

GIUNTA REGIONALE
DIREZIONE AFFARI LEGISLATIVI, GIURIDICI ED ISTITUZIONALI
VERBALE DELLA RIUNIONE DEL TAVOLO DI CONCERTAZIONE GENERALE
DEL 14 GIUGNO 2019

Il giorno 14 giugno 2019 alle ore 11,00 presso la sede della Giunta Regionale si è svolta la riunione del Tavolo di Concertazione Generale per discutere il seguente ordine del giorno:

1. Sentenza della Corte costituzionale n. 129/2019 in materia ambientale. Valutazioni ed iniziative conseguenti.
2. Varie ed eventuali.

In rappresentanza delle Organizzazioni partecipanti al Tavolo sono presenti:

| | |
|--------------------|----------------------------|
| DANIELE CARUSO | ANCI |
| RICCARDO SABATINI | CNA |
| SILVIA MARENGO | CONFARTIGIANATO |
| PAOLO RIBECHINI | CASARTIGIANI |
| FABIOLA FONTANA | CONFSERVIZI CISPEL |
| GABRIELE BACCETTI | CONFINDUSTRIA |
| GESSICA BENEFORTI | CGIL |
| MARCO BUCCI | CISL |
| RICCARDO NENCINI | LEGACOOOP |
| ALESSANDRO SOTTILI | CONFCOOPERATIVE |
| ALESSANDRA ALBERTI | CIA |
| FAUSTO FERRUZZA | ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE |

Presiede l'Assessore alla Presidenza Vittorio Bugli

ASSESSORE VITTORIO BUGLI

Introduce facendo presente che con la riunione odierna si desidera fornire al Tavolo generale di Concertazione, nel quale sono presenti anche gli enti locali, un'informazione diretta sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 129/2019. Con tale pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune limitate disposizioni di legge regionale con le quali furono attribuite alla Regione talune funzioni in materia ambientale già esercitate dalle province.

Ritiene opportuno - prima di portare all'attenzione del Tavolo le iniziative che la Regione intende assumere per dare attuazione alla sentenza - ricordare il percorso che ha caratterizzato la definizione delle disposizioni di legge oggetto della sentenza 129, e prima di tutto il fatto che le caratteristiche del riordino furono oggetto di numerosi incontri sull'attuazione della cd. legge Delrio. Anche il Tavolo di concertazione generale fu coinvolto, risultando ampiamente condiviso in via generale il trasferimento alla Regione delle funzioni già esercitate dalle province in materia ambientale.

Ricorda che, in gran parte, le funzioni ambientali sono disciplinate nel decreto legislativo n 152 del 2006 come funzioni il cui esercizio su scala regionale o locale è deciso dalla Regione, e riguardano in particolare: le emissioni in atmosfera, l'autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, anche pericolosi, i trasporti transfrontalieri dei rifiuti, l'autorizzazione unica per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, le autorizzazioni integrate AIA, le autorizzazioni uniche AUA.

In occasione del riordino delle funzioni, la Regione Toscana si è attribuita anche due funzioni (controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni; verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate in materia ambientale), espressamente riservate dal decreto legislativo 152/2006 alle province. Si trattò di una forzatura della norma nazionale, fatta però sulla base della richiesta unanime delle province, e tenendo presente il beneficio di consentire al soggetto richiedente di avere un unico soggetto istituzionale di riferimento nella gestione della procedura. La sentenza della Corte n. 219/2019 ha ricondotto alla competenza delle province queste funzioni.

Si sofferma poi sui contenuti di una recente lettera che ha ricevuto dalle province, rammaricandosi che l'assenza odierna al Tavolo delle province, non renda possibile una discussione in contraddittorio. La lettera evidenzia, tra l'altro, che dall'incontro tecnico svoltosi il 7 giugno scorso, cui hanno partecipato rappresentanti delle province e della Regione Toscana, sono emerse situazioni urgenti e adempimenti da svolgere, per affrontare i quali occorre la collaborazione delle istituzioni coinvolte, soprattutto nell'interesse dei cittadini e delle imprese interessate alle attività.

Esprime disponibilità a discutere con le province le soluzioni da adottare, in modo che i procedimenti non si inceppino e non si creino problemi per gli utenti.

Cede quindi la parola a Bernini per una disamina più nel dettaglio delle implicazioni della sentenza 129/2019.

