

# La Regione Toscana e il ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali<sup>1</sup>

di Pier Luigi Petrillo<sup>2</sup>, Gabriella Angiulli<sup>3</sup>, Cristina Fasone<sup>4</sup>

<i>Premessa</i> .....	1
1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO IN RELAZIONE AI RAPPORTI FRA REGIONI ED ENTI LOCALI: LE “LEGGI BASSANINI” E LA REGIONE TOSCANA.....	3
1.1 <i>Il quadro costituzionale vigente fino al 2001 e lo Statuto della Regione Toscana</i> .....	3
1.2 <i>Il rapporto tra Regioni ed Enti locali e la “rivoluzione” degli anni Novanta</i> .....	6
1.3 <i>L’adeguamento della Regione Toscana alle “leggi Bassanini”</i> .....	13
2. UN PASSO IN AVANTI: REGIONI ED ENTI LOCALI NELLA COSTITUZIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V.....	19
2.1 <i>La Repubblica nel Titolo V novellato</i> .....	19
2.2 <i>Il nuovo assetto della potestà normativa fra Stato, Regioni ed Enti locali</i> .....	20
2.3 <i>L’attribuzione delle funzioni amministrative</i> .....	26
2.4 <i>Altri elementi che contribuiscono a delineare il regionalismo italiano</i> .....	29
3. LA RIFORMA DEL RIPARTO DI COMPETENZE FRA REGIONE TOSCANA ED ENTI LOCALI.....	32
3.1 <i>Gli strumenti normativi che disciplinano l’allocazione delle funzioni</i> .....	32
3.2 <i>L’attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale</i> .....	39
3.3 <i>Gli Enti locali e le loro sedi di raccordo dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001: il caso della Toscana</i> ..	39
3.4 <i>(segue) Una sede di raccordo “necessitata”: il Consiglio delle Autonomie locali nella Regione Toscana</i> .....	46
4. SPUNTI DI RIFLESSIONE E IPOTESI DI RAZIONALIZZAZIONE ALLA LUCE DI ALCUNI CASI PROBLEMATICI: DALLA LEGGE N. 1 DEL 2005 ALLA LEGGE N. 37 DEL 2008.....	54
APPENDICE – GRIGLIA DI RIFERIMENTO DEL RIPARTO DELLE FUNZIONI TRA REGIONE ED ENTI LOCALI.....	62
A - AFFARI ISTITUZIONALI.....	62
D - AGRICOLTURA.....	67
E - ATTIVITÀ PRODUTTIVE.....	69
F - SANITÀ.....	81
G - CULTURA.....	84
H - TERRITORIO E AMBIENTE.....	89

## **Premessa**

La presente ricerca intende offrire, senza alcuna pretesa esaustiva, una primissima riflessione sul rapporto tra Regione ed Enti locali in Toscana dopo l’approvazione, dapprima, delle c.d. “leggi Bassanini” e, successivamente, della riforma del Titolo V della Costituzione e l’entrata in vigore del nuovo Statuto regionale.

Obiettivo ultimo dello studio è dimostrare come, in un contesto sempre più policentrico e articolato, ricco di norme che si sovrappongono, siano necessari alcuni interventi di razionalizzazione volti, da un lato, a rendere maggiormente partecipi dello sviluppo locale gli Enti

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro prende spunto da una ricerca promossa da ASTRID nell’ambito di un progetto di ricerca finanziato dalla Fondazione Monte dei Paschi.

<sup>2</sup> Ricercatore di Diritto pubblico, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Siena, e collaboratore di ricerca del Centro Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli.

<sup>3</sup> Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico comparato, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Siena.

<sup>4</sup> Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico comparato, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Siena.

locali (ed in particolare le Province) e, dall'altro, a ridurre al minimo l'incertezza dell'interprete, dell'operatore del settore, del cittadino.

Dopo aver analizzato il contesto normativo di riferimento e le sue evoluzioni, sono state prese in esame le norme che disciplinano l'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo nella Regione Toscana, definendo delle macro-aree (riassunte in una tabella allegata in conclusione al lavoro) utili per comprendere il grado di complessità e il livello di articolazione delle competenze. Esaminando, in particolare, alcuni casi specifici di potenziale conflittualità e talvolta di apparente irrazionalità, sono state analizzate anche le sedi di raccordo tra i diversi livelli di governo, il cui scopo ultimo è proprio quello di prevenire i conflitti, sebbene, come si evidenzierà, le stesse disposizioni normative rendano difficile il raggiungimento di tale traguardo.

Nell'ultimo capitolo, infine, ci si è posti nell'ottica di un livello di governo, la Provincia, per meglio comprendere come, in che misura e in quali settori, siano possibili, quando non necessari, interventi di razionalizzazione.

Senza alcuna pretesa di esaustività e volendo offrire spunti ad una discussione più ampia e più autorevole, si è scelto di concentrarsi sulle norme e sulla prassi, anche alla luce dei preziosissimi rapporti sullo stato della legislazione licenziati dal Consiglio regionale toscano nonché dalle analisi dell'ISSIRFA del CNR e di alcune interviste realizzate direttamente con amministratori provinciali e comunali toscani, piuttosto che sulle conclusioni cui giunge la dottrina più autorevole, riservandosi, ad un secondo momento, un'analisi più approfondita anche da questo punto di vista.

Le conclusioni cui si giunge, infine, hanno carattere provocatorio ed evidenziano, in particolare, un ripensamento, non solo della qualità della normazione, ma anche della quantità dei livelli di governo chiamati a decidere sul territorio, alcuni dei quali ancora privi di una propria funzione ben definita.

## **1. Il quadro di riferimento in relazione ai rapporti fra Regioni ed Enti locali: le “leggi Bassanini” e la Regione Toscana**

### **1.1 Il quadro costituzionale vigente fino al 2001 e lo Statuto della Regione Toscana**

L’art. 118 della Costituzione, prima che intervenisse la riforma costituzionale del 2001 su cui si rinvia al capitolo successivo, poneva quale principio generale di allocazione delle funzioni amministrative il parallelismo tra esse e le funzioni legislative dello Stato e delle Regioni<sup>5</sup>. A queste ultime sarebbero spettate le funzioni amministrative per le materie elencate all’art. 117, comma 1, Cost. (in aggiunta alle altre materie indicate da leggi costituzionali), oggetto di potestà legislativa concorrente; lo Stato invece avrebbe beneficiato di una competenza generale, considerato il carattere residuale delle materie nelle quali poteva legiferare.

Tale rigida ripartizione subiva però delle rilevanti deroghe: anche nelle materie di cui all’art. 117, comma 1, Cost. con legge della Repubblica si potevano *attribuire* alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali le relative funzioni amministrative<sup>6</sup>; lo Stato poteva delegare con legge alla Regione l’esercizio di altre funzioni amministrative, qualora esse avessero mostrato un interesse esclusivamente locale; le Regioni avrebbero dovuto *esercitare* le proprie funzioni amministrative *delegandole* agli Enti locali o avvalendosi dei loro uffici. Infine, l’art. 128 Cost., ora abrogato, stabiliva che la determinazione delle funzioni delle Province e dei Comuni avvenisse con legge generale della Repubblica.

Da questo primo inquadramento della disciplina costituzionale si evince l’assenza di una chiara scelta del Costituente circa i rapporti tra Regioni ed Enti locali<sup>7</sup>. Tanto l’art. 118, comma 1, Cost. quanto l’art. 128 Cost. prevedevano una netta separazione dei ruoli tra Regioni ed Enti locali, tanto è vero che entrambi prefiguravano un intervento del legislatore statale tendenzialmente rivolto a fissare criteri di ripartizione omogenei su tutto il territorio nazionale. L’art. 118, comma 3, Cost., invece, attraverso l’istituto dell’avvalimento e la delega nell’esercizio delle funzioni amministrative, sembrava favorire una sinergia tra il livello regionale e quello locale di governo e assecondare una probabile “regionalizzazione” del riparto di tali competenze. Rispetto a quest’ultimo profilo, il disposto dell’art. 129, comma 1, Cost., sulla assimilazione delle Province e dei Comuni a

---

<sup>5</sup> Sull’ordinamento regionale e locale nel previgente testo costituzionale si veda Gambino S., *Autonomie territoriali e riforme*, in *ASTRID Rassegna*, n. 74, anno 4, numero 12, 30 giugno 2008, p. 14 ss., <http://www.astrid-online.it/rassegna/>

<sup>6</sup> Ciò poteva comportare una discrasia tra l’ambito delle competenze legislative delle Regioni e quello delle loro competenze amministrative. Cfr. sul punto Pizzetti F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, p. 526.

<sup>7</sup> A tal proposito, si veda Marchetti G., *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 1-4.

circoscrizioni di decentramento regionale, è rimasta sostanzialmente priva di seguito anche per lo scetticismo della dottrina dinanzi ad una soluzione di questo tipo<sup>8</sup>.

Pertanto, fino ai primi anni Novanta, è prevalso un modello uniforme dei rapporti tra Regioni ed Enti locali, come si può desumere dalla circostanza che, salvo rare eccezioni, i tratti caratterizzanti della disciplina dell'ordinamento provinciale e comunale erano contenuti nel T.U. 3 marzo 1934, n. 383 e nel T. U. 4 febbraio 1915, n.148.

Nel corso degli anni Settanta, con il d.P.R. n. 616 del 1977 si è proceduto ad un cospicuo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni per settori organici di materie (la legge delega n. 382 del 1975 ne individuava quattro, «ordinamento ed organizzazione amministrativa», «servizi sociali», «sviluppo economico», «assetto ed utilizzazione del territorio»). Ciononostante, sia a causa del contestuale “ritaglio in basso” delle competenze a favore degli Enti locali, sia per il persistere dei poteri di indirizzo e coordinamento in capo allo Stato, non si è realizzata una virtuosa collaborazione tra Regioni ed altri enti territoriali<sup>9</sup>.

D'altra parte, anche la Corte costituzionale ha assecondato l'accentramento ad opera dello Stato dei suoi rapporti con gli Enti locali<sup>10</sup>. Nella stessa direzione si sono mossi tanto la VIII disposizione transitoria della Costituzione quanto la legge n. 62 del 1953, secondo le quali le Regioni dovevano provvedere alla costituzione dei loro uffici avvalendosi del personale dello Stato e degli Enti locali.

Tale situazione potenzialmente sfavorevole alle Regioni le avrebbe condotte ad assumere un atteggiamento di chiusura nei confronti della delega agli Enti locali per l'esercizio di funzioni.

Secondo un'interpretazione avallata anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 39 del 1957), la Regione, in quanto titolare della funzione delegata, manteneva poteri di direttiva, di controllo e di sostituzione nei confronti degli Enti locali delegati. Le Regioni, inoltre, si sono avvalse in modo tutt'altro che generoso delle possibilità offerte dalla c.d. “amministrazione regionale indiretta”, la cui realizzazione era stata auspicata dal Costituente per «non vedere ulteriormente appesantito un apparato burocratico assai consistente che sommava all'amministrazione statale, centrale e decentrata, quella di Comuni e Province»<sup>11</sup>. Il modello di un'amministrazione regionale “snella”, che avrebbe dovuto servirsi degli uffici amministrativi degli Enti locali per esercitare le proprie competenze, non è mai stato seguito.

---

<sup>8</sup> Cfr. Rotelli E., *Commento all'art. 128 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca G., Pizzorusso A., Tomo III, Bologna, 1990, p. 1 ss. Sulla disciplina dei controlli regionali sugli atti degli Enti locali si veda *infra*, il paragr. 1.2.

<sup>9</sup> L'espressione “ritaglio in basso” è utilizzata da Marchetti G., *cit.*, p. 16.

<sup>10</sup> Così nelle sentenze n. 39 del 1957, n. 11 del 1959, n. 212 del 1991 e n. 343 del 1991.

<sup>11</sup> Cfr. Caretti P. e Tarli Barbieri G., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 18.

Da un'analisi delle disposizioni contenute nello Statuto della Regione Toscana, approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 343<sup>12</sup>, e ora abrogato, si rinviene l'esistenza di un atteggiamento garantistico nei confronti degli Enti locali affinché prendessero parte ai procedimenti decisionali in ambito regionale. Innanzitutto, l'art. 1, comma 3, dello Statuto, affermava che la Regione Toscana «si colloca(va) nell'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana come strumento di (...) promozione delle autonomie locali», mentre l'art. 5, comma 2, dello Statuto assicurava agli Enti locali la partecipazione a tutte le fasi della programmazione regionale, allo scopo di garantirne il carattere democratico. L'art. 63 dello Statuto, con una previsione che ricordava l'art. 5 Cost., stabiliva che «la Regione adegua(sse) i principi e i metodi della sua attività alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Vi erano, poi, disposizioni più puntuali sull'organizzazione delle funzioni regionali come l'art. 57 dello Statuto che riconosceva nei Comuni e nelle Province i soggetti fondamentali dell'organizzazione amministrativa locale. Dopo aver sostanzialmente ribadito il contenuto dell'art. 118, comma 3, Cost. (prima della modifica del 2001), il suddetto articolo prevedeva che, qualora le attività rivolte allo sviluppo economico-sociale e culturale o all'erogazione di servizi di livello regionale per la loro natura e dimensione non potessero essere delegate agli Enti locali, la Regione, sentiti tali Enti e le organizzazioni sociali interessate, poteva promuovere la costituzione di consorzi tra Enti locali, di enti o aziende regionali e di società di diritto privato a prevalente partecipazione della Regione e degli Enti locali. Di seguito, l'art. 68 dello Statuto favoriva la creazione di strutture associative di Enti locali, definite “enti comprensoriali”, mediante interventi finanziari e delegando loro l'esercizio di proprie funzioni amministrative.

Per quanto riguardava la delega di funzioni regionali, che avveniva con legge regionale, occorre procedere obbligatoriamente alla consultazione degli Enti locali interessati (art. 64 dello Statuto), sia sulle modalità e i limiti dell'esercizio di tale potere, sia sul contenuto e gli aspetti organizzativi e finanziari della delega<sup>13</sup>. Peraltro, in tale ipotesi si prevedeva il ricorso ad una sorta di “avvalimento alla rovescia”: il personale regionale poteva essere comandato presso gli Enti locali delegati, con il loro consenso, restando a carico della Regione ogni onere relativo. In caso di revoca della delega, per gravi e reiterate violazioni di direttive regionali, ugualmente dovevano essere sentiti gli Enti locali, sino alla *extrema ratio* della sostituzione dell'ente delegato da parte della Giunta regionale. Non solo la Regione consultava periodicamente i Comuni, le Province, gli enti comprensoriali e gli Enti locali delegati sui problemi relativi alla sua attività, ma i Comuni e le

---

<sup>12</sup> Legge pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 14 giugno 1971.

<sup>13</sup> Qualora la Regione intendesse utilizzare gli uffici degli Enti locali per l'esercizio delle sue funzioni amministrative, doveva prima intervenire un accordo con essi.

Province potevano rivolgere interrogazioni al Consiglio regionale e ricevere una risposta secondo quanto stabilito nel Regolamento.

### *1.2 Il rapporto tra Regioni ed Enti locali e la “rivoluzione” degli anni Novanta*

Nel decennio compreso tra il 1990 e il 2000 il legislatore ordinario statale ha promosso una significativa modificazione del sistema dei rapporti tra Regioni ed Enti locali, fissando alcuni capisaldi anche per la successiva evoluzione costituzionale (su cui si veda *infra*, il cap. 2)<sup>14</sup>: i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, l’idea di un’amministrazione volta a perseguire risultati e obiettivi piuttosto che l’osservanza formalistica del principio di legalità, il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo (introdotto originariamente attraverso la giurisprudenza costituzionale), secondo un’ottica di integrazione delle funzioni tra gli Enti<sup>15</sup>.

