Inverno, smog e polveri sottili:
poteri, progetti e decisioni degli enti locali come rapportarsi con i mass media

Superti Pier Attilio
Segretario Generale ANCI Lombardia

Milano 28 ottobre 2016

LA CASA DEI COMUNI
anci
LOMBARDIA

Art 114 Costituzione

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione .

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Art 119 Costituzione

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

…

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Davvero è così?

- Le manovre economiche dal 2010 al 2015 hanno ridotto autonomia dei Comuni:
  - finanziaria: manovre per 12,5 mld di euro tra obiettivi di patto e tagli
  - Patto di stabilità obbligava all'avanzo
  - Riduzione del 50% degli impegni per investimenti per assicurare spesa sociale
  - FCDE che asciuga le risorse in entrata

  - Ordinamentale: manovre che entrano nel dettaglio della organizzazione e della autonomia finanziaria dei Comuni
  - Blocco turn over

- Corto circuito che ha aggravato la crisi della democrazia e della istituzione locale:
  - Maggiori richieste e minori risorse
  - 2010-2015: il cittadino lombardo paga 158 euro in più – il Comune ha 41 euro in meno

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Il sindaco non può delegare …

- Il sindaco non può dire ad altra istituzione cosa deve fare
- Il sindaco si vede assegnate funzioni senza risorse e senza possibilità di rifiutare
- Al sindaco vengono richieste azioni e misure che vanno anche oltre proprie funzioni
- La comunità locale vive anch’essa la «individualizzazione dei bisogni»
- La crisi delle forme di rappresentanza

- Il capitale sociale è un costo o condizione essenziale per lo sviluppo?
- La coesione sociale è fattore di attrattività

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Funzioni sindaco

- Art 32, L. 833/78 (si istituisce il SSN):
  - (Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria): (…) Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale (…)
- Art 117/Dlgs 112/98
  - (Interventi d'urgenza): 1. In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.
  - 2. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del comma 1.

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Funzioni sindaco

- Art 50, Dlgs 267/2000
  - …
  - 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.
  - 4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.
  - 5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.
  - 6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.
  - …

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Funzioni sindaco

- Art 54, Dlgs 267/2000
  - 4. Il sindaco, quale **ufficiale del Governo**, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.
  - 6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verifichino particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4.

- Strumenti del Sindaco : Ordinanze contingibili ed urgenti con atto motivato in caso di emergenza sanitaria

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Funzioni sindaco

- Art 1, L. 180/78
  - Gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori (TSO) sono disposti con provvedimento del sindaco, nella sua qualità di autorità sanitaria locale, su proposta motivata di un medico.

- Art 19, DL 95/12:
  - … progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle loro prestazioni ai Cittadini , secondo quanto previsto dall'art.118 della Costituzione (principio sussidiarietà)

