

## CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

REDATTORE: Paolo Cappelletto

### 1. I DATI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014 si sono tenute 8 sedute del Consiglio delle autonomie locali. Un numero sensibilmente inferiore a quello dell'anno precedente, certamente dovuto al turno elettorale per le amministrative, che ha coinvolto la maggioranza dei comuni e delle province della nostra regione, e ai tempi necessari per la conseguente ricostituzione dei loro organi.

Alla flessione del numero delle sedute ha corrisposto una ancor più sensibile diminuzione del numero degli atti esaminati. A fronte dei 52 provvedimenti trattati nel 2013, nell'anno di riferimento il numero complessivo degli atti esaminati è stato di 24. A questo riguardo dobbiamo tuttavia notare che anche il numero dei pareri obbligatori richiesti al CAL (33 in totale) è stato inferiore rispetto a quello degli anni precedenti.

I 23 pareri obbligatori espressi hanno riguardato 10 proposte di legge, tutte di iniziativa della Giunta regionale, 6 proposte di modifica di regolamenti, 5 proposte di delibera, 2 proposte di deliberazione, così come previsto dall'articolo 12 della legge regionale 68/2011. Ai pareri espressi si è inoltre aggiunta 1 pronuncia su una proposta di deliberazione, ai sensi dell'articolo 63, comma 6, del regolamento interno del Consiglio regionale.

La classificazione dei pareri - e dell'unica osservazione espressa - per macrosettori di attività, determina la seguente suddivisione:

- *Ambiente/Infrastrutture* - 3 proposte di legge, 2 proposte di deliberazione, 1 proposta di modifica di regolamento, 1 osservazione;
- *Sviluppo/Attività produttive* - 1 proposta di legge, 2 proposte di modifica di regolamento;
- *Finanza regionale* - 3 proposte di legge, 2 proposte di deliberazione ai sensi dell'articolo 12 della legge regionale 68/2011, 1 proposta di modifica di regolamento;
- *Servizi alla persona e alla comunità* - 2 proposte di legge, 2 proposte di delibera, 2 proposte di modifica di regolamento;
- *Ordinamento istituzionale* - 1 proposta di legge;
- *Provvedimenti multisettore* - 1 proposta di deliberazione;

Con le sole eccezioni della proposta di legge n. 356 "*Norme in materia di cave*" e dello schema di deliberazione "*Individuazione dei criteri per il patto di stabilità orizzontale. Articolo 12, comma 2, legge regionale 68/2011. Decisione della Giunta regionale n. 12 del 6 ottobre 2014*", approvate con voto a maggioranza, tutti gli altri pareri obbligatori, compresa l'osservazione espressa in merito alla proposta di deliberazione n. 477, sono stati approvati con voto unanime.

Significativo il fatto che dei 23 pareri obbligatori espressi con voto favorevole, cioè la totalità dei pareri esaminati dal CAL, nessuno è stato sottoposto a condizioni, subordinando cioè il parere favorevole alla richiesta di emendamenti, o di modifiche del testo. Così come è altrettanto significativo che solo per 6 provvedimenti il parere favorevole sia stato accompagnato da raccomandazioni (nel 2013 erano 20 i pareri condizionati o con osservazioni, su complessivi 32).

## **2. I PARERI FAVOREVOLI CON RACCOMANDAZIONI**

In particolare i pareri accompagnati da raccomandazione riguardano 5 proposte di legge e 1 proposta di deliberazione. Le proposte di legge sono:

- la proposta di legge n. 330 *“Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n.25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), alla legge regionale 1 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) e alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento); alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza)”*, per la quale viene avanzata, come raccomandazione, la richiesta che per quanto riguarda la riallocazione delle funzioni fra Regione ed enti locali si debba procedere non per singoli provvedimenti, ma con una visione d’insieme e con un progetto complessivo, assicurando il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali interessati, a partire dal Consiglio delle autonomie locali;

- la proposta di legge n. 336 *“Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 66/2011, 77/2012, 77/2013, 79/2013”*, cui viene allegata, quale raccomandazione, l’opportunità da parte della Regione, di svolgere, prima di ogni variazione di carattere finanziario, una attenta ricognizione degli interventi concordati con gli enti locali e un preciso monitoraggio degli accordi di programma, al fine di avere disponibili i necessari strumenti di valutazione sull’efficienza e l’efficacia della programmazione regionale;

- la proposta di legge n. 340 *“Modifiche alla legge regionale 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)”*, per la quale si propone alla Regione, come raccomandazione, che tra i vari soggetti operanti nelle materie oggetto della legge, sia esplicitata, nella nuova disciplina, una chiara distinzione di ruoli e competenze, garantendo tra i vari soggetti operanti e

il territorio, con le sue articolazioni politiche ed istituzionali, un rapporto di fattiva collaborazione;

- la proposta di legge n. 352 *“Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico – ambientale regionale”* e la proposta di legge n. 356 *“Norme in materia di cave”*, delle quali trattiamo nel paragrafo successivo.