EDO BERNINI DIRIGENTE REGIONE TOSCANA

Rileva che la sentenza della Corte si concentra anzitutto su due lettere del comma 1 dell'art. 197 del d.lgs n. 152 del 2006.

La lettera b) prevede: *"il controllo periodico su tutte le attività di gestione, d'intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto"*; si tratta quindi in sostanza di sanzioni in materia di rifiuti.

La lettera c) prevede *"la verifica e il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate"*, le quali furono introdotte all'interno del d.lgs n. 152 nel 2008 e nel 2010, e ora sono disciplinate dagli articoli 214, 215 e 216.

In materia di sanzioni ci sono i procedimenti attivati prima del 2016 e che sono transitati in Regione Toscana in forza della sentenza della Corte Costituzionale n. 110/2018. In conformità a tale sentenza le province hanno inviato alla Regione Toscana un migliaio di verbali di accertamento sui quali eseguire la procedura sanzionatoria.

A oggi i procedimenti sanzionatori (verbali di accertamento) "aperti" per i quali non è stata ancora emessa l'ordinanza ingiunzione, che saranno ritrasmessi alle province, ammontano a n. 2995 unità. Tra essi il numero in assoluto più rilevante è quello della Città metropolitana con 1367 procedimenti, mentre ci sono province come Grosseto o Lucca che hanno procedimenti rispettivamente di appena 80 e 98 unità.

Ricordate brevemente le varie fasi del procedimento sanzionatorio e il termine quinquennale di prescrizione, precisa che la Regione Toscana è impegnata per far pervenire alle province - in via collaborativa - tutti i procedimenti, per i quali opera la prescrizione al 31 dicembre 2019, opportunamente istruiti (es. con testo di ordinanza ingiunzione predisposto, con esame degli atti difensivi, ecc.). Da questo punto di vista gli sembrano quindi non sussistere elementi di urgenza operativa. L'unico problema, ma di portata assai limitata, è semmai rappresentato dal fatto che l'audizione è un adempimento che compete ormai alle province e non può più essere compiuto dalla Regione Toscana. Fa presente infine di avere inviato a tutte le province l'elenco dei procedimenti e di essere disponibile all'invio digitalizzato della documentazione di interesse. Esprime anche la disponibilità della Regione Toscana, ove richiesto, di mettere a disposizione il software regionale

(Conam) utilizzato per la gestione dei procedimenti sanzionatori e a definire successive modalità per quanto riguarda l'eventuale passaggio della documentazione cartacea.

Si sofferma poi sulla questione delle procedure semplificate (art. 214-215-216 del d.lgs 152/2016) per le quali è previsto non il rilascio di un'autorizzazione, ma la presentazione di una comunicazione e l'iscrizione in un registro. Esse ammontano in media a circa 200 l'anno. Sottolinea che per i trentadue procedimenti in corso sull'art. 216 ha dato alle provincie disponibilità a trasferirli già istruiti.

Per quanto riguarda i 53 procedimenti AUA in corso, nei quali sussistono anche attività connesse all'art. 216, le autorizzazioni saranno rilasciate dalla Regione Toscana (che resta il soggetto competente per l'AUA).

Conclude indicando che in presenza di questo quadro non ci sono scadenze che le province rischino di sfiorare né per le sanzioni né per le procedure connesse all'art. 216 del d.lgs 152/2016.

ASSESSORE VITTORIO BUGLI

Fa presente che è bene che il Tavolo prenda atto di quella che è stata realmente la storia della vicenda del riordino delle funzioni ambientali. I verbali del Tavolo di Concertazione generale documentano come da parte di tutti i soggetti si è rilevata l'importanza di costruire un sistema nel quale, in funzione di semplificazione, la Regione assumeva maggiori competenze in materia ambientale. Evidenzia che la Giunta regionale approvò gli accordi sul trasferimento del personale, già adottati provincia per provincia, nei quali, in virtù della richiesta condivisa di tutti i soggetti coinvolti, era stabilito che la Regione si sarebbe assunta in materia ambientale anche ulteriori funzioni e compiti supplementari.

Da un ragionamento collettivo si arrivò, infatti, a stabilire che era preferibile fare questa scelta per evitare altri problemi e semplificare le procedure. In legge regionale è stata fatta così una piccola forzatura, pur se la Regione Toscana non aveva alcun interesse alla gestione di quelle specifiche funzioni. Precisa che rispetto a esse non ci fu un trasferimento di personale, specificatamente indicato, perché non ce ne erano le condizioni, risultando il rilascio medio annuale di circa 200 provvedimenti un carico di lavoro piuttosto esiguo.