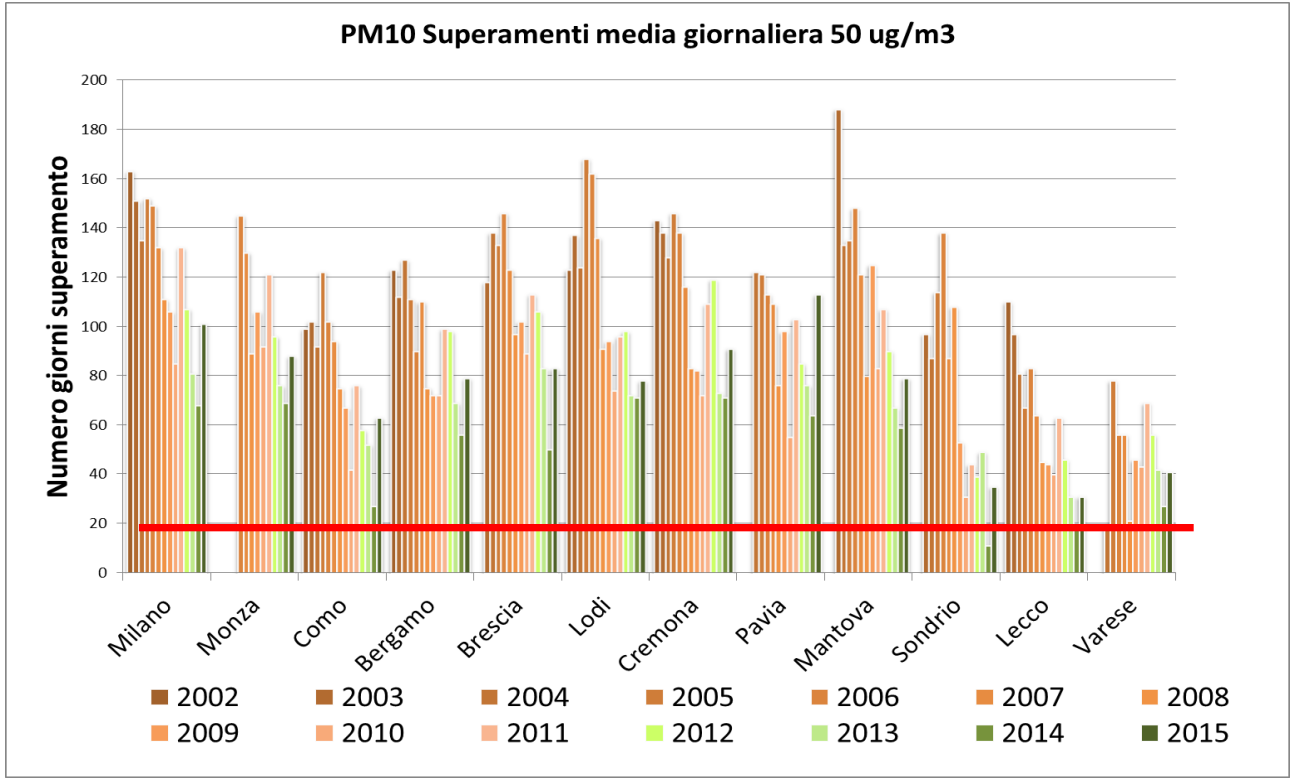
LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Emergenza inquinamento aria?

- Superamento sogli di inquinamento da polveri sottili oltre il limite stabilito
- Fenomeno episodico o ricorrente per caratteristiche geomorfologiche della Pianura Padana?
- Milano e Drizzona sono uguali?

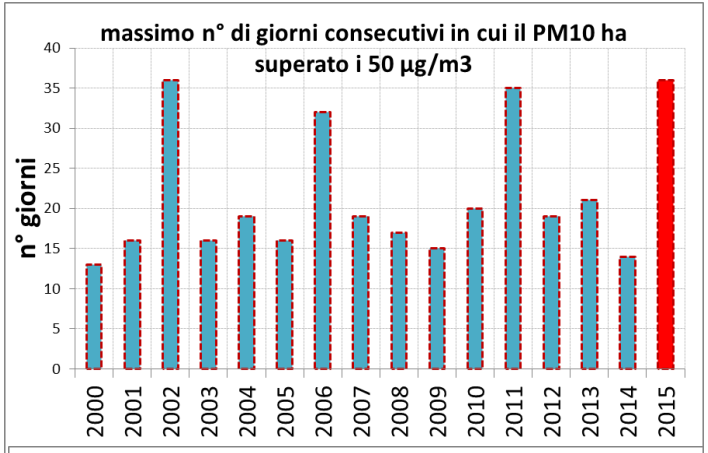
LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

LA QUALITA' DELL'ARIA – CONFRONTI TREND PM10 (dati ARPA)