Completa il quadro dei pareri approvati con raccomandazioni, la proposta di deliberazione n. 436 *“Piano ambientale ed energetico regionale”*, per il quale si richiede:

- di dare maggiore rilievo al tema del mercato volontario dei crediti di carbonio, quale efficace strumento per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica;
- rendere compatibile l’obiettivo dello sviluppo delle risorse energetiche rinnovabili e degli interventi necessari ad attuarlo, con il regime vincolistico posto a tutela del territorio, auspicando una maggiore flessibilità dei vincoli esistenti;
- rivedere l’entità delle risorse messe a disposizione per la costituzione della Banca dati ambientali regionali ed eventualmente rimodularle a vantaggio delle iniziative finalizzate allo sviluppo di energie alternative

### **3. GLI ATTI DI MAGGIOR RILIEVO POLITICO-ISTITUZIONALE**

Con la proposta di deliberazione n. 475 recante *“Integrazione del sistema aeroportuale toscano ai fini della qualificazione e sviluppo degli aeroporti di Pisa e Firenze alla luce delle nuove composizioni dell’azionariato delle società SAT spa e ADF spa”*, la Regione intende confermare l’integrazione del sistema aeroportuale toscano quale obiettivo prioritario della programmazione regionale. In particolare la proposta di deliberazione autorizza la Giunta all’eventuale vendita delle azioni detenute in tutto o in parte, anche tramite eventuale adesione all’offerta pubblica di acquisto avente a oggetto le azioni della società SAT, mantenendo l’attuale quota societaria detenuta nella società ADF. La proposta di deliberazione fornisce, infine, le indicazioni a cui la Giunta dovrà attenersi per procedere alla vendita:

- valutazioni in merito alla congruità del prezzo;
- elementi forniti dall’acquirente che consentono di delineare il perseguimento dell’obiettivo di integrazione aeroportuale;
- valutazioni circa le modalità di vendita rispetto ai vincoli posti dai patti parasociali vigenti.

Il Presidente del CAL sottopone al Presidente del Consiglio regionale la formale richiesta di assegnazione del provvedimento in oggetto al Consiglio delle autonomie locali, osservando che su atti di contenuto comparabile, il CAL è chiamato, per quanto disposto dall’articolo 12 della legge regionale 36/2000, a dare espressione di parere obbligatorio. Preso atto del diniego da parte del Presidente del Consiglio regionale (diniego motivato dal fatto che “l’elencazione

di cui al citato articolo è una elencazione tassativa, non suscettibile di interpretazione estensiva in quanto riferita a casi che coinvolgono la generalità degli enti complessivamente considerati e che pertanto non può ritenersi sufficiente la connessione dell'atto in questione ad un atto di programmazione sul quale il CAL ha espresso in precedenza parere obbligatorio”), il Consiglio delle autonomie locali decide di ricorrere all'articolo 36, comma 6 del regolamento interno del Consiglio regionale con cui si attribuisce al CAL la potestà di esprimere eventuali osservazioni su tutte le altre proposte di atti depositate in Consiglio regionale. La discussione in seno al CAL si svolge sulla base di un documento presentato dal Presidente della Provincia di Pisa che, sostanzialmente, respinge la proposta di deliberazione, con le seguenti argomentazioni:

- non garantisce la praticabilità giuridica della proposta di vendita delle azioni e non riporta l'informazione che il patto parasociale prevede l'obbligo della inalienabilità e una penale del 25% del valore della società nel caso in cui chi recede dal patto e vende le azioni causi la perdita del controllo della SAT, esponendo così i consiglieri regionali ai rischi conseguenti;
- non riporta l'informazione che il CdA di SAT il 28 aprile 2014 ha dichiarato l'OPA non congrua e quindi ostile;
- non dà conto delle contraddizioni fra le previsioni dell'OPA, le previsioni della variante per l'integrazione del PIT, le previsioni degli strumenti urbanistici dei comuni interessati, quanto previsto dagli accordi sottoscritti e dal contenuto degli studi per la fattibilità dell'integrazione;
- non motiva la scelta della Regione di restare azionista in ADF e, al contempo, di poter cedere tutte le azioni detenute in SAT;
- demanda alla Giunta regionale le valutazioni fondamentali e la decisione sulla eventuale vendita, dando all'organo esecutivo un compito che in tutta evidenza eccede i suoi poteri.

