariamente orientare il proprio sistema gestionale dei rifiuti.

**Analisi della
Compatibilità
dell'intervento
con il quadro
Normativo
nazionale e
con i principi
costituzionali**

La materia dei rifiuti rientra nella "tutela dell'ambiente" riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera s). Secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, la "tutela dell'ambiente" più che una materia in senso stretto rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale e non derogabili dalle Regioni; ciò non esclude tuttavia che le leggi regionali possano dettare norme con finalità di tutela ambientale che introducano a livello locale una disciplina più rigorosa di quella statale (c.d. derogabilità in melius). Tale possibilità viene, peraltro, meno nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile in quanto frutto di un bilanciamento di interessi tra loro contrastanti.(cfr. tra le altre sent. Corte Cost. n. 225/2009).

Tra le norme statali dirette a rispondere ad esigenze di uniformità nel territorio nazionale, va annoverato senza dubbio l'art. 199 del Testo Unico Ambientale (d.lgs. 152/2006) che pone in capo alle Regioni l'onere di approvare i piani regionali di gestione dei rifiuti, individuandone anche le modalità di approvazione ed i suoi contenuti tipici. Tale disposizione normativa dispone infatti che i piani regionali di gestione dei rifiuti (PRGR), predisposti e adottati dalle regioni sentite le province, i comuni e le assemblee territoriali d'ambito, debbano comprendere, tra l'altro, le misure da seguire per migliorare efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi contenuti nella Parte IV del medesimo d.lgs. 152/2006 nonché le politiche generali di gestione dei rifiuti (comma 3, lettera e) e le iniziative volte a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia (comma 3, lettera m).

Pertanto la pdl in oggetto, contemplando il divieto di procedere alla combustione del combustibile solido secondario (CSS), presenta rischi di illegittimità costituzionale, in quanto effettua in via legislativa una scelta strategica in materia di gestione dei rifiuti che il citato art. 199 riserva espressamente alla pianificazione regionale di settore.

In altri termini la pdl in esame mira a cristallizzare in modo permanente all'interno della legge regionale 24/2009 (che ha peraltro la finalità primaria di disciplinare le funzioni e le competenze della governance regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti) una scelta programmatica che attiene invece al contenuto tipico del PRGR. Non a caso la normativa statale (articolo 199) impone che detto atto pianificatorio sia sottoposto alla procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) finalizzata a verificare proprio la sostenibilità ambientale delle scelte in materia di gestione dei rifiuti con esso effettuate, introducendo, tra l'altro, all'interno del percorso decisionale il fondamentale contributo di una fase partecipativa diffusa e rigorosamente articolata, che tende ad allineare le finalità dell'atto pianificatorio in esame con gli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Sulla illegittimità dell'utilizzo dello strumento legislativo regionale per introdurre una disciplina che il legislatore statale riserva espressamente ad un atto amministrativo cfr la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2018.

Si rileva, infine come l'attuale PRGR (pag. 86 della parte II) preveda a tale proposito che "... al fine di trovare una collocazione prossima alla zona di produzione (del CSS)...risulta di estrema importanza favorire l'incontro tra domanda e offerta mediante la stipula di accordi tra il produttore di

	<p><i>CSS e il suo utilizzatore...” Ciò in quanto.... “è lo scenario CSS quello verso il quale orientare prioritariamente il sistema gestionale”.</i></p> <p>Si sottolinea, da ultimo, che la disciplina nazionale sul CSS è costituita attualmente dagli articoli 183, comma 1, lettera cc), e 184-ter del Testo unico Ambientale e dal Decreto del Ministero dell'Ambiente 14 febbraio 2013, n. 22 “Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152” e Decreto del Ministero dell'Ambiente 20 marzo 2013 “Modifica dell'Allegato X della Parte quinta del D.Lgs n 152 in materia di utilizzo del CSS”.</p> <p>Il CSS, introdotto dal d.lgs. 205/2010 in sostituzione del Combustibile da Rifiuti (CdR), è classificabile come rifiuto speciale ma può trasformarsi in “non rifiuto” alle condizioni specificate nei suddetti regolamenti per essere utilizzato al fine di produrre energia elettrica o termica.</p> <p><u>La pdl 192 è diretta inoltre a vietare in modo permanente nel territorio regionale qualsiasi forma di combustione dei rifiuti e dei suoi sottoprodotti.</u> Sotto tale profilo si evidenzia il palese contrasto con l'art. 35 del Decreto legge c.d. Sblocca Italia (e con il conseguente DPCM 10 agosto 2016), il quale definisce gli impianti di incenerimento in questione quali “infrastrutture ed insediamenti strategici di preminente interesse nazionale” diretti tra l'altro a limitare il conferimento dei rifiuti in discarica. Attualmente, quindi, il legislatore regionale non può vietare nel proprio territorio la combustione dei rifiuti in quanto verrebbe pregiudicato in tal modo quel “bilanciamento di interessi” sopra descritto che la norma statale è preordinata a garantire.</p> <p>Tuttavia per completezza informativa si precisa, a tale proposito, che il TAR del Lazio, sezione prima, con una recente ordinanza del febbraio 2018 ha rinviato l'articolo 35 del suddetto decreto legge 133/2014, e la normativa secondaria di attuazione (DPCM 10 agosto 2016) alla Corte di Giustizia della UE per verificarne la conformità con il quadro normativo europeo vigente, sospendendo la sua decisione su un ricorso proposto da alcuni comitati ambientalisti contro la normativa statale richiamata.</p> <p>Il Giudice amministrativo adito dubita infatti della conformità con la Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti del suddetto articolo 35, e del conseguente d.p.c.m. 2016, nella parte in cui, tra l'altro, esso qualifica gli impianti di incenerimento in questione come “infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale” mentre analogo riconoscimento non è esteso agli altri impianti diretti al trattamento dei rifiuti ai fini del loro riciclo e riuso in palese contrasto con il principio della “gerarchia nella gestione dei rifiuti” di fonte comunitaria.</p>
<p>Analisi della Compatibilità dell'intervento Con lo Statuto regionale</p>	
<p>Incidenza e Coordinamento delle norme</p>	<p>L'intervento normativo in esame incide sulla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) nei termini sopra descritti; sul Piano regionale</p>

proposte con le leggi e i Regolamenti regionali vigenti	di gestione integrata dei rifiuti (DACR n. 128/2015) nonché sui procedimenti di approvazione dei Piani d'ambito in itinere ai sensi dell'articolo 10 della suddetta disciplina regionale.
Verifica del possibile utilizzo di strumenti di Semplificazione normativa	La pdl 192 utilizza la tecnica della novella legislativa.
Verifica dell'esistenza di proposte normative in materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo iter	