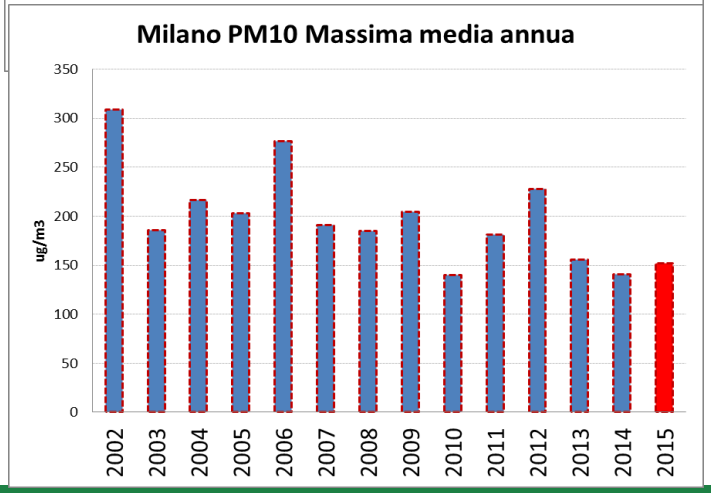


Regione Lombardia

METEO e INQUINAMENTO - EPISODIO di FINE 2015



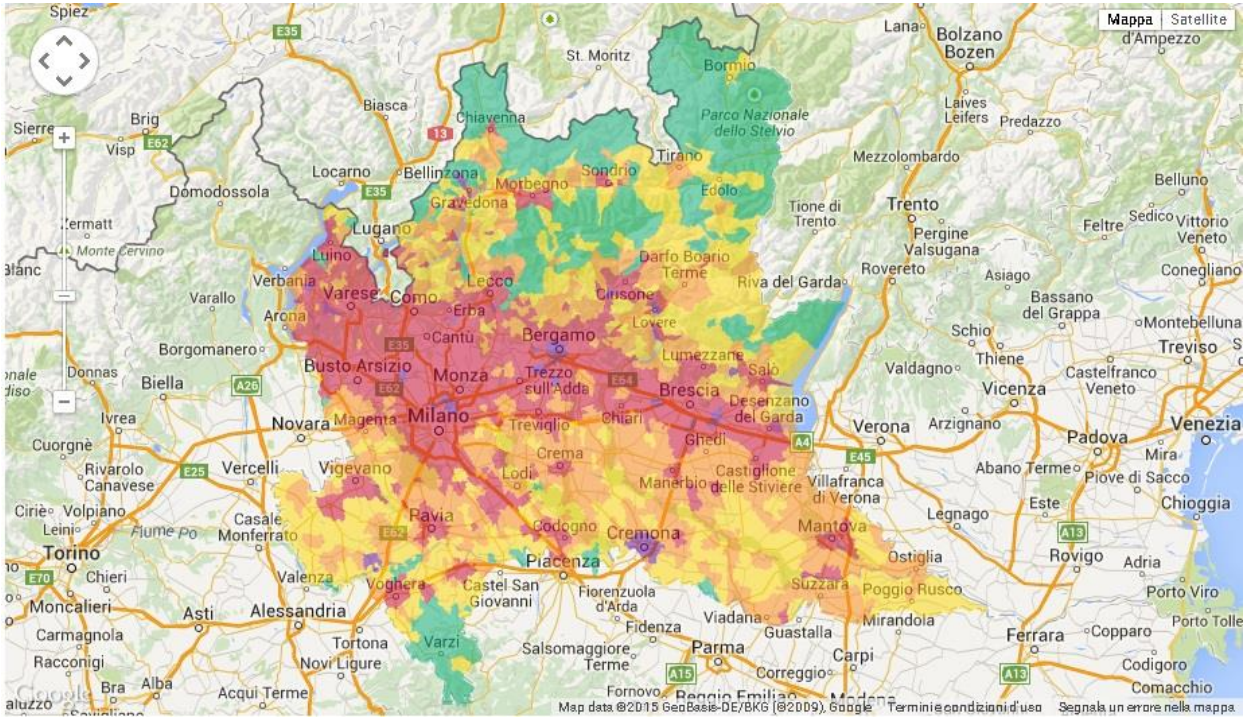
Periodo particolarmente prolungato: 36 giorni di superamento consecutivo a Milano – **picco record, come nel 2002**



Massima concentrazione annua raggiunta nel 2015: 152 ug/m3
Valori assoluti non da picco record

(dati ARPA)

Regione Lombardia



LA CASA DEI COMUNI
anci
LOMBARDIA

Come affrontare?

- Ognuno per sé e pioggia per tutti?
- Necessaria una regia nazionale e interregionale
- Interventi sistemici
- Interventi per emergenza

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Emergenza 2016

- Non lasciare i sindaci da soli nell'affrontare l'emergenza e col rischio di ricorsi giudiziari
- Iniziative singole non risolutive ma necessaria una cabina di regia
  - ANCI ha promosso con il Presidente Chiamparino e il Sindaco di Milano Moratti una campagna il 28 febbraio 2010 con banchetti nelle città italiane del Nord che avevano aderito all'appello di riduzione del traffico (oltre 150)
- Intervenire sulla base di dati scientifici
- Interventi strutturali ed interventi emergenziali
- Proposto decalogo ANCI Lombardia per superare inerzia e ricostituzione tavolo su emergenza inquinamento

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Ruolo regione Lombardia

- Legge Regionale 24/06
  - è finalizzata al miglioramento della qualità dell'aria attraverso il monitoraggio e l'uso dell'energia, il potenziamento del trasporto pubblico locale, la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione nei settori energia e fonti rinnovabili.