Al termine della discussione, nel prendere atto delle divergenti opinioni registrate, il CAL reputa opportuno non mettere in votazione il testo presentato dal Presidente della Provincia di Pisa, ma trasmetterlo, nella sua interezza, in forma di “osservazioni”, al Presidente della Giunta regionale, al Presidente del Consiglio regionale e ai Presidenti delle Commissioni consiliari competenti, allegando il verbale della seduta.

La proposta di legge 352 *“Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale”* riguarda l'aggiornamento, l'integrazione e la modifica delle leggi regionali afferenti alla “Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e conservazione della biodiversità”, dando vita a un unico testo coordinato. L'obiettivo che si intende perseguire è il rilancio dell'intero sistema, nel rispetto delle sue peculiari finalità di tutela, conservazione e valorizzazione delle aree naturali e della biodiversità.

Le aree naturali protette, terrestri e marine e i siti della Rete Natura 2000 costituiscono, nel dispositivo della proposta di legge, patrimonio comune di beni

destinati alla fruizione collettiva, da preservare e valorizzare secondo il principio di solidarietà verso le generazioni future. La proposta di legge oltre ad incentivare la partecipazione e l'accessibilità dei cittadini al governo delle aree tutelate, potenziando gli strumenti di diffusione delle informazioni relative al sistema delle aree protette e della Rete Natura 2000, si fa carico in particolare di uniformare e rendere omogenea la disciplina per l'individuazione e la governance dei parchi regionali, delle riserve naturali e dei siti Natura 2000.

Il Consiglio delle autonomie accompagna, nella forma di "raccomandazioni", al voto favorevole espresso all'unanimità, le osservazioni dell'UPI Toscana nelle quali si rileva come, nella proposta di legge, siano ignorate alcune criticità riguardanti in particolare la necessità:

- di rendere più stringente il coordinamento - o, per alcuni aspetti, anche l'integrazione gestionale - tra aree protette di diversa tipologia per ambiti territoriali di aree vaste o persino di ambito regionale;
- di una gestione integrata tra riserve naturali di ambiti territoriali almeno a scala provinciale, contraddetta nella proposta di legge dalla possibilità di delega gestionale ai comuni o unioni di comuni; delega che andrebbe limitata a casi specifici e mantenendo alla provincia compiti di coordinamento del sistema;
- di una maggiore integrazione gestionale tra aree protette e tutela della biodiversità a scala territoriale, che al momento non può che fare riferimento al soggetto con maggiori funzioni in materia, ovvero le province, salvo i casi previsti di intesa/collaborazione con gli enti parco regionali, laddove presenti;
- di garantire risorse per la gestione delle riserve naturali (e non solo per la gestione dei parchi), per le iniziative collegate alla biodiversità, (eventualmente riducendo le risorse destinate ad investimenti) e per disporre di personale professionalmente adeguato da impiegare nelle attività più qualificanti: studio, ricerca, monitoraggio, manutenzione, prevenzione, risarcimento danni da fauna, attività educative, ecc.

Con la proposta di legge n. 356 "*Norme in materia di cave*" la Regione intende stabilire regole univoche per il corretto uso delle risorse minerarie, assicurare coerenza sotto il profilo della tutela del territorio e dell'ambiente, garantire uguali opportunità per le imprese del settore. Si vuole, inoltre, prevedere la dislocazione delle funzioni di pianificazione mediante un solo piano di livello regionale: il piano regionale cave (PRC).

Nel predisporre un nuovo strumento della programmazione del settore estrattivo si tiene conto prioritariamente della presenza e della localizzazione di risorse minerarie suscettibili di essere coltivate, delle reali necessità di approvvigionamento, della presenza di siti estrattivi già autorizzati, che possono concludere il proprio ciclo estrattivo e della presenza di aree degradate che necessitano di interventi di trasformazione da cui è possibile trarre benefici per il territorio e profitto per i lavoratori. La nuova pianificazione si propone, infine, di

ricercare una più chiara compatibilità tra attività estrattiva e tutela dell'ambiente e del territorio, incentivando anche nuove soluzioni localizzative e l'impiego di nuovi metodi di coltivazione delle sostanze minerali.