Di seguito, la trattazione dei principali interventi normativi del decennio, dalla legge n. 142 del 1990 al d.lgs. n. 267 del 2000 (in attuazione della legge delega n. 265/1999), il T.U. sull’ordinamento degli Enti locali, si articolerà secondo i seguenti temi inerenti alle relazioni tra le Regioni e gli Enti locali: la disciplina dei controlli; il conferimento delle funzioni amministrative; la cooperazione tra enti territoriali e il rapporto tra la finanza regionale e locale<sup>16</sup>.

Rispetto alla materia dei controlli, l’art. 130 Cost., prima dell’abrogazione del 2001, garantiva alle Regioni ampie possibilità di ingerenza nell’attività normativa e amministrativa degli Enti locali, mediante la costituzione di un organo, il Comitato regionale di controllo (istituito secondo quanto previsto con legge statale e pertanto con caratteristiche uniformi in tutte le Regioni), che esercitava il controllo preventivo di legittimità su tutti gli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali e, ove previsto dalla legge, il controllo di merito nella forma della richiesta motivata di riesame della deliberazione.

Come ribadito anche dal Consiglio di Stato (Adunanza plenaria, 11 novembre 1980, n. 49), l’art. 130 e la successiva legge attuativa, legge n. 62 del 1953, «non hanno nella sostanza modificato

---

<sup>14</sup> Per una valutazione complessiva dell’attuazione delle riforme amministrative del decennio, si veda Bassanini F., *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni Novanta*, Relazione tenuta al Convegno su *Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, organizzato dall’Università di Roma Tre a Roma, il 30-31 gennaio 2008, disponibile in *ASTRID Rassegna*, n. 79, anno 4, numero 17, 13 ottobre 2008, <http://www.astrid-online.it/rassegna/13-10-2008/index.htm>

<sup>15</sup> Cfr. Rolla G. e Groppi T., *L’ordinamento dei Comuni e delle Province*, II edizione, Milano, Giuffrè, 2000 e G. Meloni, *L’attuazione del d.lgs. 112 del 1998 e il precedente della l. 142 del 1990*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, a cura di De Martin G. C., Merloni F., Pizzetti F., Vandelli L., Bologna, Quaderni della Spisa, 2000, p. 29 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Groppi T., *Profili costituzionali del conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali* (Relazione al convegno sul tema: "Il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali ex lege n. 59/97: centralità del cittadino e principio di sussidiarietà nel nuovo quadro ordinamentale", Grosseto, 30 giugno 2000) in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 2000, n. 8, pt. 1, p. 751 ss.; sul principio di sussidiarietà, si veda Bin R., *I decreti di attuazione della legge “Bassanini” e la sussidiarietà verticale*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cura di Rinella A., Coen L., Scarciglia R., Padova, CEDAM, 1999, p. 183 ss.

il sistema previgente limitandosi a modificare la competenza dell'autorità preposta al controllo», che in epoca pre-repubblicana era identificabile nel Prefetto e nella Giunta provinciale amministrativa. Con la legge n. 142 del 1990, si è notevolmente ridimensionato l'ambito del controllo, che è stato «soppresso per i profili di merito, mentre quello di legittimità era limitato ai soli atti del Consiglio e su determinati atti della Giunta veniva introdotto un controllo eventuale, su iniziativa di un certo numero di consiglieri»<sup>17</sup>.

Successivamente, con la legge delega n. 127 del 1997 (la c.d. “Bassanini bis”) e il d.lgs. n. 267 del 2000, l'ambito del controllo preventivo di legittimità sugli atti degli Enti locali è stato ulteriormente ristretto. Soltanto gli Statuti<sup>18</sup>, i regolamenti di competenza del Consiglio, i bilanci annuali e pluriennali e il rendiconto di gestione dovevano essere trasmessi entro cinque giorni dalla loro adozione al Comitato regionale di controllo e acquisivano efficacia se tale organo non adottava nei trenta giorni successivi un provvedimento motivato di annullamento (art. 133 del T.U.E.L.). L'art. 127 del d.lgs. n. 267 del 2000 lasciava “sopravvivere”, poi, anche una forma di controllo eventuale, su iniziativa delle Giunte e dei Consigli sia nei confronti dei propri atti, sia reciprocamente<sup>19</sup>.

Per quanto concerne la disciplina delle funzioni amministrative degli Enti locali, la legge n. 142 del 1990 ha esteso le possibilità di intervento per il legislatore regionale anche alla specificazione delle funzioni degli Enti locali. In osservanza dei principi fissati dal legislatore statale, che avrebbe continuato a «provvedere all'individuazione diretta delle competenze locali nella materie non di competenza regionale e ai sensi dell'art. 118, comma 1, nel caso di funzioni amministrative “di interesse esclusivamente locale”»<sup>20</sup>. Ci si è domandati se l'art. 3 della legge n. 142, sull'attività di riallocazione delle funzioni ad opera del legislatore regionale, fosse conforme a

---

<sup>17</sup> Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 168.

<sup>18</sup> Si segnala che l'art. 4 della legge n. 142 del 1990 aveva riconosciuto per la prima volta agli Enti locali l'autonomia statutaria. Gli Statuti dovevano essere adottati a maggioranza dei due terzi dei consiglieri o, in caso di mancato raggiungimento del *quorum*, si procedeva a successive deliberazioni fino all'approvazione per due volte consecutive da parte della maggioranza assoluta dei consiglieri. Nell'ambito di principi fissati dalla legge, lo Statuto «stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi».

<sup>19</sup> In aggiunta ciò si prevedono anche controlli sostitutivi in caso di inerzia da parte di Province e Comuni nell'adozione di atti obbligatori per legge (art. 136-137 T.U.). La legge n. 127 del 1997 attribuisce al difensore civico regionale il potere di nomina del commissario *ad acta*.

<sup>20</sup> Marchetti G., *cit.*, p. 28. Cfr., inoltre, Onida V., *La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regioni ed Enti locali*, in *Quaderni costituzionali*, 1986, pp. 58-59; De Martin G. C., *Il nodo della determinazione delle funzioni locali dopo la legge di riforma del 1990: elementi per un'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 142*, in De Martin G. C., Meloni G., Merloni F. ( a cura di ), *Regioni e riforma delle autonomie: materiali per l'interpretazione attuazione della legge n. 142/1990*, pp. 23-33.

Costituzione, in particolare all'art. 128 Cost., che affidava allo Stato il compito di determinare le funzioni degli Enti locali<sup>21</sup>.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 343 del 1991 si è pronunciata per la costituzionalità del citato articolo e ha ribadito il ruolo centrale delle Regioni nel sistema delle Autonomie locali. Cionondimeno, la potestà organizzatoria regionale non poteva intendersi come illimitata: restava fermo il limite degli artt. 5 e 128 Cost., che impedivano alle Regioni di sottrarre agli Enti locali le funzioni volte alla cura degli interessi delle rispettive comunità (Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 1997)<sup>22</sup>.

A tali importanti innovazioni normative, però, non ha fatto seguito l'attivismo delle Regioni nell'attuazione della riforma, probabilmente anche a causa dell'assenza di meccanismi sostitutivi da parte dello Stato. L'inerzia delle Regioni nell'adeguamento alle nuove disposizioni poteva essere altresì imputabile al considerevole cambiamento nei rapporti interistituzionali che ne sarebbe derivato: rispetto al rapporto preferenziale Stato-Enti locali, che sin dall'unità d'Italia ha contrassegnato le relazioni tra livelli di governo nel nostro ordinamento, il legislatore statale "impondeva" anche la partecipazione degli Enti locali ai procedimenti di pianificazione delle attività regionali. L'art. 3, comma 6, della legge n. 142 del 1990, ad esempio, prevedeva che «la legge regionale stabilisce (stabilisse) forme e modi della partecipazione degli Enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione».

Pochissime Regioni, fra le quali la Toscana, hanno adottato diverse leggi di riordino delle funzioni amministrative locali, dopo che erano trascorsi quattro-cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 142. La Regione Toscana, ad esempio, ha risposto alla riforma del 1990 attraverso numerose leggi in materia di protezione dell'ambiente (leggi della Regione Toscana n. 3 del 1994, in materia di protezione della fauna selvatica e di attività venatoria, n. 34 del 1994, in materia di tutela ambientale e delle risorse naturali, n. 4 del 1995, in materia di smaltimento dei rifiuti, poi abrogata dalla legge regionale n. 25 del 1998) e nel settore dell'assistenza sociale tramite la legge regionale n. 42 del 1992. La legge della Regione Toscana n. 77 del 1995, inoltre, costituisce uno dei rari esempi di ridefinizione organica del complesso delle funzioni nelle diverse materie tra livelli di governo. Tale legge, oltre a prevedere che il sistema delle autonomie avrebbe dovuto funzionare secondo i principi di autonomia, di cooperazione e di programmazione (art. 1), ha introdotto anche

---

<sup>21</sup> Peraltro, la possibilità di un intervento legislativo della Regione non faceva venir meno la possibilità per essa di avvalersi della delega di funzioni, anche se a seguito della individuazione delle funzioni proprie degli Enti locali e di quelle attribuite.

<sup>22</sup> La Corte in altre occasioni, tuttavia, ha avallato un penetrante intervento regionale sulle competenze locali, considerando la Regione come centro di coordinamento del sistema delle Autonomie locali (sentt. N. 462 del 1995 e n. 87 del 1996).

il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni, secondo la popolazione residente negli Enti locali (art. 6).

In seguito, con la legge n. 59 del 1997 (la c.d. "Bassanini uno") si sono creati i presupposti tanto per la realizzazione del più ampio decentramento amministrativo possibile a Costituzione vigente, quanto per la modernizzazione dell'amministrazione centrale periferica dello Stato tramite la semplificazione dei procedimenti amministrativi e degli strumenti normativi con la delegificazione e il ricorso a testi unici. Il criterio sino ad allora seguito per il riparto delle funzioni amministrative è stato completamente ribaltato, giacché l'art. 1, comma 2, stabiliva che alle Regioni e agli Enti locali fossero conferiti (vale a dire trasferiti, delegati e attribuiti) tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori «in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici». Tale clausola residuale a favore delle Regioni e degli Enti locali, il mantenimento in capo allo Stato della sola competenza generale di fissare i principi e i criteri direttivi nelle materie che non rientravano nell'elenco di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 59/1997, e il principio di sussidiarietà hanno rappresentato il vero motore della riforma.

Il conferimento della generalità delle funzioni a Comuni e Province era temperato, però, dal principio di adeguatezza, che imponeva di tenere conto dell'idoneità organizzativa a svolgere anche in forma associata i compiti assegnati, e dal principio di differenziazione, secondo il quale bisognava procedere ad un trasferimento differenziato delle funzioni, considerando le caratteristiche strutturali, demografiche e territoriali degli enti riceventi<sup>23</sup>. La trasformazione dell'"amministrazione locale in amministrazione generale"<sup>24</sup> è stata ulteriormente confermata dall'art. 14 del d.lgs. n. 267/2000, secondo il quale i Comuni sono chiamati a gestire anche servizi di competenza dello Stato, come i servizi elettorali, quelli di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica e gli altri, non enumerati, che possono essere loro affidati dal legislatore statale. Inoltre, «nei Comuni con popolazione superiore a 300000 abitanti, lo Statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale (art. 17, comma 5, d.lgs. n. 267/2000)». Quanto alle Province, ad esse spettano le funzioni amministrative che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale

---

<sup>23</sup> Accanto a tali principi, l'art. 4, comma 3, della legge n. 59/1997, individua anche quali criteri da seguire nel processo di decentramento anche i principi di completezza, di efficienza e di economicità, di cooperazione, di responsabilità e di unicità dell'amministrazione, di omogeneità funzionale, della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi e dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti locali. Sul punto si veda, Bassanini F., *Semplificare per crescere: le dimensioni e i percorsi della semplificazione istituzionale e amministrativa*, Introduzione al volume di ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di Bassanini F. e Castelli L., Firenze, Passigli, 2008, p. 5 ss.

<sup>24</sup> L'espressione è di Meloni G., *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma Luiss University Press, 2005.

(art. 19, comma 1, d.lgs. n. 267/2000)<sup>25</sup>. La Provincia, poi, è titolare di rilevanti compiti di programmazione, concorrendo alla determinazione del programma regionale di sviluppo e, soprattutto, ferme restando le competenze dei Comuni e i programmi regionali, predisponendo e adottando il piano territoriale di coordinamento<sup>26</sup>. A tale documento, che è trasmesso alla Regione per accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale, devono conformarsi, a loro volta, i Comuni nell'ambito dell'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale (art. 20 del d.lgs. n. 267/2000). Le Province, infatti, vigilano sulla compatibilità di questi strumenti con il piano da esse definito. Sul punto si tornerà nell'ultimo capitolo, evidenziando alcune incongruità della legge regionale toscana in materia di governo del territorio.

Un'ultima importante novità, relativamente alla legge delega, concerne il ricorso al metodo della concertazione tra Stato, Regioni ed Enti locali in via preliminare rispetto al conferimento delle funzioni (essenzialmente attraverso il sistema della Conferenze)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> In particolare, i settori di competenza provinciale sono: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali.

<sup>26</sup> Nel piano territoriale di coordinamento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 devono essere indicate a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

<sup>27</sup> L'art. 12 della legge n. 400 del 1988 ha istituito un organo collegiale permanente a composizione mista, statale e regionale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (salvo delega al Ministro per gli Affari regionali) e a cui partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, così come i Ministri competenti per materia. La Conferenza Stato-Regioni, però, aveva iniziato a riunirsi in via informale sin dal 1983, a seguito dell'adozione del d.P.C.M. del 12 ottobre 1983. Le competenze della Conferenza hanno subito un consistente ampliamento a seguito di successivi interventi normativi, a partire dal d.lgs. n. 281 del 1997, in attuazione della legge delega n. 59 del 1997, e quindi delle leggi n. 131 del 2003 e n. 11 del 2005. Rispetto alle sue principali funzioni, la Conferenza Stato-Regioni deve essere obbligatoriamente consultata sugli schemi di disegni di legge, di decreti legislativi e di regolamenti predisposti dal Governo nelle materie di competenza regionale, mentre i pareri sono facoltativi per qualunque altro tipo di atto di rilevanza regionale ad essa sottoposto su iniziativa del Presidente del Consiglio e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni; al suo interno possono essere conclusi intese e accordi e, nei casi previsti dalla legge, si assumono decisioni in ordine all'assegnazione delle risorse finanziarie alle Regioni. Da ultimo, quando il Governo appone in sede di Consiglio dei ministri dell'UE una riserva di esame parlamentare su un atto rientrante nella competenza legislativa delle Regioni, la Conferenza è chiamata ad esprimersi entro venti giorni. Il Governo informa sistematicamente la Conferenza dell'attività svolta in sede comunitaria e la convoca almeno ogni sei mesi in sessione comunitaria in modo che si esprima sull'adempimento degli obblighi comunitari da parte delle Regioni e sullo schema di disegno di legge comunitaria statale. Sul tema si veda, in particolare, Carpani G., *La Conferenza Stato-regioni*, Bologna, Il Mulino, 2007. Con d.P.C.M. del 2 luglio 1996 è stata istituita anche la Conferenza Stato-città-Autonomie locali, con l'obiettivo di coinvolgere anche gli enti infraregionali nelle decisioni assunte a livello centrale. Di tale Conferenza fanno parte il Presidente del Consiglio, che la presiede, i Ministri maggiormente interessati alle materie dibattute (come il Ministro dell'Interno, quello dell'Economia e quello degli Affari regionali), i Presidenti dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCCEM, 14 sindaci designati dall'ANCI e 6 Presidenti designati dall'UPI. Tuttavia, con l'istituzione della Conferenza Unificata (tra le due precedentemente descritte) ad opera del d.lgs. n. 281 del 1997, questo consesso è

Con l'adozione del d.lgs. n. 112 del 1998 si è ulteriormente ridefinito e precisato (rispetto alla legge delega) il quadro dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali quanto alla titolarità e all'esercizio delle funzioni amministrative<sup>28</sup>. Il citato decreto legislativo, infatti, non solo ha provveduto al conferimento di settori organici di funzioni e compiti a ciascuna categoria di destinatari (dallo Stato agli Enti locali e alle autonomie funzionali, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale), ma ha anche chiarito quali funzioni e compiti, pur rientrando nelle materie oggetto del conferimento, sono stati comunque attribuiti allo Stato (ad esempio, per quanto riguarda i rapporti internazionali e con l'UE). Infine, l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 112/1998 ha stabilito che in nessun caso l'intervento dello Stato avrebbe potuto intaccare le funzioni e i compiti già attribuiti alle Regioni e agli Enti locali, determinandone un'indebita sottrazione.