- PRIA: Piano Regionale Interventi per la qualità dell'Aria
  - costituisce, aggiornando ed integrando quelli già esistenti, il nuovo strumento di pianificazione e di programmazione per Regione Lombardia in materia di qualità dell'aria

- ARPA: Agenzia Regionale per Protezione dell'Ambiente
  - Strumento tecnico ed operativo del Sistema Regionale

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

La LR 24/06

- Chiesto un ruolo di regia a Regione Lombardia sulla base della LR 24/06
  - ART 1: c 3, LETT b la programmazione di misure integrate, agenti dal breve al lungo periodo sulle varie sorgenti emissive ed in rapporto alle condizioni meteo-climatiche del bacino padano, finalizzate al rispetto dei valori limite degli inquinanti e alla prevenzione degli effetti nocivi sulla salute dei cittadini e sull'ambiente; c4 : Le finalità di cui ai commi 1 e 3 sono perseguite attraverso l'esercizio coordinato ed integrato delle funzioni degli enti a vario titolo competenti sul territorio regionale.
  - Art 2, c 5 In attuazione dei principi di collaborazione e sussidiarietà, al fine di concertare le misure più idonee, la Giunta regionale istituisce, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Tavolo permanente con funzioni di consultazione istituzionale con le province, i comuni capoluogo, i comuni con popolazione superiore ai 40 mila abitanti, le associazioni rappresentative degli enti locali, del sistema delle imprese, delle parti sociali e gli eventuali altri soggetti pubblici e privati, in ordine sia alla predisposizione ed attuazione degli strumenti di programmazione di cui ai commi 2, 4 e 7, sia alla gestione delle misure di emergenza. Il Tavolo istituzionale comprende anche una cabina di regia dedicata al confronto specifico con le province lombarde, con compiti di coordinamento territoriale, e con i comuni capoluogo, nonché un'articolazione dedicata all'area metropolitana milanese.

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

La LR 24/06

- Art 13: La Regione stabilisce misure di limitazione alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli finalizzate alla riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera. 2. La Giunta regionale, nel rispetto delle direttive comunitarie, determina con apposito atto le misure di limitazione alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli e ne definisce le modalità di attuazione, avendo riguardo ai seguenti aspetti: a) stato della qualità dell'aria e delle condizioni meteorologiche; b) graduazione delle misure in ragione del carico di emissioni inquinanti delle tipologie di veicoli, così come classificate dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada). 3. Le limitazioni alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli si applicano all'intera rete stradale del territorio regionale aperta alla percorrenza pubblica, escluse le autostrade e gli assi stradali individuati con il provvedimento di Giunta regionale di cui al comma 2.

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Il Decalogo di ANCI Lombardia

1. Promuovere un coordinamento delle regioni della Pianura padana allo scopo di concertare azioni di lungo periodo ed azioni di emergenza.

2. Definire provvedimenti per affrontare le emergenze che scattino in modo automatico, quali ad esempio le limitazioni del traffico in tutta la regione dopo un periodo definito di sforamento dei limiti e l'obbligo di abbassare le temperature massime di riscaldamento negli edifici, siano essi pubblici o privati.

3. Ripristinare integralmente le risorse destinate al trasporto pubblico locale e fissare con certezza risorse nazionali e regionali disponibili nei prossimi 5 anni in spesa corrente e nuovi fondi per sostituzione bus e tram, in modo da poter programmare correttamente servizi, sistemi tariffari, dare certezza ad aziende ed utenti.

4. Utilizzare parte delle risorse della privatizzazione delle ferrovie per un forte rinnovo del parco treni locali.

5. Fissare una data di scadenza entro la quale non potranno circolare più e vanno rottamati gli euro 0,1,2 e 3 diesel, fissarla successivamente anche per gli euro 4 diesel. Prevedere incentivi e agevolazioni per chi cambia tali veicoli e prevedere al tempo stesso sgravi sul bollo per mezzi meno inquinanti.