Analogamente al caso visto in precedenza, la proposta di legge n. 356, peraltro preliminarmente esaminata in sede di Tavolo di concertazione istituzionale, ottiene dal CAL parere favorevole, ma fa proprie, in forma di "raccomandazioni", le proposte di modifica presentate congiuntamente da ANCI Toscana e UNCEM Toscana.

Nel documento delle due organizzazioni di rappresentanza degli enti locali, viene messa in evidenza la necessità per i comuni di disporre di una normativa regionale, coordinata su più livelli, in grado di garantire la possibilità di fissare limiti per l'escavazione in galleria, che tengano conto dei giacimenti e del loro sfruttamento in sotterranea.

A tal fine, si richiede l'impegno della Regione ad allargare il perimetro dei giacimenti superando l'attuale metodologia che identifica i limiti delle aree in base alla situazione geologica letta con esclusivo riguardo alla superficie. E' inoltre necessario introdurre nella normativa urbanistica regionale la possibilità di modificare il PRC attraverso strumenti di facile e rapida attuazione quali ad esempio l'accordo di copianificazione.

Nelle proposte di modifica avanzate da ANCI e UNCEM si richiede infine la eliminazione di alcuni articoli della proposta di legge in oggetto in modo che vengano lasciate ai comuni le competenze in materia di verifica della assoggettabilità e di valutazione di impatto ambientale. In subordine si richiede che i limiti entro i quali la valutazione di impatto ambientale debba essere svolta dai comuni sia elevata ad almeno 80.000 mc.

Le proposte di legge n. 380 "*Legge finanziaria per l'anno 2015*", n. 381 "*Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017*" e la proposta di deliberazione n. 526 "*Documento annuale di programmazione per l'anno 2015*", sono state esaminate contestualmente dal Consiglio delle autonomie locali nell'ultima seduta dell'anno. Il parere integralmente favorevole espresso su tutti i citati provvedimenti, non ha tuttavia impedito che negli interventi fosse sottolineata con forza la preoccupazione per i tagli ai bilanci della Regione e degli enti locali, previsti dal disegno di legge di stabilità 2015 presentato dal Governo e per le inevitabili ricadute economiche e sociali delle manovre finanziarie sui nostri territori. A questo riguardo l'UNCEM Toscana ha presentato un documento, contenente osservazioni e contributi sul Documento annuale di programmazione (DAP), che resterà allegato al verbale della seduta, nel quale essenzialmente si richiede alla Regione:

- di riservare una particolare attenzione alle aree interne, a quelle montane e insulari che più di altre marcano debolezze nella quantità e qualità degli investimenti e servizi erogati;
- di prevedere che le funzioni oggi in capo alle province debbano essere trasferite, nel rispetto delle vocazioni territoriali, alle unioni di comuni,

eventualmente anche rafforzandone il profilo istituzionale, modificando e aggiornando la legge regionale 68/2011;

- di considerare i programmi comunitari europei un’occasione di accelerazione nell’attuazione degli interventi e di implementazione delle risorse regionali, in particolare sulle politiche volte a prevenire il dissesto idrogeologico;
- di valutare, per quanto attiene allo sviluppo della banda larga e ultralarga, anche i risultati raggiunti fino ad oggi e, in particolare, l’effettiva copertura del territorio con il programma di infrastrutturazione delle aree rurali e montane concluso nel 2013;
- di valorizzare, nelle politiche di sviluppo del turismo, i sistemi del “turismo bianco” e del “turismo verde”, integrandoli nella complessiva offerta turistica toscana;
- di considerare come il sistema scolastico e formativo, prima di un necessario supporto all’ingresso nel mondo del lavoro, deve essere considerato un elemento imprescindibile nella crescita culturale e civile della persona;
- di rafforzare il progetto “Ecco fatto” quale supporto alla tutela dei diritti di cittadinanza dei soggetti che abitano i territori più marginali;
- di realizzare un sistema di governance politico-amministrativo per quanto riguarda le politiche di pianificazione relativamente alle energie rinnovabili e all’efficienza energetica.