Rispetto alla cooperazione tra enti territoriali, sulla scorta delle rilevanti previsioni contenute nella legge n. 142 del 1990, alcune Regioni, come la Toscana, hanno proceduto alla costituzione di strutture di raccordo con le Autonomie locali. A titolo di esempio, la legge della Regione Toscana n. 77 del 1995 ha istituito il Comitato dei rappresentanti del sistema delle Autonomie locali, presieduto dal Presidente della Giunta regionale e composto da due membri designati dal Consiglio regionale, due dalla sezione regionale dell'ANCI, due membri designati dall'URPT e altrettanti dalla sezione regionale dell'UNCCEM. Tale comitato era incaricato di elaborare progetti di legge regionali per l'attribuzione di funzioni agli Enti locali. In materia di programmazione socio-economica, la Toscana ha previsto le Conferenze di programma, convocate separatamente o d'intesa tra Regione e Province, alle quali partecipano gli Enti locali (legge regionale n. 26 del 1992, poi abrogata dalla legge regionale n. 49 del 1999). L'art. 4 della legge della Regione Toscana n. 5 del 1995, invece, disciplinava la creazione di un sistema informativo di collegamento tra la Regione e gli Enti locali (Sistema informativo territoriale) per assicurare la coerenza e il coordinamento delle politiche territoriali e di settore e garantiva a questi ultimi la partecipazione al procedimento di formazione e di approvazione del Piano di indirizzo territoriale.

Qualche anno dopo, la legge n. 59 del 1997 ha incentivato forme di dialogo e di cooperazione tra enti territoriali, stabilendo, ad esempio, che le Regioni, nella materie di loro competenza e nell'ambito del conferimento delle relative funzioni agli Enti locali, potevano consultare gli organi rappresentativi delle autonomie, se costituiti con legge regionale. La maggior

---

divenuto la principale sede di confronto tra i rappresentanti del mondo delle autonomie e quelli dello Stato. Sul punto, quanto meno, si veda Carpani G., *La conferenza Stato- Regioni*, Il Mulino 2006.

<sup>28</sup> Basta considerare infatti una sostanziale differenza tra l'intervento statale e regionale per comprendere l'estrema complessità della materia. Se lo Stato conferiva la titolarità delle funzioni amministrative, le Regioni potevano sia attribuirle che delegarle agli Enti locali. In quest'ultimo caso, gli Enti locali continuavano ad essere sottoposti ai poteri sostitutivi e di indirizzo delle Regioni. Cfr. Carpani G., *La partecipazione degli enti locali all'esercizio delle funzioni regionali: le indicazioni della più recente legislazione regionale*, in *cit.*, 2000, p. 67 ss.

parte delle Regioni si è dotata di sedi di collaborazione permanente con i rispettivi Enti locali, tra le quali le Conferenze Regioni-Enti locali hanno rappresentato il modello più diffuso.

La Toscana, ad esempio, ha previsto sin dal 1998 (legge regionale n. 22, poi modificata dalla legge regionale n. 36 del 2000) il Consiglio delle Autonomie locali (sul quale si vedano *infra* i paragrafi 1.3 e 3.4). Tali organi di raccordo, oltre ad essere costantemente consultati su questioni rilevanti per gli interessi locali, tendenzialmente svolgono anche una funzione propositiva nei confronti della Giunta regionale. Stante la notevole eterogeneità delle esperienze regionali, non ovunque l'attività di queste Conferenze è stata significativa ai fini del coinvolgimento degli enti infra-regionali nelle politiche delle Regioni. In alcune di esse le Conferenze Regioni-Enti locali hanno espresso il parere su tutte le leggi regionali di conferimento delle funzioni amministrative, in attuazione della riforma Bassanini, e in tali sedi si sono discussi importanti provvedimenti in materia di mobilità, di attività produttive, di servizi sociali e di urbanistica<sup>29</sup>.

Il d.lgs. n. 112 del 1998, così come diversi decreti settoriali di attuazione della l. n. 59/1997, ha previsto anche la possibilità di concludere accordi di programma e convenzioni tra Stato, Regioni, Enti locali e altri soggetti pubblici e privati. Il medesimo decreto, inoltre, prendendo le distanze dalla legge n. 142 del 1990, che tendeva a favorire la fusione di Comuni di piccole dimensioni, si è proposto di favorire l'esercizio associato delle funzioni tra Enti locali e ha assegnato alle Regioni il compito di individuare i livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi di dialogo con le Autonomie locali. Tale operazione si è rivelata tutt'altro che agevole, anche a causa della molteplicità dei settori oggetto della riforma.

Altro nodo problematico, tuttora irrisolto a seguito della modifica della Costituzione, è quello della natura delle funzioni amministrative degli Enti locali: la distinzione tra funzioni proprie, conferite, attribuite e fondamentali ha creato alcune criticità anche in ordine alla competenza, se statale o, viceversa, regionale, del conferimento<sup>30</sup>.

Da ultimo, sulla disciplina della rapporti finanziari tra Regioni ed Enti locali alla luce delle "leggi Bassanini", si può rilevare che il d.lgs. n. 112 del 1998 ha dettato una disciplina piuttosto generica circa il trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative a seguito del conferimento di una mole consistente di funzioni agli enti infra-regionali. L'art. 7, comma 1, del decreto, comunque, istituiva un collegamento tra la decorrenza dell'esercizio delle funzioni

---

<sup>29</sup> Si vedano a tal proposito, Marchetti G., *cit.*, p. 118; per il caso della Regione Toscana Di Iasio G., *Il federalismo fiscale che nasce dal basso*, in *Guida agli enti locali – Il Sole 24 Ore*, n. 36, 2000, pp. 84-85 e Mantello N., *Concertazione, solidarietà, nuovi poteri: così nasce il decentramento in periferia*, *Guida a gli enti locali – Il Sole 24 Ore*, n. 14, 2001, pp. 60-61.

<sup>30</sup> Sul punto si veda. Groppi T, *I rapporti dello Stato e delle regioni nel nuovo Titolo V*, Intervento al Seminario di studio organizzato dall'Istituto di Studi sulle Regioni "Massimo Severo Giannini" (ora ISSiRFA), su "Le fonti regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001" (Roma 19 marzo 2002), disponibile sul sito web dell'ISSiRFA, nella sezione Interventi e studi. Sul dibattito che ha fatto seguito alla riforma costituzionale, si veda, *infra*, il par. 2.3.

conferite e il relativo trasferimento di beni e risorse. Naturalmente, le funzioni attribuite dallo Stato venivano poste a carico del bilancio statale, mentre i costi del conferimento delle funzioni da parte delle Regioni gravavano sulla finanza regionale. Pertanto, in assenza di precisi parametri alle Regioni è stata lasciata ampia libertà nella disciplina dei trasferimenti di risorse.

Tendenzialmente, due sono stati gli orientamenti prevalenti: le Regioni che hanno adottato una legge organica di conferimento delle funzioni agli Enti locali hanno previsto - nel medesimo provvedimento - delle disposizioni generali per il trasferimento delle risorse in tutti i settori interessati; le Regioni che, come la Toscana, hanno dato attuazione al d.lgs. n. 112/1998 attraverso molteplici leggi di natura settoriale, hanno introdotto in ciascuno di essi la disciplina sui trasferimenti di risorse. Riguardo al trasferimento iniziale delle risorse, pressoché tutte le Regioni hanno previsto un termine, dall'emanazione del d.P.C.M., entro il quale procedere al passaggio delle risorse agli Enti locali e un determinato stanziamento, sempre con riferimento al d.P.C.M. Annualmente, poi, si è provveduto al finanziamento a carico del bilancio regionale.

### *1.3 L'adeguamento della Regione Toscana alle "leggi Bassanini"*

Il completamento dei «Sistemi regionali delle autonomie locali», come previsti dal T.U. sull'ordinamento degli Enti locali (art. 4 d.lgs. n. 267/2000), è ancora lontano dal considerarsi compiuto<sup>31</sup>. Ancora persiste, piuttosto, un'evidente uniformità nei rapporti tra Regioni ed Enti infra-regionali, almeno per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, nonostante le considerevoli differenze di carattere demografico, geografico ed economico tra le stesse. Prevarrebbe, quindi, ancora il "modello triangolare" di relazioni tra centro e periferia, anziché quello "seriale", all'interno del quale la Regione è considerata il principale referente istituzionale degli Enti locali<sup>32</sup>. Neppure si è realizzato uno "snellimento" dell'amministrazione regionale, nonostante l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 affermi che «la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane». Non a caso, la legge n. 59 del 1997, disciplinava l'intervento in via sussidiaria dello Stato in caso di inerzia regionale, per evitare eventuali ricadute negative sugli Enti locali i quali, come è noto, non hanno accesso alla Corte costituzionale per far valere eventuali invasioni delle loro competenze. L'art. 4, comma 5, della legge delega stabiliva che, decorsi invano sei mesi dall'emanazione dei decreti delegati di conferimento senza che fosse approvata una legge regionale di puntuale individuazione delle

---

<sup>31</sup> Cfr. Carli M., *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in *Osservatorio sulle fonti 2005*, a cura di Caretti P., Torino, 2006, p. 171 ss.; cfr. D'Atena A., *Il regionalismo italiano. Cosa si può fare entro il 2000*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 1999, p. 1032 ss.

<sup>32</sup> La distinzione tra "modello triangolare" e "seriale" di relazioni tra livelli di governo è di Cammelli M., *La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, n. 3, 1996, p. 421 ss.

funzione trasferite o delegate agli Enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stessa, il Governo avrebbe potuto emanare decreti legislativi per la ripartizione delle funzioni, che sarebbero rimasti in vigore fino all'adozione della legge regionale.

Ciononostante vi sono state delle realtà regionali, come quella toscana, che hanno mostrato un significativo attivismo nel dare attuazione alla riforma. Per quanto concerne il conferimento delle funzioni, la Regione Toscana ha preferito dare attuazione al d.lgs. n. 112 del 1998 attraverso quattro leggi<sup>33</sup>. Ad eccezione della prima, le altre presentano un contenuto molto eterogeneo, riferendosi a numerosi settori:

1) legge regionale n. 77 del 1998, "Riordino della competenze in materia di edilizia residenziale pubblica";

2) legge regionale n. 85 del 1998, "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo";

3) legge regionale n. 87 del 1998, "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura"<sup>34</sup>;

4) legge regionale n. 88 del 1998, "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi 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".

Se si considera la distinzione proposta in dottrina, tra Regioni che hanno emanato leggi "a forte impatto attuativo" del decreto delegato e quelle la cui attività ha avuto un "debole impatto attuativo", il caso della Toscana è riconducibile senz'altro alla prima categoria<sup>35</sup>. Nell'adozione di tali leggi regionali, inoltre, si è tenuta presente la necessità di rispettare il riparto della potestà normativa tra Regioni ed Enti locali, spettando alle prime l'obbligo di provvedere alla legislazione di principio, mentre ai secondi la facoltà di esercitare la potestà regolamentare: «la Regione, quale

---

<sup>33</sup> Le leggi della Regione Toscana n. 9 del 1998, "Attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione", n. 42 del 1998, "Norme per il trasporto pubblico locale", e n. 49 del 1998, "Delega ed organizzazione delle funzioni amministrative in materia di commercio su aree pubbliche", adottati in attuazione, rispettivamente, del d.lgs. n. 143 del 1997, del d.lgs. n. 422 del 1997 e del d.lgs. n. 114 del 1998, in funzione di deleghe "di settore", mostrano invece, un contenuto omogeneo.

<sup>34</sup> Cfr. Groppi T., *Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca: la prima attuazione della legge n. 59 del 1997 sotto la spinta delle richieste referendarie*, in *Le regioni*, 1997, n. 5, p. 887 ss.

<sup>35</sup> Cfr. Meloni G., *L'attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e il precedente della legge 142 del 1990*, in *Il decentramento amministrativo*, a cura di De Martin G. C., Merloni F., Pizzetti F., Vandelli L., Rimini, Maggioli, p. 29 ss.

centro propulsore e di coordinamento del sistema integrato delle competenze» non può «svuotare di significato l'autonomia normativa degli Enti locali» e, pertanto, deve limitarsi a dettare delle norme di principio»<sup>36</sup>.

Si possono analizzare due leggi della Regione Toscana di attuazione di decreti delegati, individuando, rispetto ad esse, le funzioni che la Regione ha inteso riservarsi, i soggetti destinatari del conferimento, il tipo di funzioni allocate e le modalità di trasferimento delle risorse. Rispetto a tale ultimo punto la legge regionale n. 77 del 1997 ha introdotto «il vincolo di destinazione e il controllo sia sui finanziamenti regionali per l'esercizio delle funzioni delegate o comunque trasferite dalla Regione, sia sui finanziamenti aventi natura di contributo straordinario» con obbligo di rendicontazione alla Regione per gli Enti locali.

In primo luogo rileva, ai fini della nostra ricerca, la legge regionale n. 9 del 1998 (di attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione) che riconosce alla Regione il ruolo di ente deputato all'esercizio di poteri normativi, di programmazione, di indirizzo. Ai sensi dell'art. 4 della legge in parola, in capo alla Regione, permangono le funzioni relative all'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore; all'attuazione di specifici programmi di intervento definiti ai sensi delle normative regionali sulle procedure di programmazione; le funzioni di organismo pagatore per la gestione degli aiuti derivanti dalla Politica Agricola Comune (PAC), nonché degli interventi sulle strutture del settore agricolo finanziate dal FEOGA sez. garanzia; la tutela di specifici interessi unitari di carattere regionale, da individuare nel regolamento di esecuzione della legge, previa consultazione degli Enti locali e la ricerca applicata, le attività sperimentali e dimostrative a livello regionale. I destinatari del conferimento delle altre funzioni sono le Province, le Comunità montane e le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura.

La legge regionale, tuttavia, non individua espressamente il tipo di funzioni (se attribuite o delegate), ma rinvia semplicemente al d.lgs. 143 del 1997 (art. 2), così come per il trasferimento di beni e risorse fa riferimento ad un successivo atto di competenza del Consiglio regionale. Tale definizione dell'assetto normativo, oltre a rappresentare un elemento di difficoltà ulteriore per l'interprete e i soggetti chiamati a dare attuazione alle norme, proprio in quanto non definisce con precisione le competenze spettanti agli Enti locali coinvolti, Comunità montane comprese, appare contraddittorio rispetto al generale principio di certezza del diritto.