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Il Decalogo di ANCI Lombardia

6. Fissare una data entro la quale si dovrà per legge sostituire le caldaie più inquinanti pena il divieto di accensione, valorizzando gli ecoincentivi governativi che negli anni hanno comunque consentito di migliorare la situazione e favorire gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati.

7. Finanziarie prioritariamente e realizzare nei prossimi 5 anni le infrastrutture del trasporto pubblico locale previste nei piani regionali e locali

8. Spostare progressivamente gli incentivi dall'autotrasporto merci al trasporto merci su ferrovia.

9. Accompagnare l'obiettivo 65% di raccolta differenziata con sanzioni per chi sceglie di non raggiungere tale soglia e la sostituzione dell'illuminazione pubblica in led entro i prossimi 5 anni.

10. Realizzare entro 30 mesi una rete di ricarica elettrica efficiente a livello regionale che spinga in via prioritaria alla riconversione elettrica dei mezzi in sharing e della logistica merci. Prevedere incentivi per chi va a lavoro in bici sul modello francese.

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Risultati

- Tavolo aperto col Governo per interventi strutturali
- Coordinamento con altre regioni della Padania ancora non produttivo
- Tavolo tecnico per valutazione scientifica qualità emissioni ed inquinanti: buon lavoro
- Nessuna iniziativa autonoma di regione ma protocollo tra Regione – ANCI Lombardia – Città Metropolitana
- Finanziamento per assicurare TPL anche dopo riduzione risorse alle Province

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Interventi strutturali

- Miglioramento TPL
  - regione come intera città moderna e interconnessa
  - Ammodernamento mezzi pubblici
- Risparmio energetico
  - efficientamento edifici pubblici
  - efficientamento illuminazione pubblica
  - ammodernamento riscaldamento uffici pubblici: teleriscaldamento
  - efficientamento impianti sportivi
- Controllo fonti inquinanti
- Modernizzazione parco veicoli privati

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Confronti con Regione

- Efficientamento energetico
  - FREE regionale su efficientamento energetico
- Premialità a progetti di gestione associata che arrivino ad una certa soglia
  - Bando regionale sull'efficientamento illuminazione pubblica DGR 5737/2016
- Rinnovo concessioni stoccaggio gas naturale
  - Non rinnovo automatico e compensazioni ambientali (DGR 5328/2016)
- Servizio idrico integrato
  - Ruolo assemblee dei sindaci con potere vincolante su modello di gestione
- ATEM Gas
  - Confronto su modelli di gara

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Confronti con Regione

- Bonifiche
  - Necessarie semplificazioni
  - Linee guida per bonifica e riutilizzo aree contanimante (DGR 5248/2016)

- Rifiuti
  - Linee guida regolamenti comunali per la gestione dei rifiuti (DGR 5105/2016)
  - Capitolato tipo per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti

- Protocollo contro lo spreco alimentare
  - lo stato attuale della devoluzione dell'invenduto in Lombardia, attraverso il coinvolgimento attivo dei principali soggetti che rappresentano la rete e buone pratiche per riutilzzo (DGR 3908/2015)
- Amianto
  - Criteri per le convenzioni tra Comuni e Aziende del servizio in merito allo smaltimento di piccoli quantitativi di amianto prodotti da utenze domestiche

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

Problemi ed opportunità

- Blocco della spesa per investimenti di questi anni
  - Col saldo di competenza si potranno fare investimenti con gli avanzi ma resta il problema delle risorse con cui pagare eventuale indebitamento
  - Problema cofinanziamento misure europee (FREE regionale su efficientamento energetico e misure Credito sportivo)
  - Modalità complesse delle forme di PPP non sempre positive e problema sua contabilizzazione nei bilanci pubblici

- Controllo su impianti termici nei Comuni > 40.000 abitanti
  - Con quale personale?

- Autonomia dei Comuni non può essere calpestata:
  - Legge regionale sul consumo di suolo
  - Funzioni di controllo sullo spargimento di nitrati: come fare col blocco consulenze?
  - Esondazioni e dissesto
  - Cave

LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA