

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

REDATTORE: Paolo Cappelletto

1. I DATI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Nelle 13 sedute svolte dal Consiglio delle autonomie locali nel periodo gennaio-dicembre 2013 sono stati esaminati 52 atti (47 l'anno precedente) sui quali è stato espresso, ai sensi della legge regionale 36/2000 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali), parere obbligatorio.

I pareri hanno riguardato: 9 proposte di delibera, 14 proposte di regolamento, 1 proposta di risoluzione e 24 proposte di legge delle quali 21 di iniziativa della Giunta regionale e 3 di iniziativa consiliare (proposta di legge n. 218 "Disposizioni in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 91/1998"; proposta di legge n. 256 "Disposizioni in materia di programmazione regionale"; proposta di legge n. 259 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali").

Sono stati inoltre adottati 4 pareri inerenti proposte di delibere della Giunta regionale, per il preventivo parere obbligatorio del CAL, così come previsto dalla legge regionale 68/2011.

La classificazione per macrosettori evidenzia una concentrazione degli atti in "Territorio Ambiente Infrastrutture" (18), "Sviluppo e attività produttive" (15) e "Finanza regionale" (11). Residuano 4 atti nel macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità", 2 attribuibili a "Ordinamento istituzionale" e ulteriori 2 attribuibili a "Provvedimenti multisettore".

Dei 52 pareri approvati dal CAL, 49 sono stati deliberati con voto unanime e solamente 3 a maggioranza dei votanti (proposta di deliberazione n. 400 "Piano regionale di gestione di rifiuti e bonifica dei siti inquinati"; proposta di regolamento n. 97 "Regolamento di attuazione dell'art. 87 della legge regionale 68/2011 sulla ripartizione del Fondo regionale per la montagna"; proposta di delibera n. 334 "Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdcr n. 10 del 14 febbraio 2011").

Parere integralmente favorevole è stato dato su 32 pareri. I restanti 20 sono stati approvati con raccomandazioni o con condizioni. Nel dettaglio: i pareri favorevoli con raccomandazioni su proposte di legge sono stati in totale 13, per le proposte di delibera 1 e, ugualmente 1, per le proposte di regolamento, per le proposte di delibera di cui alla legge regionale 68/2011 e per l'unica proposta di risoluzione esaminata.

Tre, invece, i pareri favorevoli, ma condizionati da richieste di modifica: 1 proposta di legge (proposta di legge n. 272 "Modifiche alla legge regionale 79/2012 'Nuova disciplina in materia di Consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r.

69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della legge regionale 34/1994', alla legge regionale 21/2012 'Disposizioni urgenti in materia di difesa del rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua' e alla legge regionale 91/1998 'Norme per la difesa del suolo'); 1 proposta di delibera (pdd n. 334 "Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdcr n. 10 del 14 febbraio 2011") e 1 proposta di regolamento (del. n. 883 "Schema di regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge regionale 80/2012 'Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000' relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti").

2. I PARERI SOTTOPOSTI A CONDIZIONI

Rispetto all'anno passato, dunque, il numero di pareri vincolati a condizioni è sensibilmente calato (erano 10 nel 2012). Esaminiamo ora nel merito i pareri che il CAL ha voluto sottoporre al Consiglio regionale con l'indicazione di quelle modifiche ritenute necessarie perché il parere espresso possa considerarsi favorevole.

La proposta di legge n. 272 (Modifiche alla legge regionale 79/2012 "Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994", alla legge regionale 21/2012 "Disposizioni urgenti in materia di difesa del rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua" e alla legge regionale 91/1998 "Norme per la difesa del suolo") consente, nella fase di transizione, ai commissari e alle unioni dei comuni che svolgono le funzioni della bonifica, di continuare ad operare con piena legittimità. Con tale proposta di legge si intende inoltre garantire la piena operatività del nuovo sistema, prevedendo la nomina di appositi commissari da parte della Giunta e disciplinando la prima nomina del direttore generale.

In considerazione anche del fatto che la proposta di legge non è stata trattata al Tavolo di concertazione istituzionale, il CAL ha ritenuto di fare proprie le osservazioni presentate da UNCEM Toscana e inserirle, come condizioni, nel parere trasmesso al Consiglio regionale. Nel merito le condizioni indicate attengono alla modifica degli articoli 3, 4 e 23 della proposta di legge. Si propone in particolare di stralciare l'applicazione della proposta di piano al reticolo di gestione di cui all'articolo 22, comma 2, lettera e) in quanto trattasi di reticolo ancora in corso di definizione e comunque ben più esteso nella sua attuale individuazione provvisoria rispetto al reticolo interessato dalle attività pregresse e svolte fino ad oggi da parte degli enti di bonifica.

Si chiede inoltre di posticipare ad almeno il 30 novembre la scadenza per l'invio alla Giunta regionale delle proposte di piano delle attività di bonifica e di posticipare la scadenza dal 30 novembre almeno al 31 dicembre per l'approvazione del bilancio preventivo 2014 da parte dei commissari straordinari

di cui alla legge regionale 47/2010 e dei presidenti delle unioni sulla base delle eventuali osservazioni che la Giunta regionale può formulare nei trenta giorni successivi al ricevimento del bilancio.

Viene infine proposto di modificare la norma che prevede che i consorzi debbano “avvalersi del personale delle unioni dei comuni”, correggendo in tal modo una disposizione secondo cui si andavano a costituire all’interno delle unioni di comuni uffici dipendenti giuridicamente dalle unioni stesse, ma funzionalmente dipendenti dal consorzio con diretto “avvalimento”.

Con la proposta di delibera n. 334 recante “Adozione dell’integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdcr n. 10 del 14 febbraio 2011”, la Regione prende atto delle nuove ipotesi di orientamento della pista contenute nel documento presentato da ENAC e delle conseguenti prescrizioni; contemporaneamente definisce per il parco della Piana il progetto generale di “parco agricolo”, le misure di salvaguardia delle principali aree di riferimento del parco stesso, nonché un programma di interventi finalizzati all’attuazione del parco e alla sostenibilità del sistema territoriale di riferimento. Per la qualificazione aeroportuale definisce una procedura in grado di garantire la migliore qualificazione nel contesto territoriale dato, la salvaguardia dell’area di sviluppo delle diverse ipotesi di pista, le prescrizioni riferite alle diverse ipotesi di progetto ad essa relative, l’attivazione di un comitato di garanzia sulla sostenibilità dell’attività aeroportuale, la previsione di un dibattito pubblico sul progetto di qualificazione dell’aeroporto.

La lunga gestazione del provvedimento e l’approfondito confronto svolto sia in sede di concertazione istituzionale, sia nelle consultazioni promosse dalle commissioni competenti con i soggetti pubblici e privati interessati, ha avuto quale esito, nell’espressione di giudizio del CAL, un parere, votato a maggioranza, contenente precise e dettagliate condizioni: l’accettazione della costituzione di un sistema aeroportuale, che ricomprenda gli aeroporti “Galileo Galilei” e “Amerigo Vespucci”, secondo la proposta formalizzata dal Ministero dei trasporti e delle infrastrutture e dall’ENAC; la realizzazione, preventiva rispetto all’approvazione dell’integrazione al PIT, di una struttura d’integrazione societaria fra le società ADF SpA e SAT SpA per mezzo di una nuova società che verrebbe ad assumere il ruolo di holding; la precisazione, negli atti che formano il PIT, della specifica e distinta funzione operativa per ciascuno degli aeroporti; la garanzia di un piano finanziario di ADF SpA di finanziamento dell’investimento necessario alla realizzazione della nuova pista di volo dell’aeroporto “Vespucci” e delle opere che detta realizzazione rende necessarie. Finanziamento che non dovrà in nessun modo e in nessuna misura incidere a detrimento del piano di investimenti in corso di realizzazione da parte di SAT SpA; le opportune assicurazioni perché l’approvazione dell’integrazione del PIT

non rallenti e/o contraddica la previsione della realizzazione di un impianto di termovalorizzazione per il trattamento di rifiuti solidi urbani dell'ATO Toscana Centro, previsto nel territorio del Comune di Sesto Fiorentino e assolutamente indispensabile in una corretta ed equilibrata strategia regionale di trattamento e recupero dei rifiuti solidi urbani, secondo la programmazione vigente.

Nella delibera della Giunta regionale n. 883 del 29 ottobre 2013 recante "Schema di regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge regionale 80/2012 'Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000' relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti" l'obiettivo del legislatore regionale è di inserire nel più ampio progetto della Banca della terra anche i terreni censiti come abbandonati o incolti, che unitamente ai terreni del patrimonio agricolo e forestale regionale o ai terreni resi disponibili da altri soggetti pubblici e privati, potranno essere messi a disposizione dell'imprenditoria privata. Per raggiungere tale scopo la proposta di regolamento attribuisce all'ente Terre regionali toscane il compito di istruire, valutare ed approvare i piani per la rimessa a coltura che devono essere presentati da coloro che intendono chiedere l'assegnazione dei terreni. Sottoposto alla procedura semplificata di concertazione istituzionale, il provvedimento è accolto con parere favorevole del CAL pur inserendo, quale condizione, la richiesta alla Giunta regionale di apportare le necessarie modifiche al fine di non far gravare solo sui comuni l'onere e la responsabilità del censimento dei territori incolti o abbandonati.

3. GLI ATTI DI MAGGIOR RILIEVO POLITICO-ISTITUZIONALE

L'appuntamento annuale con il Documento di programmazione economico e finanziaria (DPEF), rappresenta per il CAL un momento di intensa e partecipata discussione. In esso sono delineate le priorità delle politiche regionali, le regole e i vincoli del patto di stabilità e le inevitabili ricadute delle manovre finanziarie statali. La permanente incertezza derivante dalle scelte del Governo e dal contesto istituzionale rende complesso il percorso di approvazione del DPEF. Tuttavia il 2013 ha visto un ampio confronto al Tavolo di concertazione istituzionale e generale e nei Tavoli tematici, con la presenza di tutti i componenti della Giunta, chiamati ad illustrare le priorità del proprio settore e a rispondere alle richieste di chiarimento avanzate dai partecipanti. Ciò ha fatto sì che sulla proposta di Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2014 il CAL abbia espresso parere favorevole con voto unanime e con raccomandazioni orientate a migliorarne alcuni aspetti specifici: prevedere, relativamente all'ambito di intervento "Competitività del sistema agro-forestale", nel Piano regionale agricolo-forestale 2012-2015, iniziative specifiche per la gestione faunistica venatoria dirette al controllo della

sovrappopolazione della fauna selvatica; inserire, nell'ambito di intervento "Valorizzazione e qualificazione dell'offerta del patrimonio culturale" e, in particolare, tra le iniziative volte al sostegno alle politiche della memoria e della Resistenza, per i valori e il significato che il luogo rappresenta, il potenziamento della viabilità di S. Anna di Stazzema; prestare, nell'ambito di intervento "Valorizzazione e qualificazioni del patrimonio edilizio" la massima attenzione ai fenomeni di disagio abitativo, incrementando politiche di ampliamento dell'offerta e attuando incisive misure per la sostenibilità del canone di locazione; proseguire con la massima determinazione, nell'ambito di intervento "Attuazione dell'Agenda digitale", nell'azione di semplificazione e di trasparenza nei procedimenti amministrativi, implementando gli interventi di innovazione tecnologica al fine di migliorare le performance della pubblica amministrazione anche in tema di contrasto all'evasione fiscale.

Altro provvedimento su cui si è concentrato l'impegno del CAL, con un lavoro protrattosi per più sedute, è la proposta di legge n. 282 "Norme per il governo del territorio". La Regione intende, con questa sostanziale riforma della legge regionale 1/2005, garantire un'azione pubblica più efficace, valorizzando il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastando il consumo di suolo, promuovendo il ruolo multifunzionale del territorio rurale, promuovendo altresì la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani; mantenere la "governance territoriale" quale modello di relazioni tra soggetti pubblici competenti in materia di governo del territorio nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e garantire al contempo una maggiore responsabilizzazione di ciascun soggetto; pervenire ad una revisione generale della normativa del governo del territorio per ciò che attiene ai principi, ai soggetti, alle procedure, alle forme di collaborazione interistituzionale e di risoluzione dei conflitti, alla tutela del paesaggio e alla qualità del territorio, ai contenuti dei piani e alla partecipazione; disciplinare le forme della pianificazione intercomunale in applicazione della normativa statale e regionale sulle autonomie locali; prevedere una disciplina transitoria al fine di graduare l'inserimento dei contenuti delle nuove disposizioni negli strumenti di pianificazione degli enti locali.

Il tavolo di lavoro tra Regione, ANCI, UPI ed UNCEM si è aperto fin dal mese di gennaio 2013, proseguendo poi con incontri tecnici e politici fino a settembre, le procedure di concertazione istituzionale e generale sono state esperite in una serie di riunioni conclusesi nel luglio dello stesso anno. Il Consiglio delle autonomie locali si è espresso con parere favorevole e con voto unanime, accogliendo, come raccomandazioni, le osservazioni contenute in un documento presentato al CAL da ANCI Toscana e UNCEM Toscana. In particolare le raccomandazioni riguardano aspetti specifici contenuti nel testo normativo, tra i quali: la perequazione territoriale, le strutture commerciali al dettaglio, l'edilizia residenziale sociale; la perimetrazione del territorio

urbanizzato, la pianificazione intercomunale, la Conferenza di co-pianificazione, le varianti semplificate del Piano operativo, i dimensionamenti nel Piano strutturale e nel Piano operativo, gli standard urbanistici e la rigenerazione urbana, la tempistica obbligatoria per l'adeguamento degli strumenti comunali.

4. LA VERIFICA DELL'ESITO DEI PARERI

Ci sembra opportuno ricordare in apertura di questo paragrafo che l'articolo 66 dello Statuto della Regione stabilisce che gli organi regionali, in caso di parere del Consiglio delle autonomie locali contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, possono disattendere il parere deliberato, ma con motivazione espressa. Allo stesso modo, l'articolo 64 del regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale dispone che la commissione consiliare competente, ove ritenga di procedere anche in caso di parere contrario, ovvero di non accogliere le condizioni poste, deve integrare il preambolo dell'atto normativo o la parte narrativa dell'atto amministrativo con la motivazione del mancato accoglimento.

Le specifiche condizioni contenute nel parere deliberato sulla proposta di legge n. 272 (Modifiche alla legge regionale 79/2012 "Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla legge regionale 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994", alla legge regionale 21/2012 "Disposizioni urgenti in materia di difesa del rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua" e alla l.r. 91/1998 "Norme per la difesa del suolo"), vengono integralmente accolte dal Consiglio regionale, adeguando conseguentemente ad esse il testo della legge.

Più articolate le motivazioni espresse dal Consiglio regionale in merito alle richieste di modifica avanzate dal CAL sulla proposta di delibera n. 334 (Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdc n.10 del 14 febbraio 2011). Il Consiglio ha ritenuto che alcune delle condizioni formulate dal CAL fossero già incluse nel testo della deliberazione, mentre altre "potranno essere approfondite solo successivamente, sulla base di ulteriori elementi di valutazione non acquisibili in questa fase".

Infine, per quanto riguarda la delibera della Giunta regionale n. 883 del 29 ottobre 2013 (Schema di regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge regionale 80/2012 "Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000" relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti), le richieste di modifica contenute nelle condizioni poste dal CAL a corredo del parere espresso sono, ad oggi, ancora all'esame della Giunta regionale.