SILVIA MARENGO CONFARTIGIANATO

Giudica positivamente la veloce organizzazione di questo Tavolo a ridosso della sentenza della Corte poiché le Associazioni di categoria sono preoccupate che gli effetti di questa sentenza determinino un possibile arresto della macchina amministrativa.

Ricorda che in precedenza durante il passaggio delle competenze dalle provincie alla Regione Toscana, si è verificata una situazione nella quale non era chiaro a chi gli utenti si dovessero rivolgere, con conseguente arresto per qualche tempo della macchina amministrativa.

Evidenzia che pur essendo le pratiche in questione un numero relativamente limitato, occorre tuttavia che qualcuno le lavori, ed è di conseguenza importante conoscere fin da oggi chi deve svolgere questo compito.

Nota che rispetto alle precedenti istruttorie sono nel frattempo migliorati i tempi di rilascio delle autorizzazioni e dell'AUA; tuttavia ci sono ancora pratiche che in media durano sei o sette mesi, e talvolta anche un anno e mezzo, che sono davvero troppi, in specie per un'azienda che deve iniziare un'attività. Ritiene necessario cercare in tutti i modi di accorciare questa tempistica.

Considerato che quando passano dall'imbutto dei Suap le comunicazioni creano delle difficoltà sia all'ente istruttore che alle aziende, suggerisce di adottare correttivi per semplificare i procedimenti (integrazioni in fase istruttoria, immediata comunicazione dell'avvenuta adozione dell'atto da parte del soggetto competente).

A suo avviso anche il meccanismo della comunicazione semplificata, previsto dal decreto legislativo n. 152/2016, è da rivedere. Infatti, il meccanismo di raccolta della documentazione non è per niente semplice così come anche quello dell'inserimento guidato dei dati sulla piattaforma, nel quale ad esempio ha riscontrato che l'utente è chiamato a inserire per ben dieci volte il proprio codice fiscale, dando così la sensazione che lo strumento sia stato progettato maggiormente per chi rilascia l'atto, piuttosto che per l'utenza.

Ricorda che la "mission" della pubblica amministrazione dovrebbe essere di facilitare l'accesso dell'utenza e di essere al suo servizio.

Indica la disponibilità di Confartigianato a fornire la collaborazione possibile, e crede sia importante gestire velocemente questa fase transitoria per essere operativi da subito, perché il mondo dell'economia ha le sue regole e non si può fermare.

ALESSANDRO SOTTILI CONFCOOPERATIVE

Sull'applicazione della Delrio in Toscana conserva un ricordo parziale. Ritiene comunque che qualsiasi cosa sia stata fatta lungo il tracciato della semplificazione non poteva che avere l'approvazione del Tavolo nella sua interezza, specie in una situazione delicata della vita istituzionale delle province.

Condivide le osservazioni di Confartigianato, le imprese hanno fatto con l'Assessorato un percorso che va verso la semplificazione, affrontando a suo tempo anche la questione dell'imbutto del Suap.

Ribadisce l'importanza di continuare a semplificare, ma crede che forse occorra fare una riflessione a monte sulla riforma delle province, che il referendum non ha confermato. Le province rivendicano adesso un loro spazio di esistenza, con delle funzioni loro attribuite dalla legge; ma portare avanti queste funzioni non è per niente agevole, ci sono delle problematiche che producono anche nel mondo delle imprese cooperative non poche preoccupazioni.

GESSICA BENEFORTI CGIL

Conferma la ricostruzione del percorso fatta dall'Assessore Bugli, indicando che - come testimoniano i verbali - al Tavolo sono stati tutti partecipi delle scelte fatte.

La sorprende molto l'allarme che emerge dalla lettera dalle province, e non riesce a rintracciare una ragione politica della polemica.

Aggiunge che dalla sentenza della Corte non deriva alcuna conseguenza pratica rispetto all'assegnazione del personale nei territori. In particolare fa presente che a Grosseto la polemica politica ha costretto le Organizzazioni sindacali a intervenire per fronteggiare un allarme che si stava generando, in maniera del tutto inopportuna, all'interno della struttura e tra il personale della provincia.

Anche in altre province, l'allarme ha spinto a organizzare incontri con le Organizzazioni sindacali, come se si dovesse affrontare la tematica dei rifiuti e dell'ambiente nel suo complesso.

Ritiene che dal punto di vista tecnico sia importante esplorare se c'è la possibilità di giungere a una piena operatività delle province, trovando delle soluzioni rapide, che non siano transitorie e che integrino l'apprezzabile disponibilità che la Regione Toscana ha dato rispetto all'istruzione delle pratiche per i procedimenti in corso.

MARCO BUCCI CISL

Nota che la Cisl ha partecipato dando il proprio contributo al faticoso percorso, che con l'approvazione della legge regionale 22/2015 ha caratterizzato da parte della Regione Toscana l'assorbimento di funzioni importanti dalle province.

Condivide la ricostruzione operata dall'Assessore e ricorda che le due appendici concernenti le funzioni poi impugnate furono all'epoca sostanzialmente condivise in una ratio di "buon senso".

Nella considerazione cioè che estromettere la Regione Toscana da una gestione generale poteva produrre dinamiche negative e introdurre inutili elementi di corto circuito.

Evidenzia che in forza della sentenza della Corte, la Regione Toscana con la delibera di Giunta del 3 giugno 2019 ha indicato che formalmente la competenza appartiene adesso alle province. Spesso i corti circuiti, anche se non commisurati all'effettiva entità dei problemi, avvengono soprattutto dal punto di vista del personale, che costituisce pertanto un elemento al quale porre attenzione.

Dalle ricognizioni che la Cisl ha compiuto, emerge un quadro generale di sostanziale tranquillità, pur se non manca qualche territorio, in particolare la provincia di Prato, che avendo avuto probabilmente rispetto ad altre province una più marcata gestione delle procedure sulle sanzioni, si sente in apprensione e maggiormente coinvolta.

Compie questo rilievo unicamente come contributo ricognitivo, da mettere a verifica. Ricorda che il sindacato ha cercato di favorire un dialogo tra le parti, nella consapevolezza che, al netto di chi ha ragione o torto, sono in gioco interessi centrali delle imprese.

Non desidera entrare nella "querelle" se le risorse umane e le risorse economiche per fornire questi servizi ci sono o non ci sono. Purtroppo l'assenza al Tavolo delle province fa perdere alla riflessione un attore importante e centrale, anche perché pur essendo tecnicamente una loro competenza e prerogativa, forse non tutte le province sono nella condizione di gestire questa fase. La problematica delle autorizzazioni, pur se queste hanno dimensioni ridotte e circoscritte, presenta, infatti, non poche criticità.

Giudica positiva la disponibilità della Regione Toscana ad accompagnare il percorso in questa fase delicata, nella quale ritiene sia davvero necessario un chiarimento per evitare il rimbalzo delle responsabilità e garantire la continuità dei servizi.

Al di là delle rassicurazioni sulla fase transitoria, auspica che Regione Toscana e province facciano al più presto una riflessione per capire insieme, senza tatticismi o altre dinamiche, come si vuole assicurare la gestione in futuro.

RICCARDO NENCINI LEGACOOP

Trova di buon senso la disponibilità della Regione Toscana a riaprire un dialogo con le province, tuttavia a suo avviso occorre fare un passo in avanti, nel segno della rapidità d'intervento.

Il punto delicato è sostanzialmente quello di non far "pagare" la sentenza della Corte Costituzionale a un'impresa che chiede di attivare la procedura. Questo va rappresentato alle province, che oggi non sono presenti al Tavolo. Fa presente che la prima impresa che si troverà a fare i conti con un blocco derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale, aprirà un problema di enorme portata.

Al di là dei giochi che si svolgono all'interno dei rapporti istituzionali, segnala che a suo giudizio è assente la necessaria chiarezza sul percorso che gli operatori dovranno fare a partire da stamani.

ASSESSORE VITTORIO BUGLI

Precisa che è chiaro - ed è bene informarne le aziende - che per le funzioni che sono tornate alle province la richiesta (comunicazione ecc.) va fatta comunque in provincia. Altra cosa è come si organizzano gli enti, ad esempio se la provincia si potrà avvalere della Regione (vedremo se ciò sarà possibile, la Regione è disponibile a collaborare): in ogni caso, le aziende devono rivolgersi alla provincia.

GABRIELE BACCETTI CONFINDUSTRIA

Fa presente che la notizia della sentenza della Corte costituzionale ha creato un po' di confusione e di allarme nei territori e per questo motivo Confindustria ha richiesto di convocare il Tavolo Generale di Concertazione per introdurre sulla vicenda un elemento di chiarezza.

Ringrazia l'assessore Bugli per la tempestività della convocazione della riunione e concorda con la sua ricostruzione dei fatti.

Osserva che la sentenza della Corte, intervenendo su delle materie circoscritte ha, di fatto, definitivamente assestato il sistema regionale autorizzatorio in materia ambientale.

Sussiste, infatti, una competenza forte della Regione sulle autorizzazioni integrate ambientali, che per Confindustria sono altrettanto importanti delle Aua.

Rileva che certamente persistono ancora dei problemi, come i colleghi delle altre Associazioni di categoria hanno oggi evidenziato.

Occorre continuare a lavorare su questi temi dal punto di vista della semplificazione e della riduzione dei tempi, in linea con l'impegno che in questi anni ha caratterizzato l'Assessorato alla Presidenza.

Pensa sia importante la disponibilità manifestata dalla Regione Toscana che si augura possa essere anche delle Amministrazioni provinciali, a trovare nel più breve tempo possibile una soluzione che renda indolore per le imprese il trasferimento delle competenze.

Ritiene comunque necessario fare in modo che il sistema così "assestato" dopo l'intervento della Corte, oltre ad efficacia ed efficienza riesca a garantire l'omogeneità sul territorio dei comportamenti amministrativi.

Crede pertanto sia utile e di comune interesse riavviare un ragionamento in sede tecnica su ciò che si può fare a livello organizzativo, tecnico e procedurale, per rendere ancora più fluido ed efficace il sistema, restando sempre nei limiti delle norme.

Considera positivo che le procedure correnti al momento della pubblicazione della sentenza della Corte, proseguiranno nell'iter che era stato individuato, secondo l'impostazione fatta propria dalla Regione Toscana.

Pur se rispetto al complesso non sono numericamente rilevanti, le pratiche nuove vanno sicuramente attenzionate e le imprese riceveranno da Confindustria l'indicazione di effettuare la presentazione formale degli atti in provincia.

Manifesta, infine, la massima apertura di Confindustria a lavorare sia sulle questioni generali riguardanti l'esercizio delle competenze amministrative in materia ambientale, che com'è noto costituiscono un elemento molto importante dal punto di vista della competitività delle imprese industriali, sia nella fase di transizione riguardante le procedure oggetto della sentenza della Corte.

RICCARDO SABATINI CNA

Segnala che l'assenza al Tavolo delle province non consente purtroppo di avere un riscontro sul percorso e i comportamenti da seguire.

Il problema essenziale è stato ben individuato da Nencini, perché effettivamente la sentenza della Corte Costituzionale ha una ricaduta negativa sulle imprese, rischiando di inceppare il sistema delle autorizzazioni.

Osserva che è prevedibile che chi ha determinato l'intervento della Corte Costituzionale difficilmente potrà accettare di avvalersi della Regione Toscana che ha le competenze necessarie per intervenire.

Nota che in precedenza, in occasione del trasferimento delle competenze ambientali alla Regione Toscana, c'era una situazione caratterizzata da una forte disomogeneità nei territori. Ritiene che non si debba tornare a quella disomogeneità, nella quale ciascuna provincia finisce per muoversi in maniera autonoma, con interpretazioni originali della disciplina della materia.

Rispetto agli atti amministrativi ritiene che un confronto tra Regione e province possa forse far giungere a un modus operandi capace di non ricreare la precedente situazione di difformità.

Rispetto alle sanzioni osserva che, considerati i numeri piuttosto contenuti, ci sono tutte le possibilità per intervenire e che i software già esistenti potrebbero essere utili e magari essere utilizzati in maniera omogenea sul territorio.

ASSESSORE VITTORIO BUGLI

Constata che la sentenza della Corte Costituzionale ha configurato con certezza l'ambito delle funzioni ambientali che sono in capo alla Regione Toscana, confermando l'assetto per tutte le funzioni trasferite e non oggetto di sentenza.

La sentenza incide però sul percorso che a suo tempo era stato definito con una generale condivisione, e per questo ci preoccupiamo di affrontare le problematiche attuative. E' sicuramente opportuno fare di comune intesa una ricognizione delle problematiche, vedere dove sono i problemi e cercare di apportare le giuste soluzioni.

Crede che nell'immediato ci sia davvero la necessità di trovare una forma organizzativa di collaborazione tra Regione e province (eventualmente ricorrendo all'avvalimento), per evitare problemi agli utenti. Per il futuro occorre pensare alla strutturazione organizzativa definitiva di come tali funzioni saranno esercitate dalle province.