---

<sup>36</sup> Cfr. Picchi M., Perini C., Ticci D., *Un modello di legge regionale di allocazione delle funzioni*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. III, a cura di M. Carli, 2001, p. 146.

In secondo luogo rileva la legge regionale n. 77 del 1998, in materia di riordino delle competenze nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. L'art. 2 della legge regionale in esame, stabilisce che la Regione svolga le funzioni che rispondono ad esigenze di carattere unitario, come la determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi e la fissazione dei limiti di reddito e dei requisiti per l'accesso all'edilizia popolare. Il soggetto istituzionale presso il quale sono conferite le altre funzioni (la normativa è chiara sul punto) è il Comune, ma il livello ottimale di esercizio delle funzioni relative alla realizzazione e alla gestione degli immobili è individuato a livello provinciale, con l'eccezione della Provincia di Firenze. In virtù del criterio residuale, tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite ai Comuni, in particolare quella riguardante l'accertamento dei requisiti soggettivi per l'accesso ai finanziamenti e quella relativa alla formazione e alla gestione dei bandi per l'assegnazione degli alloggi. Quanto al trasferimento delle risorse, si stabilisce l'attribuzione ai Comuni del patrimonio delle disciolte società A.T.E.R. .

Anche in questo caso appare evidente la potenziale conflittualità tra i due livelli di governo sub-regionali, Province e Comuni, ugualmente chiamati a dare attuazione al dettato regionale.

A margine di tale disamina può suscitare interesse la bozza di Statuto regionale toscano, approvata dal Consiglio regionale l'11 novembre 1997, e mai entrato in vigore perché mai adottato con legge della Repubblica. Questo prevedeva, all'art. 65, che «la Regione informa la propria attività ai principi dell'autonomia, della sussidiarietà e della responsabilità (...), opera per il potenziamento effettivo dei Comuni e delle Province e favorisce, anche in funzione di una organizzazione fondata su ambiti territoriali adeguati, lo sviluppo delle loro forme collaborative». L'art. 67 del medesimo testo sarebbe stato riformato nel senso di prevedere l'adozione di leggi regionali per settori organici di materie (come, invece, non è avvenuto), che avrebbero dovuto organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, attribuendole ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo i rispettivi interessi (riferimento che implica la necessità di una loro consultazione) e in rapporto alle caratteristiche della popolazione del territorio. Se il contenuto dell'art 65 è stato sostanzialmente riprodotto nell'art. 62 del nuovo Statuto adottato nel 2005, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, non può dirsi lo stesso per l'art. 67, specialmente con riguardo all'adozione di leggi regionali per il conferimento delle funzioni per settori organici di materie. Tale ultima disposizione sulle modalità attraverso le quali procedere all'attribuzione di competenze agli Enti locali, avrebbe razionalizzato, probabilmente con successo, le relazioni tra i diversi enti di governo del territorio regionale.

Quanto alle sedi di raccordo tra Regioni ed Enti locali, il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) in Toscana è stato costituito ben prima che fosse disciplinato dal nuovo art. 123 Cost., con

modalità peculiari rispetto alle altre Regioni<sup>37</sup>. Secondo la legge della Regione Toscana n. 22 del 1998, ora abrogata, esso era composto, tra gli altri, anche dai Presidenti delle sezioni regionali dell'ANCI, dell'UNCCEM, dal Presidente dell'URPT e da consiglieri comunali. Con la successiva legge regionale n. 36 del 2000, invece, si è stabilito che fosse formato da due Presidenti di Consigli provinciali, da due Presidenti di Consigli comunali, e da ventitré Sindaci di Comuni non capoluogo, in aggiunta alla costante presenza dei Presidenti delle Province, dei Sindaci dei Comuni capoluogo e di tre Presidenti di Comunità montane. In tale consesso non hanno diritto di voto, ma soltanto di parola, i consiglieri regionali, il Presidente e i componenti della Giunta regionale, i Presidenti regionali dell'ANCI, dell'URPT, dell'UNCCEM e della Lega delle Autonomie locali. Quanto alle funzioni, il parere del CAL è obbligatorio sui provvedimenti del Consiglio regionale che intendano modificare le competenze degli Enti locali, il riparto delle competenze tra Regioni ed Enti locali, sugli atti attraverso i quali si istituiscono enti e agenzie regionali, sugli atti di programmazione generale e sulla proposta di bilancio regionale. Il CAL può esprimere altresì osservazioni su tutte le altre proposte depositate in Consiglio regionale. L'art. 46-*bis* del regolamento interno del Consiglio regionale stabilisce che il Presidente del Consiglio, contestualmente all'assegnazione di una proposta alle commissioni consiliari competenti, la trasmette anche al Consiglio delle Autonomie locali, per l'espressione del parere obbligatorio. Il termine perentorio entro il quale il CAL deve adottare tale parere è di trenta giorni, che può essere eccezionalmente ridotto a quindici giorni quando il proponente dell'atto esaminato giustifichi la richiesta per ragioni di urgenza; o, viceversa, il termine può essere prorogato fino a sessanta giorni per consentire lo svolgimento delle consultazioni di tutti gli Enti locali. Quando, nei successivi lavori delle commissioni consiliari, l'atto su cui è stato consultato il CAL è stato oggetto di modificazioni ampie e sostanziali per i profili di sua competenza, il Presidente del Consiglio regionale su richiesta del Presidente della commissione consiliare referente ne dà comunicazione al Presidente del CAL per un nuovo esame che deve concludersi entro quindici giorni. Una volta espresso, il parere del CAL è oggetto di una pronuncia della commissione consiliare competente ed è allegato alla relazione presentata in Aula (art. 46-*quater* del regolamento interno del Consiglio regionale). Qualora la commissione consiliare non accolga il parere contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche del CAL relativamente ad una proposta di legge o di regolamento, il relatore presenta in Aula un ordine del giorno procedurale che esprime la motivazione di tale mancato accoglimento.

---

<sup>37</sup> Sulle caratteristiche distintive del Consiglio delle Autonomie locali toscano, si vedano Coduti D., voce *Consiglio delle autonomie locali (dir. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cura di Angeletti A., Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Palici di Suni E., Aggiornamento per il 2008, UTET, p. 8.; Chellini A., *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *le Regioni*, n. 3, 2001, p. 587 ss.

Mentre la maggior parte delle Conferenze Regioni-Enti locali ha una composizione mista, prevedendosi la partecipazione anche di rappresentanti della Regione, e ha sede presso la Giunta regionale, del CAL della Toscana fanno parte solo rappresentanti degli Enti locali e l'organismo ha sede presso il Consiglio regionale<sup>38</sup>. Il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana, poi, detiene alcuni poteri che lo renderebbero assimilabile ad «una sorta di seconda camera regionale»<sup>39</sup>: nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi regionali, quando il parere obbligatoriamente richiesto è negativo il “veto” può essere superato dal Consiglio regionale soltanto a maggioranza assoluta. Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 2, della legge regionale toscana n. 36 del 2000, la concertazione tra la Regione e i “suoi” Enti locali viene attuata anche «tra la Giunta regionale e le delegazioni rappresentative delle associazioni regionali delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane». A tal proposito, ai fini dell'attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998, le leggi regionali della Toscana n. 85, 87, e 88 del 1998 avevano già previsto che la Regione promuovesse forme di concertazione permanente con gli Enti locali allo scopo di perseguire il maggior grado di efficienza e di efficacia nell'esercizio delle rispettive funzioni, secondo i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

---

<sup>38</sup> Mentre Merloni F., *I rapporti tra Regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione*, in Chieffi L. e Clemente di San Luca G., a cura di, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 284, si riferisce al primo modello parlando di “conferenze” e al secondo, come nel caso toscano, ai “Consigli”, Cosulich M., *La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2001, p. 228, definisce i due idealtipi, rispettivamente come “dualista” e come “monista”.

<sup>39</sup> Cfr. Marchetti G., *cit.*, p. 113.

## 2. *Un passo in avanti: Regioni ed Enti locali nella Costituzione dopo la riforma del Titolo V*

### 2.1 *La Repubblica nel Titolo V novellato*

La riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 e, ancor prima, con la legge costituzionale n. 1 del 1999<sup>40</sup>, come noto ha, profondamente rinnovato l'assetto delle competenze legislative e dell'esercizio delle funzioni amministrative fra i livelli territoriali di governo proseguendo in una tendenza di intensificazione del decentramento che, limitatamente al secondo elemento, era già stata inaugurata nel decennio precedente con la realizzazione del c.d. "federalismo amministrativo" tramite norme di rango legislativo<sup>41</sup>.

Un imprescindibile elemento di fondo rispetto all'assetto territoriale della Repubblica è rappresentato dal primo comma dell'art. 114 Cost. che indica gli enti territoriali Comune, Provincia, Città metropolitana e Regione quali elementi costitutivi della Repubblica accanto allo Stato, e con quest'ultimo in un rapporto di equiordinazione<sup>42</sup>. Questa innovazione, che è stata definita «evidente e clamorosa»<sup>43</sup>, implica una distinzione fra lo Stato e la Repubblica in quanto quest'ultima viene ad identificarsi con lo Stato-ordinamento, secondo la distinzione introdotta da Mortati<sup>44</sup>. Il nuovo art. 114 «scardina definitivamente l'assetto gerarchico piramidale, caratteristico delle forme di Stato dell'Europa continentale ottocentesca; e fonda, e consolida, il nuovo modello di *governance* pluricentrica multilivello, già presente *in nuce*, ma non senza incoerenze e contraddizioni, nella Costituzione del 1948, ma rimasta sostanzialmente inattuata nei decenni successivi»<sup>45</sup>. Rispetto alla Costituzione originaria, inoltre, la riforma dell'art. 114 ha introdotto un ulteriore rilevante elemento di novità che consiste nel riconoscimento costituzionale dell'autonomia, in primo luogo statutaria<sup>46</sup>, agli Enti locali, riconoscimento che nella Costituzione del 1948 era garantito solamente alle Regioni<sup>47</sup>. Quanto detto, tuttavia, non fa venire meno le diversità di ruolo e di funzioni che

---

<sup>40</sup> Con la legge costituzionale n. 1 del 1999 sono stati modificati gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione riguardanti, rispettivamente, gli organi della Regione, la loro elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità, lo Statuto regionale, lo scioglimento del Consiglio regionale, la rimozione del Presidente da parte del Governo statale e la mozione di sfiducia del Consiglio regionale nei confronti del Presidente. Le modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 saranno oggetto di trattazione diffusa nel seguito del paragrafo.

<sup>41</sup> Le riforme legislative degli anni Novanta in tema di funzioni amministrative sono state oggetto del precedente capitolo (Cap.2).

<sup>42</sup> Si veda più approfonditamente Gambino S., *Autonomie territoriali e riforme*, in *ASTRID Rassegna*, n. 74, anno 4, numero 12, 30 giugno 2008, p. 22 ss, <http://www.astrid-online.it/rassegna/>

<sup>43</sup> Bassanini F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *www.Astrid-online.it*, p. 2.

<sup>44</sup> Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1975, pp. 46 ss.

<sup>45</sup> Bassanini F., *cit.*, p. 8-9

<sup>46</sup> Per quanto concerne gli Statuti degli Enti locali, in Costituzione è prevista solamente la garanzia dell'autonomia statutaria degli Enti locali, mentre il loro contenuto e le modalità di approvazione sono disciplinate dal d.lgs. n. 267 del 2000 che riprende la disciplina prevista già nella legge n. 142 del 1990.

<sup>47</sup> Cfr. Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2005, p. 39.

continuano ad esistere fra i diversi enti e che è rinvenibile, ad esempio, nell'attribuzione della potestà legislativa solamente allo Stato e alle Regioni e nel mantenimento in capo allo Stato di una funzione unificante<sup>48</sup>.

Si illustreranno ora, in maniera inevitabilmente sintetica e senza alcuna pretesa di completezza, alcuni aspetti dell'attuale quadro costituzionale del sistema delle autonomie che si ritengono particolarmente rilevanti in relazione al seguito dell'analisi.

## *2.2 Il nuovo assetto della potestà normativa fra Stato, Regioni ed Enti locali*

L'analisi si sposta ora sull'assetto della funzione normativa, di rango legislativo e regolamentare che, pure, è stato profondamente modificato dalla riforma costituzionale del 2001. Per quel che concerne la potestà legislativa, disciplinata dall'art. 117 Cost., la legge costituzionale n. 3 del 2001, in particolare, ha invertito il criterio che regolava il riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni: mentre precedentemente venivano elencate le materie in cui erano queste ultime ad avere competenza, nell'attuale art. 117 sono le competenze statali ad essere enumerate e la clausola residuale opera in favore delle Regioni. Ciò comporta che, mentre fino al 2001 la legge statale era la fonte a competenza generale «tenuta a cedere, in base al criterio di competenza, a fronte di altri atti normativi cui alcune materie erano attribuite in via riservata o preferenziale», il nuovo quadro costituzionale esclude la presunzione generale in favore della legge statale che è chiamata a fondare la sua competenza su una disposizione costituzionale che preveda una riserva in tal senso<sup>49</sup>. Come è stato affermato anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 282 del 2002, infatti, nell'individuazione del soggetto competente a legiferare si deve muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale».

Nel realizzare il riparto di competenze fra i due livelli di governo, l'art. 117 introduce tre categorie di materie: quelle nelle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (comma 2);

---

<sup>48</sup> Cfr. Vandelli L., *ivi*, pp. 38-39. Tale posizione è stata autorevolmente espressa anche dalla Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 274 del 2003, ha affermato: «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa».

<sup>49</sup> Olivetti M., *Le funzioni legislative regionali*, in Groppi T. e Olivetti M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, 2003, p. 93.

quelle di legislazione concorrente (comma 3) e, infine, le materie di competenza esclusiva delle Regioni (comma 4). Nel comma 2 dell'art. 117, come anticipato, vengono enumerate le materie di competenza esclusiva dello Stato<sup>50</sup>. Nelle materie indicate al comma 3<sup>51</sup>, invece, la competenza è concorrente fra Stato e Regioni, ossia la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione statale, mentre alle Regioni è lasciata la disciplina di dettaglio<sup>52</sup>. Infine vi sono le materie rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni per le quali opera la clausola residuale, in base alla quale alle Regioni viene riconosciuta la potestà legislativa in via esclusiva in tutte le materie non enumerate nelle altre categorie.

La lettura del testo costituzionale non esaurisce, tuttavia, la questione dell'individuazione dell'ente cui spetta la competenza legislativa nei casi concreti. Con questo fine si sono adoperati in primo luogo la giurisprudenza costituzionale e, non meno, la dottrina, ridefinendo in termini sicuramente meno netti gli ambiti materiali che delimitano la potestà legislativa di Stato e Regioni<sup>53</sup>. Si è peraltro osservato come la tendenza che ha prevalso in fase interpretativa sia stata quella della «continuità con l'assetto precedente la riforma del 2001: in particolare è stata

---

<sup>50</sup> Le materie in questione sono elencate nel comma 2 dell'art. 117 che dispone: « Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

<sup>51</sup> Le materie rientranti nella competenza concorrente sono elencate nel comma 3 dell'art. 117 Cost. che dispone: « Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

<sup>52</sup> Cfr. Cavaleri P., *Diritto regionale*, Cedam, 2006, p. 121.

<sup>53</sup> Nella ricostruzione della giurisprudenza e della dottrina a proposito del riparto della competenza legislativa fra lo Stato e le Regioni che si è fatto riferimento principalmente a Groppi T., *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, 2007, n. 3-4, 421-425, Olivetti M., *cit.*, pp. 100-103, Cavaleri P., *cit.*, pp. 119-128.

riaffermata una concezione del principio unitario incentrata sul ruolo di garanzia dello Stato, che gli rende lecito intervenire in ogni materia, indipendentemente dagli elenchi dell'art. 117»<sup>54</sup>.

Quanto alla competenza esclusiva statale, questa è risultata indubbiamente estesa dalla interpretazione data dalla Corte Costituzionale delle materie enumerate al comma 2 dell'art. 117. In particolare, tre sono state le “vie” che hanno portato a tale allargamento. In primo luogo, vi è l'interpretazione di diverse materie di competenza statale in base al comma 2 dell'art. 117, come “clausole trasversali” che permetterebbero allo Stato di intervenire su tutte le materie di competenza regionale. Questa categoria è stata introdotta in via giurisprudenziale in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lettera *m*)) con la sentenza n. 282 del 2002 della Corte Costituzionale. In tale pronuncia, a proposito della competenza a stabilire i livelli essenziali delle prestazioni, il Giudice costituzionale ha affermato che «non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». Il medesimo principio è stato applicato anche alla tutela dell'ambiente, alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile.

In secondo luogo, il Giudice costituzionale ha introdotto una “flessibilizzazione” del riparto di competenze attraverso l'applicazione all'attribuzione della potestà legislativa del principio di sussidiarietà, principio che la Costituzione indica, insieme a quelli di differenziazione e adeguatezza, come principio guida per l'allocatione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost). Il passaggio logico effettuato dalla Corte è stato quello di attribuire allo Stato la competenza legislativa in quelle materie nelle quali, in virtù del principio di sussidiarietà, lo Stato mantiene la titolarità della funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003).

In terzo luogo, la Corte ha sempre risolto in favore dello Stato i casi c.d. di “concorrenza di competenze” nei quali, cioè, vi è una sovrapposizione fra materie rientranti nell'ambito della competenza statale e di quella regionale. Infine, il Giudice costituzionale ha applicato il criterio legislativo-evolutivo nella delimitazione delle materie, in base al quale l'esercizio della potestà legislativa in una determinata materia ne comporta lo spostamento di ambito materiale nell'art. 117.

Si è inoltre osservato come le materie di competenza statale non si esauriscano in quelle elencate dall'art. 117, comma 2, ma ad esse vadano aggiunte quelle nelle quali altre disposizioni costituzionali, non toccate dalla riforma del 2001, contengono una riserva di legge; è il caso della

---

<sup>54</sup> Groppi T., *cit.*, pp. 421-422.

disciplina dell'università, assente sia nel catalogo della competenza esclusiva statale che di quella concorrente<sup>55</sup>.

Per quanto riguarda le competenze concorrenti fra Stato e Regioni, la questione centrale consiste nella definizione del confine tra le norme di principio e le norme di dettaglio. La Corte Costituzionale, nell'esprimersi in merito, ha contribuito a svuotare le competenze regionali riconoscendo come principio fondamentale la riserva allo Stato della disciplina di alcuni aspetti della materia (sentenza n. 353 del 2003 in materia di figure professionali) o riconoscendo come principio fondamentale l'intera disciplina statale di una materia in quanto rappresenterebbe il solo possibile punto di equilibrio fra i valori costituzionali coinvolti (sentenza n. 166 del 2004 in materia di vivisezione).<sup>56</sup>

Infine, a proposito della competenza esclusiva delle Regioni, i termini residuali in cui è delimitata hanno spinto la dottrina ad ipotizzare degli elenchi di materie rientranti nella potestà legislativa regionale. Come autorevolmente sostenuto in dottrina<sup>57</sup>, ad esempio, attraverso «diverse operazioni di ricognizione, di interpretazione e di confronto: fra il vecchio e il nuovo testo dell'art. 117, fra i due elenchi del 2° comma e del 3° comma dell'art. 117, fra le «etichette» riportate in questi elenchi e gli ambiti materiali definiti con la legislazione ordinaria e, non ultimo, fra gli ambiti coperti dalla disciplina comunitaria e quelli lasciati al diritto interno», si possono individuare le seguenti materie: acque minerali e termali, agricoltura, artigianato, assistenza, assistenza scolastica, camere di commercio, commercio, fiere e mercati, edilizia, energia (autoproduzione e profili di interesse locale), formazione professionale, industria, lavori pubblici e appalti, miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere, ordinamento e organizzazione regionale, politiche dell'occupazione, polizia amministrativa regionale e locale, spettacolo, trasporti e viabilità, turismo e industria alberghiera, urbanistica<sup>58</sup>. Nella delimitazione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni, tuttavia, particolarmente rilevante risulta, ancora una volta, l'intervento della Corte Costituzionale. Quest'ultima, nella sentenza n. 370 del 2003, ha fortemente limitato le prerogative regionali affermando «l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del comma 4 del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile a una delle materie elencate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 della Costituzione»<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. Olivetti M., *cit.*, p. 102.

<sup>56</sup> Cfr. Groppi T., *cit.*, pp. 424-425.

<sup>57</sup> Torchia L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 253.

<sup>58</sup> Altri tentativi di elencazione delle materie sono stati compiuti da Caravita B., *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 4-5 e Olivetti M., *cit.*, p. 110.

<sup>59</sup> Cfr. Groppi T., *cit.*, p. 424.

Nel quadro della trattazione della competenza esclusiva delle Regioni, può essere presa in esame, infine, la disposizione costituzionale contenuta nel terzo comma dell'art. 116. Quest'ultimo prevede che le Regioni a Statuto ordinario possano ottenere, attraverso una legge statale approvata a maggioranza assoluta, sulla base di intese con lo Stato e sentiti gli Enti locali, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente dall'art. 117, comma 3, nonché in alcune materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2 (lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) ed *s*)). Ad oggi, dopo il fallimento della Regione Toscana di avviare la richiesta di ulteriori competenze in materia di beni culturali, solamente tre Regioni, vale a dire Lombardia, Veneto e Piemonte, hanno avviato il procedimento previsto dall'art. 116, comma 3; è opportuno sottolineare che ognuna di queste ha applicato la disposizione costituzionale con modalità differenti. Peraltro, solamente l'iniziativa della Regione Lombardia è uscita dai confini regionali poiché sul finire del 2007 è stato avviato un tavolo tecnico con il Ministero degli Affari Regionali<sup>60</sup>.

Per concludere il quadro – seppur sommario – delle disposizioni costituzionali relative alla competenza legislativa nell'ordinamento italiano, vanno considerati i limiti che l'art. 117 Cost., nel suo primo comma, pone sia al legislatore statale che a quello regionale, stabilendo allo stesso tempo la piena equiordinazione fra la legge statale e quella regionale. I limiti in questione sono quello del rispetto della Costituzione, in ossequio al principio della rigidità costituzionale, quello del rispetto

---

<sup>60</sup> Si ritiene opportuno specificare che la scarsa attuazione di tale disposizione costituzionale si può ricondurre a diversi problemi interpretativi e di attuazione che sono stati puntualmente rilevati dalla dottrina. Fra questi, in primo luogo, si sono segnalate alcune questioni preliminari quali la necessità - ovvero l'opportunità - di un intervento ulteriore del legislatore e l'individuazione dei destinatari della norma dell'articolo 116, comma 3 (nonostante il tenore letterale della norma sembri voler indicare che il trasferimento delle competenze potrà avvenire a favore delle sole Regioni a Statuto ordinario, ci si è chiesti se essa sia applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale e, in caso di risposta positiva, con quali limiti temporali). Tra gli aspetti sostanziali che hanno sollevato un dibattito fra gli studiosi, figurano i limiti posti dalla disposizione costituzionale all'applicazione del regionalismo differenziato. Un primo aspetto esaminato è quello relativo alla necessità di rispettare i principi di cui all'art. 119, Cost. in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali; una seconda questione è quella della delimitazione degli ambiti materiali individuati dal terzo comma dell'art. 116 e, in particolare, per quelle rientranti nelle competenze esclusive dello Stato; un ultimo aspetto sostanziale preso in considerazione dalla dottrina è quello della riqualificazione giuridica delle competenze a seguito del loro trasferimento dallo Stato alle Regioni. Infine, la dottrina si è soffermata su due questioni di tipo procedurale. La prima concerne l'individuazione dei soggetti competenti ad intervenire nelle differenti fasi delle trattative tra Stato e Regioni; una seconda consiste nella designazione delle modalità di consultazione degli Enti locali, con particolare riferimento all'individuazione dei soggetti da sentire e dei tempi in cui farlo, nonché alla determinazione del soggetto competente a stabilire le procedure da seguire; infine, è stata oggetto di dibattito l'ammissibilità della reversibilità delle forme di autonomia differenziata. Sull'argomento, fra gli altri, cfr. Cecchetti M., *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale, nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, P. Caretti (a cura di), Giappichelli, Torino, 2003, p. 135-176; Pizzetti F., *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); Palermo F., *Il regionalismo differenziato*, in Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, pp. 55-62.

dei vincoli del diritto comunitario, recependo il principio della *primauté* del diritto comunitario<sup>61</sup> già affermato in via giurisprudenziale e, infine, il rispetto degli obblighi internazionali<sup>62</sup>.

Esaminando il dettato costituzionale a proposito delle fonti regolamentari, viene in rilievo ancora l'art. 117 Cost. nel suo sesto comma. In questa disposizione è disciplinata la potestà regolamentare per tutti i livelli istituzionali. Allo Stato viene attribuita la sola potestà regolamentare nelle materie nelle quali dispone della competenza legislativa esclusiva e, peraltro, rimane salva la possibilità di delegarla alle Regioni. Per queste ultime, come accade per la competenza legislativa, si fa ricorso ad una clausola residuale. Da ciò discende che la potestà regolamentare delle Regioni può essere esercitata in tutte le materie ad esclusione di quelle elencate nel comma 2 dell'art. 117. Una questione di gerarchia delle fonti si pone, poi, in relazione ai regolamenti regionali delegati dallo Stato nelle materie di propria competenza esclusiva: tali regolamenti regionali sarebbero separati dalle leggi regionali e subordinati solamente alle leggi statali che li istituiscono. Quanto all'individuazione dell'organo regionale competente all'approvazione dei regolamenti, la materia rientra nella competenza degli statuti regionali. Dall'esame di questi si può evincere che al Consiglio resta principalmente il compito di adottare i regolamenti delegati dallo Stato mentre la potestà regolamentare viene generalmente affidata alla Giunta. Fra le tipologie di fonti regolamentari che da questa possono essere approvate vi sono i regolamenti di attuazione e di esecuzione delle leggi regionali e delle fonti comunitarie, e i regolamenti "autorizzati", ossia, i regolamenti che si fondano su una apposita legge regionale che indica le disposizioni di legge da abrogare in corrispondenza dell'entrata in vigore di norme regolamentari<sup>63</sup>. Secondo una dottrina maggioritaria, una tipologia di regolamenti che a livello regionale non è invece ipotizzabile è quella dei regolamenti "indipendenti", in quanto nelle materie di competenza regionale la Costituzione pone una riserva di legge.<sup>64</sup>

Quanto agli Enti locali, vi è l'espresso riconoscimento costituzionale dell'autonomia regolamentare nella «disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», portando al culmine un'evoluzione che già aveva attribuito agli Enti locali il potere di adottare regolamenti. Con la riforma costituzionale del 2001 si è anche ampliata la potestà regolamentare all'intero ambito dell'organizzazione dell'ente e all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni svolte, essendo venuta meno la limitazione della stessa alle singole

---

<sup>61</sup> In particolare sulla *primauté* del diritto comunitario su quello nazionale si segnala il contributo in ottica comparata di Celotto A., Groppi T., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2004, 1309 ss..

<sup>62</sup> Cfr. Olivetti M., *cit.*, pp. 96-97.

<sup>63</sup> Anche il Legislatore statutario della Toscana ha disposto in questo senso nei commi 2 e 3 dell'art. 42 dello Statuto della Regione Toscana.

<sup>64</sup> Cfr. Cavaleri P., *cit.*, pp. 160-162. Sulla potestà regolamentare statale e regionale si veda anche Falcon G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 392-422.

materie di volta in volta previste dalle leggi. La relazione che intercorre fra i regolamenti degli Enti locali e le leggi, sia regionali che statali, è stata chiarita da un intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 372 del 2004, nella quale il Giudice costituzionale ha disposto che i regolamenti operino nell'ambito della legislazione statale o regionale che assicura i requisiti minimi di uniformità. Anche nel rispetto di quanto disposto dall'art. 4 della legge n. 131 del 2003 di attuazione delle norme costituzionali novellate, la Corte, infatti, ha affermato che l'attribuzione della potestà regolamentare agli Enti locali nelle materie precedentemente indicate non comporta una riserva di regolamento ed un riparto rigido di competenza che esclude la legge regionale. Tale fonte è comunque chiamata a disciplinare le funzioni conferite agli Enti locali in presenza di esigenze unitarie.<sup>65</sup>

Nel complesso, volendo individuare una *ratio* nell'attribuzione della potestà regolamentare disposta dal sesto comma dell'art. 117, si può individuare una sorta di parallelismo tra l'esercizio della funzione ed il potere di regolarne lo svolgimento, un'applicazione del principio di sussidiarietà anche sul piano delle fonti per cui il soggetto che gode della titolarità della funzione amministrativa deve disporre anche dei poteri normativi per esercitarla. Ciò è giustificabile in virtù di una lettura "funzionalista" della disciplina dei compiti amministrativi rispetto al loro esercizio, in base alla quale la potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117, comma 6, costituirebbe uno strumento per l'esercizio della funzione stessa<sup>66</sup>.

### 2.3 L'attribuzione delle funzioni amministrative

Il conferimento delle funzioni amministrative è disciplinato in particolar modo dall'art. 118 Cost., che, pure, ha subito una netta trasformazione nel 2001. Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, è stato abbandonato il principio del "parallelismo" in base al quale, salvo delega, le funzioni amministrative erano esercitate dall'ente che deteneva la potestà legislativa. L'attuale art. 118, nel primo comma, dispone che le funzioni amministrative siano attribuite in un primo momento ai Comuni, salvo che esigenze di esercizio unitario non ne comportino il conferimento a enti di livello territoriale superiore. Tale spostamento, peraltro, deve avvenire nel rispetto di tre principi che erano stati introdotti già precedentemente tramite la legislazione ordinaria, ma che nel 2001 trovano una sanzione costituzionale: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>67</sup>. Vale a

---

<sup>65</sup> Cfr. Vandelli L., *cit.*, pp. 95-95. Sulla potestà regolamentare degli Enti locali si vedano Caretti P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, pp. 951-956; Merloni F., *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Regioni*, n.1, 2008, pp. 92-111, Ruggieri A., *Quale "sistema" delle fonti dopo il Titolo V?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>66</sup> Poggi A., *La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>67</sup> Come evidenziato nel capitolo 1, tali principi sono stati introdotti nel nostro ordinamento dalla legge delega n. 59/1997.

dire che «l’allocazione delle funzioni amministrative deve in primo luogo essere disposta al livello più prossimo compatibile con le esigenze di efficace ed efficiente esercizio della funzione (sussidiarietà), assicurando con ciò equilibrio e corrispondenza fra natura delle funzioni e dimensione dell’istituzione (adeguatezza) e potendo in tal senso quindi anche diversificarsi fra gli enti dello stesso rango le funzioni conferite in relazione al possibile variare delle dimensioni (differenziazione)»<sup>68</sup>. Il principio di sussidiarietà, tuttavia, va inteso non solo nel senso di favorire la dislocazione delle funzioni al livello più prossimo al cittadino, ma anche in senso ascendente, ossia riconoscendo che gli enti di livello superiore rispetto a quello cui la funzione è attribuita possano intervenire nel suo esercizio qualora vi sia incapacità del primo di farvi fronte<sup>69</sup>. Allo stesso principio di sussidiarietà è stato ricondotto il potere di sostituzione di cui, secondo l’art. 120, comma 2, della Costituzione è titolare il governo nei confronti degli organi di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, nei casi in cui non siano stati rispettati obblighi internazionali o comunitari, in caso di pericolo per la sicurezza pubblica, per la tutela dell’unità giuridica ed economica e per la garanzia dei livelli essenziali nell’erogazione dei servizi concernenti i diritti civili e sociali. In tal caso, infatti, il principio di sussidiarietà opererebbe in senso ascendente, legittimando lo Stato a provvedere all’adempimento delle funzioni<sup>70</sup>.

Nel secondo comma dell’art. 118, poi, si specificano i due ambiti di competenze di cui sono titolari Comuni, Province e Città metropolitane, ossia di «funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». A queste norme che riguardano il riparto delle funzioni amministrative in senso “verticale”, il Legislatore costituzionale ha aggiunto una disposizione relativa al coinvolgimento dell’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nello svolgimento di attività di interesse generale nel rispetto, ancora una volta, del principio di sussidiarietà, questa volta declinato, però, in senso “orizzontale”. Infine, il comma 3 dell’art. 118 contiene una disposizione “settoriale” che chiama la legge statale a disciplinare le modalità di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie dell’immigrazione, dell’ordine pubblico e della sicurezza e della tutela dei beni culturali. È opportuno osservare che si tratta di competenze rientranti nella potestà esclusiva statale per le quali, dunque, si ipotizzerebbe un coinvolgimento delle Regioni<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Pastori G., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, di G. Berti e G. C. De Martin (a cura di), Roma, 2002, pag. 120.

<sup>69</sup> Cfr. Cerulli Irelli V., *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, in *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Chieffi L., Clemente di San Luca G. (a cura di), Giappichelli Editore, 2004, pp. 269-277.

<sup>70</sup> Cfr. Sciuillo G., *Federalismo amministrativo*, in *www.federalismi.it* n. 23/2004, p. 8.

<sup>71</sup> Cfr. Cavaleri P., *cit.*, p. 174.

Il quadro costituzionale dell'attribuzione delle funzioni amministrative sin qui illustrato presenta per lo meno due elementi di incertezza che pongono numerosi problemi interpretativi. La prima incertezza, stando al testo, riguarderebbe il tipo di strumento normativo con il quale andrebbe operato il conferimento delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Un chiarimento in proposito è giunto dalla Corte costituzionale che, riprendendo la posizione dominante nella dottrina, nella sentenza n. 43 del 2004 ha affermato che «il nuovo articolo 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, "le funzioni amministrative", ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Da un lato dunque una "preferenza" generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati». L'attribuzione delle funzioni amministrative dovrà, dunque, essere realizzata con legge, dallo Stato o dalle Regioni a seconda che una determinata funzione ricada nell'ambito di competenza legislativa dell'uno o delle altre e, peraltro, alle Regioni spetterà anche l'attribuzione delle funzioni rientranti nelle materie di competenza concorrente.<sup>72</sup>

Una seconda questione interpretativa riguarda esclusivamente le funzioni di cui sono titolari Comuni, Province e Città metropolitane. Il problema consiste in una "asimmetria" esistente nelle disposizioni costituzionali che, nel secondo comma dell'art. 118, distinguono tali funzioni in "proprie" e "conferite", mentre, al secondo comma, lettera *p*) dell'art. 117, attribuiscono allo Stato la competenza nella identificazione delle funzioni "fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane. Se non vi è alcun dubbio che le funzioni "conferite" siano quelle attribuite dalla legge statale e da quella regionale in base al comma primo dell'art. 118, la questione rimane aperta nel definire il rapporto fra le funzioni "proprie" e quelle "fondamentali". Parte della dottrina (Corsaci, Falcon, Pizzetti) è orientata a risolvere questo elemento di indeterminatezza nel senso di identificare le funzioni "proprie" con quelle "fondamentali" degli Enti locali ed una conferma in tal senso è giunta dalla Corte costituzionale (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004)<sup>73</sup>. Non manca tuttavia chi ha ritenuto esista una differenza fra le due categorie di funzioni che si può evincere, in

---

<sup>72</sup> Cfr. Cavaleri P., *cit.*, pp. 170-172, Cerulli Irelli V., *cit.*, pp. 269-277, Falcon G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, pp. 383-397, Pizzetti F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1153-1196.

<sup>73</sup> Cfr. De Martin G.C., *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Berti G., De Martin G.C. (a cura di), Luiss Edizioni, 2000, pp. 99-114, Cavaleri P., *cit.*, pp. 172-173.

primo luogo, dal fatto che quello delle funzioni “proprie” è un concetto noto in dottrina e fatto proprio dal legislatore già con la legge n. 142 del 1990, a differenza dell’altro che è una formula utilizzata per la prima volta. Con il primo termine si indicherebbero, infatti, le funzioni «da riconnettere in maniera diretta alla ragion d’essere e al ruolo proprio di ciascuna istituzione autonomistica: sono cioè strettamente legate agli interessi della comunità rappresentata e sono frutto essenzialmente di una tipizzazione storicamente definitasi e sostanzialmente irreversibile»<sup>74</sup>. Per funzioni “fondamentali” si dovrebbero intendere, invece, quelle attribuzioni necessariamente eguali per gli enti dello stesso livello, e quindi quelle che costituiscono un quadro uniforme ed essenziale per ogni livello<sup>75</sup>.

Sulla questione è intervenuta anche la legge di attuazione della riforma del Titolo V, la legge n. 131 del 2003, la c.d. “legge La Loggia”. Questa, all’art. 2, contiene una delega al Governo per l’individuazione delle funzioni fondamentali nel quadro di una più ampia delega legislativa per la revisione delle disposizioni in materia di Enti locali alla luce della novella costituzionale. La legge di attuazione indica al Governo anche i criteri che devono guidarlo nella individuazione e allocazione delle funzioni e che sono stati così sistematizzati in dottrina: tipicità (devono essere valutate le caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente), essenzialità (si deve tener conto della natura essenziale e della imprescindibilità delle funzioni rispetto alle esigenze di funzionamento dell’ente e ai bisogni primari della comunità amministrata), storicità (si deve considerare il radicamento delle funzioni in un determinato tipo di ente)<sup>76</sup>. Tale delega, è opportuno specificare, non è ancora stata esercitata dal Governo, nonostante in ognuna delle ultime tre Legislature siano stati avviati lavori in tal direzione che sono giunti alla realizzazione di schemi di decreti legislativi<sup>77</sup>.

#### *2.4 Altri elementi che contribuiscono a delineare il regionalismo italiano*

In conclusione di questa rapida illustrazione del quadro costituzionale relativo al riparto di competenze legislative e all’allocazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli territoriali

---

<sup>74</sup> Cfr. De Martin G.C., *cit.*, pp. 99-114.

<sup>75</sup> Cfr. De Martin G.C., *ivi*. A tal riguardo, si veda il Documento predisposto dall’ANCI con la collaborazione di Meloni G., Cardoni C. e Di Folco M., *Le funzioni fondamentali dei Comuni. Prima ipotesi di individuazione*, febbraio 2008, consultabile su *ASTRID Rassegna*, n. 67, anno 4, numero 5, <http://www.astrid-online.it/rassegna/13-03-2008/index.htm>

<sup>76</sup> Cfr. Vandelli L., *cit.*, pp. 129-130.

<sup>77</sup> È recentissimo (25 novembre 2008) lo schema di disegno di legge di iniziativa governativa recante “Delega al Governo per la individuazione e l’allocazione delle funzioni fondamentali” elaborato dall’attuale Governo (consultabile in *ASTRID Rassegna*, n. 82, Anno 4, numero 20, 28 novembre 2008). A proposito degli schemi di decreti delegati di attuazione cfr. Ferrara A., *L’attuazione della riforma*, in D’Atena A. (a cura di), *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2007)*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) e, in particolare sul progetto elaborato durante la XIV Legislatura Martini G., *Il TUEL e la funzione amministrativa degli enti locali: la sussidiarietà e la definizione delle materie e dei compiti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

di governo, si ritiene opportuno far cenno ad altri due elementi che caratterizzano il sistema delle autonomie disegnato dal Legislatore costituzionale del 2001: l'autonomia finanziaria e il sistema dei controlli.

Quanto all'autonomia finanziaria, l'art. 119 Cost. riconosce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia di entrata e di spesa. Salvo il principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a tali enti la Costituzione dispone siano attribuite risorse autonome e la possibilità di stabilire e applicare tributi ed entrate propri oltre a disporre di compartecipazioni al gettito erariale riferito al loro territorio. Il terzo comma dello stesso articolo, inoltre dispone che sia costituito un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, il quinto comma, che lo Stato destini risorse aggiuntive in favore di determinati enti territoriali «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». L'art. 119 fa parte delle disposizioni costituzionali novellate che non hanno ancora trovato attuazione da parte del Legislatore ordinario. Di recente, il 3 ottobre scorso, tuttavia, il Consiglio dei Ministri ha infatti approvato il disegno di legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost<sup>78</sup>. Il disegno di legge governativo (a.S. 1117) - va specificato - non è andato esente da critiche da parte della dottrina che in primo luogo ha sottolineato la mancanza di una previa attuazione di altre disposizioni costituzionali ritenute imprescindibili, prima fra tutte l'allocazione delle funzioni amministrative<sup>79</sup>.

Quanto ai controlli, pure, la revisione costituzionale del 2001 ha inciso profondamente sul sistema preesistente potenziando l'autonomia legislativa e amministrativa degli enti territoriali tramite l'abrogazione degli articoli 124, 125 e 130 Cost. In particolare, per le leggi regionali è venuta meno la facoltà di rinvio da parte del Governo statale rimanendo a quest'ultimo la sola via del ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale per motivi di legittimità costituzionale, il medesimo potere di cui, d'altra parte, dispongono le Regioni nei confronti delle leggi statali. La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha abrogato inoltre gli articoli che imponevano il controllo di legittimità

---

<sup>78</sup> Si segnala che ASTRID ha elaborato una proposta alternativa a quella governativa di attuazione dell'art. 119 Cost., a cura di Bassanini F., Macciotta G. e altri, recante «Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale», consultabile in *ASTRID Rassegna*, n. 80, anno 4, numero 18, 28 ottobre 2008.

<sup>79</sup> Cfr. Groppi T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Per altri commenti al disegno di legge delega governativo, si vedano Cerulli Irelli V., *L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, Testo dell'audizione al Senato (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze) 12.11.2008, sul d.d.l. n. 1117/08 (Federalismo fiscale); Violante L., *Federalismo e riforme istituzionali*, Relazione letta al seminario su Federalismo e riforme istituzionali organizzato dalle Fondazioni Italianieuropei e Fare Futuro - Asolo, 7-8 novembre 2008; Russo E. F., *Ddl Calderoli AS 1117 Attuazione dell'art. 119 Costituzione. Guida alla lettura e prime osservazioni*. Tutti i contributi indicati sono consultabili su *ASTRID Rassegna*, n. 82, anno 4, n. 20, 28 novembre 2008.

sugli atti amministrativi delle Regioni e degli Enti locali nella piena realizzazione del principio di equiordinazione degli enti previsto all'art. 114 Cost<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. Marchetti G., *Le autonomie locali fra Stato e regioni*, Giuffrè Editore, 2003, pp. 184-186 e Vandelli L., *cit.*, p. 43.

### **3. La riforma del riparto di competenze fra Regione Toscana ed Enti locali**

#### **3.1 Gli strumenti normativi che disciplinano l'allocazione delle funzioni**

A seguito di una riforma costituzionale di tale portata, la Regione Toscana ha dovuto far fronte all'esigenza di innovare il quadro normativo regionale e il sistema di riparto delle funzioni amministrative per adeguarlo al nuovo dettato costituzionale. Da un'attenta analisi della legislazione vigente nella Regione, tuttavia, si evince che l'intervento del Legislatore regionale dal 2001 ad oggi è stato meno incisivo di quanto ci si potesse aspettare per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni amministrative e, di certo, lo è stato meno di quanto non sia accaduto per altri aspetti dell'ordinamento regionale quale quello degli organi di governo.

Si possono individuare almeno due cause per spiegare tale fenomeno. In primo luogo vi è il mancato - o quanto meno incompleto - intervento dello Stato nella fase attuativa della riforma per quel che concerne l'esercizio delle funzioni amministrative ed il loro finanziamento, oltre che nella approvazione delle leggi quadro nelle materie di competenza concorrente. Ciò ha fatto sì che il Legislatore toscano operasse in un quadro di incertezza e, dunque, tendesse a posticipare un intervento più significativo, non sfruttando peraltro, almeno in una prima fase, i nuovi spazi di competenza attribuiti alle Regioni dalla modifica della Carta costituzionale<sup>81</sup>.

Una seconda ragione del limitato intervento del Legislatore toscano può essere individuata nella piena attuazione da questi data alla legislazione statale sul riordino del sistema delle Autonomie locali degli anni Novanta. A seguito delle "leggi Bassanini", infatti, in Toscana è stata in gran parte rivista l'attribuzione delle funzioni amministrative nel rispetto di quanto disposto dalla legge statale sia nell'allocazione delle funzioni alle varie tipologie di enti che nella introduzione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Alla fase di riforme del sistema territoriale "a Costituzione invariata" ha fatto seguito la riforma costituzionale nella quale i medesimi principi hanno rappresentato il fulcro della nuova disciplina costituzionale dell'esercizio delle funzioni amministrative. Per la Toscana, dunque, sono stati sufficienti interventi tendenzialmente limitati sulle leggi di riordino delle funzioni amministrative approvate alla fine degli anni Novanta per adeguarsi alla nuova disciplina costituzionale.

Quanto detto è chiaramente riscontrabile in un'analisi delle principali leggi regionali di attribuzione delle funzioni nella Regione. In particolare, è sufficiente osservare che molte delle

---

<sup>81</sup> Cfr. le conclusioni del *Rapporto sulla legislazione* della Regione Toscana del 2002, disponibile alla pagina web <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Rapporti-sulla-legislazione/default.asp>.

leggi più rilevanti in questo ambito risalgono agli anni immediatamente successivi alle “leggi Bassanini”, pur avendo spesso subito più recentemente delle modifiche<sup>82</sup>.

La tendenza “conservatrice” che ha caratterizzato la legislazione toscana in fatto di funzioni delle Autonomie locali all’indomani della riforma del Titolo V non si può estendere, tuttavia, alla fonte statutaria che, pure, rappresenta il punto di partenza obbligato nell’esame del riparto delle competenze fra gli enti territoriali<sup>83</sup>.

Le norme in materia di autonomie sono contenute nel Titolo VI dello Statuto della Regione Toscana<sup>84</sup>. Prima di procedere nell’analisi di tale parte dell’articolato, tuttavia, appare opportuno segnalare il riferimento al principio della sussidiarietà sociale e istituzionale contenuto nell’art. 3, comma 3, dedicato ai principi fondamentali. Riportando l’attenzione sul Titolo VI, è opportuno

---

<sup>82</sup> Tra queste si possono citare, a scopo esemplificativo, la legge n. 77 del 1998 (Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica), la legge n. 85 del 1998 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), la legge n. 87 del 1998 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), la legge n. 88 del 1998 (Attribuzioni 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 conferito alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), la legge n. 91 del 1998 (Norme per la difesa del suolo),

<sup>83</sup> Non avendo affrontato nel capitolo precedente l’analisi della fonte statutaria regionale si ritiene opportuno indicarne in questa sede gli elementi fondamentali disciplinati dall’art. 123 Cost., come novellato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Quanto alle modalità di approvazione, gli Statuti non sono più approvati con legge dello Stato, ma con legge regionale, della quale è stato, tuttavia, aggravato l’*iter*. Il Consiglio regionale deve, infatti, approvare il testo a maggioranza assoluta dei suoi componenti in due deliberazioni successive adottate ad un intervallo non minore di due mesi. Il controllo da parte dello Stato rimane, ma viene modificato nella forma: la legge confermativa del Parlamento viene sostituita dal potere del Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli Statuti dinanzi alla Corte Costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione. La l. cost. 1 del 1999 ha inoltre introdotto, nel secondo comma dell’art. 123, l’esplicita esclusione del visto governativo e la previsione di un *referendum* popolare sul testo dello Statuto, qualora, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. In tal caso lo Statuto non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. Sul versante contenutistico invece, pur restando la prescrizione secondo cui lo Statuto regionale deve essere in armonia con la Costituzione, la riforma ha rimosso l’armonia con la legge della Repubblica come parametro di legittimità. Quanto all’organizzazione, due elementi vengono in rilievo: lo Statuto non è più abilitato a regolare tutta la materia dell’organizzazione, ma esclusivamente i principi, e, accanto all’organizzazione, è menzionato il funzionamento. Restano invece invariati l’esercizio del diritto d’iniziativa, il *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione di leggi e regolamenti. La novità assoluta, introdotta dalla l. cost. 1 del 1999, sulla quale le regioni avranno il potere di legiferare nei loro statuti, è la forma di governo, disciplina precedentemente esclusa dalla potestà statutaria e legislativa regionale. Un quarto comma è poi stato aggiunto all’art. 123, Cost. dalla l. cost. 3 del 2001 allo scopo di inserire un’altra materia innovativa che gli Statuti regionali sono chiamati a regolare: il Consiglio delle Autonomie locali, organo di consultazione tra regione ed Enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione introdotto dalla stessa riforma a tutti i livelli di governo.

<sup>84</sup> Lo Statuto della Regione Toscana è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 12 dell’11 febbraio 2005, parte prima, ed è entrato in vigore il 12 febbraio 2005 ai sensi dell’art. 80 dello Statuto. Lo Statuto, ai sensi dell’art. 123, comma 2 Cost., è stato approvato dal Consiglio regionale in prima deliberazione in data 6 maggio 2004 ed in seconda deliberazione il 19 luglio 2004 e pubblicato a fini notiziali nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 27 del 26 luglio 2004. Come noto, lo Statuto toscano è stato oggetto di ricorso di legittimità costituzionale promosso dal Governo della Repubblica che è stato notificato alla Regione il 9 agosto 2004; con la Sentenza n. 372 del 2004 la Corte Costituzionale ha rigettato il ricorso del Governo. Non essendo state presentate richieste di *referendum*, lo Statuto è stato dunque promulgato.

specificare che l'ambito di riferimento, in questo caso, non è limitato alle autonomie territoriali ma si estende anche alle autonomie sociali e funzionali. Proprio in quest'ottica il Titolo VI si apre con una significativa affermazione del proposito della Regione di conformarsi al principio di sussidiarietà (art. 58), sia nella sua declinazione "verticale" che "orizzontale". Trascurando in quest'analisi le disposizioni relative alle autonomie sociali (artt. 59, 61) e alle autonomie funzionali (art. 60), si giunge all'art. 63, rubricato come "Sussidiarietà istituzionale". Quest'ultimo, nel suo primo comma, dispone che la Regione, nelle materie di propria competenza, applichi i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nel conferimento agli Enti locali delle funzioni amministrative, nel rispetto di quanto disposto dal primo comma dell'art. 118 Cost. Da rilevare in questa disposizione è la previsione della riserva di legge in relazione al conferimento di funzioni, come affermato dalla Corte Costituzionale<sup>85</sup>.

Di particolare interesse risulta, poi, il contenuto del secondo comma dello stesso articolo nel quale si fa un esplicito riferimento al sostegno che la Regione assicura all'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni e alla valorizzazione delle Comunità montane e dei Circondari. Tale disposizione assume un particolare rilievo in quanto, come ha rilevato la dottrina, nell'art. 118 della Costituzione dedicato all'allocatione delle funzioni amministrative manca ogni riferimento ad enti diversi dai Comuni, le Province e le Città metropolitane, essendo venuto meno il riferimento ad "altri enti locali" del testo preesistente alla riforma del 2001. Il testo statutario toscano dunque, si conforma all'interpretazione proposta unanimemente dalla dottrina secondo cui da tale omissione non deve evincersi un divieto costituzionale di attribuire compiti amministrativi a soggetti diversi da quelli menzionati nell'art. 118<sup>86</sup>. Nello stesso comma secondo dell'articolo, dedicato alla sussidiarietà istituzionale, il Legislatore statutario toscano ha pure affermato il proposito di promuovere la collaborazione istituzionale tra gli enti dei diversi livelli territoriali<sup>87</sup>.

Nel terzo ed ultimo comma dell'art. 62 lo Statuto toscano esplicita un aspetto specifico dell'applicazione del principio di sussidiarietà, vale a dire la limitazione dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte della Regione ai soli casi in cui vi siano riconosciute esigenze di esercizio unitario di livello regionale.

Dopo aver disciplinato le modalità che devono essere seguite dalla Regione nella allocatione delle funzioni amministrative, secondo quanto disposto dal primo comma dell'art. 118, nell'art. 63 l'attenzione viene spostata alla disciplina della regolamentazione del loro esercizio. Tale articolo, in modo significativo, è rubricato come "Regolamenti degli Enti locali". Conformemente

---

<sup>85</sup> Cfr. par. 2.3.

<sup>86</sup> Cfr. Cavaleri P., *cit.*, p. 173.

<sup>87</sup> Sulle forme di raccordo fra enti territoriali si veda *infra* par. 3.3.

al dettato del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, lo Statuto toscano, nel primo comma dell'art. 63, indica i regolamenti degli Enti locali come fonte di disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro conferite; nel secondo comma, tuttavia, riprendendo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la Regione pone una riserva di legge sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli Enti locali qualora sussistano specifiche esigenze unitarie e sia necessario assicurare requisiti essenziali di uniformità<sup>88</sup>. Il terzo comma dell'articolo dedicato ai regolamenti degli Enti locali, infine, dispone che la Regione possa intervenire a disciplinare in via transitoria lo svolgimento delle funzioni conferite, in attesa di una regolamentazione autonoma da parte degli Enti locali, ferma restando la cedevolezza della disciplina regionale.

Il successivo articolo 64 è dedicato all'autonomia finanziaria e, inevitabilmente, contiene un riferimento all'attuazione dell'art. 119 non ancora realizzata a livello statale<sup>89</sup>. Il Legislatore statutario toscano, tuttavia, elabora alcune norme in materia finanziaria nell'attesa della legge di attuazione del dettato costituzionale. In particolare dispone che le risorse destinate al finanziamento delle funzioni amministrative confluiscono in un fondo unico e pone una riserva di legge sui criteri in base ai quali deve avvenire la ripartizione, tra cui quello della verifica della funzionalità della spesa da condurre d'intesa con gli Enti locali. Quanto alla possibilità degli di questi ultimi di istituire tributi, poi, la Regione si propone di disciplinare con legge gli aspetti riservati al Legislatore, lasciando salva la potestà degli Enti locali di istituirli.

L'analisi delle disposizioni statutarie mette in luce come lo strumento normativo che principalmente delinea i rapporti tra la Regione e gli Enti locali sia la legge. Il legislatore statutario, infatti, ha posto la riserva di legge sugli elementi principali che li caratterizzano, vale a dire l'allocatione delle funzioni amministrative, l'eventuale intervento regionale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni da parte degli Enti locali, il finanziamento dell'esercizio delle funzioni.

Quanto al primo oggetto della riserva, indubbiamente è con legge che la Regione realizza ordinariamente l'attribuzione di funzioni agli Enti locali, come si potrà evincere dalla consultazione dell'allegato nel quale si ricostruisce il quadro dell'allocatione delle funzioni in Toscana. Il Rapporto sulla legislazione riferito all'anno 2007<sup>90</sup>, tuttavia, segnala come, nel quadro di un generale rispetto delle competenze degli Enti locali e di una corretta applicazione del principio di

---

<sup>88</sup> Cfr. par. 2.3.

<sup>89</sup> Cfr. par. 2.4..

<sup>90</sup> Il *Rapporto sulla legislazione (gennaio-dicembre 2007)* è consultabile sul sito web del Consiglio regionale della Toscana nella sezione Banche dati, all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Rapporti-sulla-legislazione/default.asp>.

sussidiarietà nella disciplina delle funzioni amministrative, vi siano casi di rinvii a norme secondarie per l'attribuzione delle funzioni. È quanto avverrebbe nel caso fosse approvato il disegno di legge n. 150 recante "Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1998 n. 78 "Testo Unico in materia di cave, torbiere miniere, recupero di aree scavate e riutilizzo di residui recuperabili" e nuove disposizioni per la vigilanza ed il controllo sulle attività minerarie", attualmente all'esame della III Commissione - Attività Produttive, nel quale si legge, all'art. 11 primo comma, «Il trasferimento agli Enti locali delle funzioni attualmente esercitate dalla Regione in conseguenza delle modifiche apportate dalla presente legge alla legge regionale n. 78/1998 viene attuato e completato, anche mediante il trasferimento di personale ed uffici, nei tempi e nei modi previsti da apposito Regolamento da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge».

Ancora in riferimento all'esercizio della riserva di legge nell'attribuzione delle funzioni amministrative, il Rapporto segnala, riferendosi ancora una volta al disegno di legge appena citato<sup>91</sup>, il trattenimento di determinate funzioni a livello regionale sulla base di un non meglio specificato "interesse regionale" che non coincide con le "esigenze unitarie" che costituiscono la condizione posta dall'art. 62 comma 3 dello Statuto, oltre che dall'art. 118 primo comma della Costituzione.

Anche a proposito della riserva di legge posta dall'art. 63 dello Statuto sulla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite agli Enti locali, per le quali sia necessario assicurare requisiti essenziali di uniformità, che fa da corollario alla dichiarazione dell'autonomia normativa degli Enti locali in tutti gli altri casi, vi sono delle osservazioni da fare. Si è registrato, infatti, un certo numero di casi in cui la disciplina legislativa si espande fino a regolare aspetti che si potrebbero ritenere rientranti nella competenza regolamentare degli Enti locali<sup>92</sup>. Per contro, nelle leggi regionali non sono frequenti i casi in cui venga posta una riserva di regolamento dell'Ente cui viene conferita una funzione<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> L'art. 6 del disegno di legge n. 150, che modificherebbe l'art. 32 della legge regionale n. 72 del 1998, recita: «Sono inoltre di competenza regionale le funzioni relative ad alle concessioni minerarie giudicate di notevole interesse regionale con delibera del Consiglio Regionale, d'intesa con gli enti locali interessati».

<sup>92</sup> Un esempio è rappresentato dalla legge regionale n. 69 del 2007 recante "Norme sulla partecipazione". Cfr. *Rapporto sulla legislazione (gennaio-dicembre 2007)*.

<sup>93</sup> Due casi in cui ciò avviene sono la legge regionale n. 28 del 2005 recante "Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti" che pone una riserva di regolamento comunale per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni comunali in materia di commercio su aree pubbliche; legge regionale n. 20 del 2006 recante "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" nella quale viene posta una riserva di regolamento comunale sul rilascio dell'autorizzazione allo scarico nell'ambito del permesso di costruire o ad altri atti autorizzativi in materia edilizia.

Quanto alla riserva di legge sul fondo unico di finanziamento delle funzioni delegate agli Enti locali, è tutt'ora vigente la legge regionale n. 1 del 1985 in materia. In base a questa legge è stato istituito il "Fondo regionale per gli oneri aggiuntivi di funzionamento gravanti sugli enti delegati" tramite il quale la Regione «fornisce agli Enti locali i mezzi finanziari necessari a far fronte agli oneri aggiuntivi di funzionamento sostenuti dagli enti per l'esercizio di funzioni loro delegate dalla Regione» secondo i criteri fissati dalla stessa legge<sup>94</sup>. Si ritiene opportuno, inoltre, segnalare che, quanto al finanziamento dell'esercizio delle funzioni allocate dalla Regione agli Enti locali, è la singola legge che dispone l'attribuzione di funzioni a provvedere al corrispondente trasferimento di risorse.

Prima di passare ad una esame più dettagliato della legislazione toscana di allocazione delle funzioni amministrative, è doveroso fare riferimento alla legge regionale n. 77 del 1995 recante "Sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi e norme generali di funzionamento". Si sottolinea che si tratta di una legge precedente alla riforma del Titolo V, che esplicitamente si conforma ai principi della legge n. 142 del 1990, e che, tuttavia, è ancora in vigore pressoché invariata. Questa legge, insieme alle disposizioni statutarie, delinea il sistema toscano delle Autonomie locali e, più precisamente, «stabilisce norme generali di funzionamento del sistema delle autonomie, secondo principi di autonomia, di cooperazione, di programmazione», nonché «detta i criteri e disciplina il procedimento per la legislazione regionale di riordino delle funzioni amministrative degli enti del sistema delle autonomie, nelle materie di cui all'art. 117 Cost. ed in quelle delegate dallo Stato di cui all'art. 118, comma 2 Cost.» (art. 1).

Nella legge in parola si disciplinano, in primo luogo, le modalità ed i criteri che devono sovrintendere al riordino delle funzioni. In primo luogo si istituiva un organo di raccordo fra gli enti *ad hoc*, il Comitato di rappresentanti del sistema delle Autonomie locali<sup>95</sup>. In secondo luogo si realizza un "profilo" dell'attività amministrativa dei diversi livelli istituzionali. Quanto alla Regione, rimanendo fedele al principio di sussidiarietà, il Legislatore toscano dispone che «La Regione esercita funzioni di programmazione e controllo nonché di alta amministrazione. Esercita, inoltre, le sole funzioni amministrative corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge» (art. 4). Nell'esercizio di queste ultime, peraltro, la Regione può avvalersi degli uffici degli Enti locali tramite il decentramento delle stesse. Le Province vengono invece definite «enti intermedi e di raccordo tra Regione e gli altri Enti locali» e, dunque,

---

<sup>94</sup> I criteri fissati dalla legge n. 1 del 1985 sono i seguenti : « a) assegnazione di una quota minima determinata per ciascun ente di riferimento alle funzioni complessivamente delegate; b) assegnazione di una quota determinata in percentuale delle risorse pervenute all'Ente per il finanziamento degli oneri aggiuntivi nell'anno precedente; c) assegnazione di una quota che tenga conto di alcuni specifici indicatori di oneri aggiuntivi in riferimento alle principali deleghe in atto».

<sup>95</sup> Cfr. par. 1.2.

viene attribuita loro, una generica funzione di programmazione oltre che l'esercizio delle competenze loro proprie o attribuite (art. 5). In riferimento alle Province il Legislatore regionale introduce anche il livello del Circondario cui è proprio la Provincia a dover delegare l'esercizio di funzioni amministrative regionali<sup>96</sup>. Al Comune vengono attribuite, poi, la generalità delle funzioni di tipo gestionale (non riservate alle Province, alla Regione o ad altri Enti locali) e le funzioni di programmazione «a dimensione locale» (art. 6). In ossequio ai principi di differenziazione e adeguatezza, poi, si dispone che la legge regionale possa richiedere che determinate funzioni attribuite in via generale ai Comuni, per i Comuni che non raggiungono determinate dimensioni, siano esercitate da una delle possibili forme associative di Comuni (Comunità montane, Unioni di Comuni, consorzi). Alle Comunità montane, infine, l'ultimo degli enti descritti dalla legge n. 77, in quanto «enti locali associativi di Comuni» vengono attribuite funzioni di programmazione e gestione nelle aree individuate dalla legge regionale ed ulteriori funzioni delegate dalle Province e dai Comuni.

Dopo aver indicato i criteri che devono informare il riordino delle funzioni, il Legislatore toscano afferma che gli Enti locali dispongono di piena autonomia nell'esercizio dei compiti loro attribuiti. Quanto, poi, alla programmazione, nella quale devono essere contenuti «i principali indirizzi di governo degli enti del sistema delle autonomie», si rimanda alla legislazione successiva, stabilendo però il criterio per cui i programmi di ogni ente non devono essere – di norma – soggetti all'approvazione degli enti di livello territoriale superiore né vincolati da quelli del livello territoriale superiore, a meno che ciò non sia stabilito dalla legge. Alcuni principi vengono fissati anche a proposito delle risorse finanziarie e, di particolare rilevanza, è la disposizione secondo cui «le leggi regionali di riordino delle funzioni amministrative escludono, in coerenza al ruolo di governo della Regione, una configurazione di quest'ultima come centro ordinario di spesa» e, per converso, si afferma che le risorse finanziarie della Regione sono assegnate agli Enti locali (in sede di programmazione regionale).

Infine, come “norme di chiusura” del sistema delle Autonomie locali vengono introdotti il principio “coordinamento” da tener presente nella fase di programmazione, e quello di “collaborazione” fra i vari livelli istituzionali, che deve realizzarsi attraverso lo scambio di dati e informazione, oltre che attraverso forme di assistenza.

---

<sup>96</sup> Per quanto concerne il Circondario si rimanda *infra* al par. 3.3. Si segnala inoltre, che le funzioni delegate ai Circondari non saranno oggetto della successiva trattazione, così come quelle dell'Area vasta, in quanto la delega delle funzioni nel loro caso non avviene con fonti regionali di rango legislativo che sono le sole prese in considerazione in questa sede.

### *3.2 L'attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale*

L'attuale assetto delle funzioni amministrative e della loro disciplina viene esaminato per macro-aree materiali. Si analizzano, infatti, i principali interventi del Legislatore regionale mediante i quali si attribuiscono funzioni agli Enti locali. Queste ultime sono riconducibili a sei gruppi di materie che corrispondono agli ambiti di competenza delle commissioni consiliari e, prima ancora, alle materie nelle quali la Costituzione attribuisce la competenza alle Regioni.

Le macro-aree materiali cui si fa riferimento nella presente ricerca sono le seguenti:

1. affari istituzionali (affari istituzionali - programmazione - bilancio - finanze e tributi - demanio e patrimonio - ordinamento degli uffici - personale - polizia urbana e rurale - circoscrizioni comunali - difensore civico - affari generali);

2. agricoltura (agricoltura - foreste - demanio e patrimonio agricolo - forestale - bonifica- caccia e pesca);

3. attività produttive (attività produttive - artigianato - commercio - industria - lavoro - formazione e orientamento professionale - emigrazione ed immigrazione - cave e torbiere - acque minerali e termali);

4. sanità (assistenza - sanità - edilizia ospedaliera);

5. cultura (cultura - beni culturali - diritto allo studio e istruzione - informazione - edilizia scolastica - sport - turismo);

6. territorio e ambiente (urbanistica - beni ambientali, protezione della natura, parchi e riserve naturali - tutela dell'ambiente dagli inquinamenti - tutela, disciplina e utilizzazione delle acque - opere idrauliche - lavori pubblici - casa - viabilità - trasporti - porti e aeroporti).

Per ogni area si individueranno le leggi di riferimento dalle quali si evinceranno le funzioni attribuite agli Enti locali, quelle riservate alla Regione e, dunque, il soggetto istituzionale cui è demandata la disciplina della loro organizzazione e del loro svolgimento.

Per esigenze di chiarezza e leggibilità, nonché per rendere più immediato il ruolo che ogni livello di governo ricopre nelle diverse materie, si è ritenuto opportuno presentare i risultati di tale analisi in tabelle per le quali si rimanda all'appendice del lavoro.

### *3.3 Gli Enti locali e le loro sedi di raccordo dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001: il caso della Toscana*

Ai fini di una più completa illustrazione dell'assetto territoriale in relazione alla ripartizione delle competenze, si ritiene opportuno indicare le categorie di enti che insistono sul territorio toscano. Nell'analisi (in tabella) si dà conto delle modifiche introdotte recentemente dalla legge

regionale n. 37 del 2008 sul “Riordino delle Comunità montane”, se pure non ne sia stata ancora completata l’attuazione.

#### **Enti che insistono sul territorio toscano**

<b>Tipo di Ente</b>	<b>Numero</b>	<b>Denominazione</b>
<b>Regione</b>	1	Toscana
<b>Aree vaste</b>	3	Area vasta della costa settentrionale (Province di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Livorno); Area vasta metropolitana (Province di Firenze, Prato, Pistoia) <sup>97</sup> ; Area vasta centro-meridionale (Province di Grosseto, Siena, Arezzo)
<b>Province</b>	10	Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato
<b>Comunità montane</b>	14	Alta Val di Cecina, Amiata grossetano, Amiata senese, Appennino pistoiese, Casentino, Colline del Fiora, Colline metallifere, Garfagnana, Lunigiana, Media Valle del Serchio, Montagna fiorentina, Mugello, Val di Bisenzio, Val Tiberina
<b>Unioni di Comuni</b>	4	Alta Versilia, Cetona, Pratomagno, Val di Merse
<b>Circondari</b>	2	Empolese Valdelsa, Val di Cornia
<b>Comuni</b>	291 <sup>98</sup>	

Fra gli enti individuati pare doveroso soffermarsi, in particolare, su quelli legati alla specificità del sistema toscano. Per quanto riguarda l’Area vasta, si precisa che essa non si identifica con nuovo livello istituzionale, ma si configura, piuttosto, come strumento di coordinamento inter-provinciale. Nel 2002 le Province toscane della costa tirrenica settentrionale hanno sottoscritto un’intesa istituzionale per la costituzione di un’Area vasta, considerata come «unità di riferimento utile per la programmazione degli interventi a scala ampia ma di livello sub-regionale». L’opportunità della costituzione di questa “rete di Province” sorgeva dalla necessità di rispondere a problemi, soprattutto di carattere infrastrutturale, ai quali la singola Provincia non era in grado di far fronte.

Ad oggi, tuttavia, manca una definizione di “Area vasta”, giacché tanto nel Programma di sviluppo della Regione Toscana 2003-2005, quanto in quello 2006-2010, pur facendosi riferimento a tale nozione, si omette di precisarne il contenuto. Nel programma 2003-2005 si esalta la sua natura di «strumento flessibile e rimodulabile, per sostenere l’azione di programmazione sia a livello regionale e locale», «per la definizione di priorità ed obiettivi che superano il livello

<sup>97</sup> Dell’istituzione di Aree metropolitane, che sono altra cosa rispetto alle Città metropolitane oggi riconosciute in Costituzione, si discute sin dall’inizio degli anni Novanta, da quando l’art. 17 della legge n. 142 del 1990 per la prima volta le ha disciplinate.

<sup>98</sup> Per ragioni di spazio non si elencano di seguito i Comuni toscani.

provinciale (...) utile sia nel processo *top-down* (quando la Regione si trova ad articolare gli obiettivi a scala locale) sia nel processo *bottom-up* (quando i livelli territoriali propongono azioni ed obiettivi di interesse locale»<sup>99</sup>.

Nel Programma regionale di sviluppo 2006-2010, ancora una volta, si mette in evidenza il ruolo dell'Area vasta ai fini delle attività di programmazione. Essenzialmente essa non dovrebbe assumere la fisionomia di un ulteriore livello istituzionale, con organi appositamente dedicati e una nuova burocrazia, ma dovrebbe coordinare tra loro gli strumenti della programmazione regionale e locale per realizzare una programmazione territoriale integrata (ovvero integrare l'esito dell'attività di programmazione di livello comunale con quello di area sovra comunale - in qualche caso coincidente con i circondari, in altri con le Comunità montane, e in altri ancora con le Unioni di Comuni - e con quello delle Province, che sono competenti ad adottare i Patti per lo Sviluppo locale (PASL)). Non era dato sapere fino a qualche tempo fa come si sarebbe perseguito un tale risultato. Qualche spunto proveniva dallo stesso Programma regionale di sviluppo, laddove invitava all'«adozione di Protocolli di intesa e di accordi di Area vasta tra gli Enti locali interessati».

Nel corso del 2006 e del 2007, però, l'attività dell'Area vasta metropolitana ha iniziato a dispiegare i propri effetti<sup>100</sup>. Dopo che sono stati sottoscritti tutti i Patti per lo sviluppo locale a livello provinciale si è intrapreso un percorso volto alla conclusione di un PASL di Area vasta. Il 23 ottobre 2006 la Giunta della Regione Toscana ha approvato il Protocollo d'intesa siglato dalla Giunta medesima, dalle Province, dai Comuni capoluogo dell'Area metropolitana (Firenze, Pistoia e Prato) e dal Circondario Empolese Valdelsa. Nel documento si individuano diversi settori nei quali la cooperazione di Area vasta può svolgersi: programmazione dello sviluppo, pianificazione territoriale della localizzazione delle funzioni, servizi superiori, grande distribuzione, progettazione delle infrastrutture di trasporto e della mobilità, predisposizione e fornitura dei servizi pubblici locali di interesse economico e ambientale (rifiuti, energia, acqua), proiezione internazionale dell'identità locale, creazione di Aziende sanitarie di Area vasta (già esistenti peraltro). Il Patto dell'Area vasta sarebbe diventato così il punto di congiunzione tra il piano di indirizzo territoriale regionale, i piani territoriali di coordinamento delle Province e i piani strutturali dei Comuni.

In aggiunta a ciò, per il raggiungimento delle finalità del Protocollo è stata istituita una sede di confronto comune, la Conferenza dell'Area metropolitana, cui partecipano il Presidente della

---

<sup>99</sup> Si veda, più approfonditamente, Virgili F., *L'Area vasta nell'esperienza della Toscana. Un'esperienza a due dimensioni*, disponibile su sito internet di ASTRID, all'indirizzo [http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Note-e-con/Virgili\\_area-vasta-toscana\\_26.6.06.pdf](http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Note-e-con/Virgili_area-vasta-toscana_26.6.06.pdf)

<sup>100</sup> Secondo l'art. 22 del d. lgs. n. 267 del 2000, sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Giunta regionale, l'Assessore regionale al rapporto con gli Enti locali, i Presidenti delle Province di Firenze, Prato e Pistoia, i Sindaci dei Comuni di Firenze, Prato e Pistoia e il Presidente del Circondario Empolese Valdelsa. E' prevista poi la creazione di Conferenze tematiche, a cui prendono parte gli Assessori dei diversi livelli di governo competenti per materia. Le parti si impegnano a dar corso alle conclusioni della Conferenza sia nelle sedi politiche sia in quelle istituzionali.

La Conferenza dell'Area metropolitana, ai sensi dell'art. 3 del Protocollo, si riunisce almeno ogni due mesi per affrontare le questioni di interesse comune che afferiscono alle seguenti materie:

- le politiche territoriali e ambientali, comprese quelle relative alla gestione allo smaltimento dei rifiuti e allo sviluppo di fonti energetiche alternative;
- le politiche infrastrutturali e della mobilità, come ad esempio la realizzazione della seconda tangenziale di Prato e dell'anello ferroviario Firenze-Prato-Pistoia e Lucca-Pisa-Empoli-Firenze;
- le politiche della salute e l'organizzazione dei servizi in area vasta;
- le politiche innovative per lo sviluppo economico, attraverso la creazione di una rete di sedi universitarie e il raccordo tra i sistemi di ricerca;
- le politiche di sviluppo e diffusione della società dell'informazione e della conoscenza.

Infine, il Patto per lo Sviluppo locale di Area vasta è stato adottato il 27 luglio 2007 tra i medesimi soggetti istituzionali che hanno sottoscritto il Protocollo e sono stati approvati anche una serie di specifici progetti nei quali si sostanzia il PASL<sup>101</sup>.

Venendo, quindi, alle Comunità montane, fino all'adozione della legge della Regione Toscana n. 37 del 2008 sul "Riordino delle Comunità montane" esistevano ben venti Enti locali riconducibili a tale categoria<sup>102</sup>. Con la citata legge regionale, invece, in (apparente) attuazione dell'art. 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, la legge finanziaria per il 2008, si è proceduto alla soppressione di alcune Comunità montane e, in alcuni casi, alla trasformazione di queste in Unioni di Comuni. L'opposizione delle Comunità montane ha fatto sì che la riduzione del loro numero sia stata molto contenuta, limitando la portata innovatrice della norma. Secondo l'art. 27 del d. lgs. n. 267 del 2000 «Le Comunità montane sono unioni di comuni, Enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la

---

<sup>101</sup> A titolo esemplificativo tra i progetti da attuare in materia ambientale vi è quello per il Coordinamento delle politiche dei rifiuti: unificazione 3 AATO, costituzione azienda unica gestione rifiuti, ottimizzazione nella realizzazione degli impianti, prevenzione e riduzione dei rifiuti, incremento della raccolta differenziata. In questo progetto sono coinvolti i Soggetti della Conferenza di Area vasta più i Comuni di Empoli, Sesto Fiorentino, Montale, Pontassieve, Rufina e Scandicci.

<sup>102</sup> Sulle modifiche alla disciplina delle Comunità montane dal 2001 ad oggi si veda Gambino S., *Autonomie territoriali e riforme*, in *ASTRID Rassegna*, n. 74, anno 4, numero 12, 30 giugno 2008, p. 51 ss., <http://www.astrid-online.it/rassegna/>

valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali». Ogni Comunità montana ha un organo rappresentativo ed esecutivo, composto dai Sindaci, dagli Assessori o dai Consiglieri dei Comuni partecipanti. La Regione interviene con legge per definire le modalità di approvazione dello Statuto della Comunità montana, le procedure di concertazione e di raccordo con gli altri Enti che insistono nel medesimo ambito territoriale, la disciplina delle attività di programmazione e della ripartizione dei finanziamenti regionali e comunitari eventualmente percepiti. La proliferazione del numero delle Comunità montane in Toscana, come in altre Regioni, è stato determinato dal trattamento di maggior favore che si riconosce a questa categoria di Enti, in ragione di peculiari condizioni strutturali, come la presenza di piccoli Comuni, spesso molto distanti l'uno dall'altro e sfavoriti dalle difficoltà di accesso alle vie di comunicazione a causa del territorio impervio. In queste circostanze diventa indispensabile l'esercizio associato di funzioni amministrative, in osservanza del principio di adeguatezza<sup>103</sup>.

Tra i benefici di cui godono le Comunità montane si possono ricordare gli interventi speciali a loro destinati dall'Unione europea, dalle leggi statali e regionali e, per quanto attiene specificamente al caso toscano, la riduzione per esse dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (art. 4, comma 3-*bis*, della legge regionale n. 2/2001). Tale condizione di vantaggio ha favorito la costituzione di Comunità montane "in frode" allo spirito della normativa, determinando una dinamica incrementale della spesa pubblica. L'art. 2, comma 17, della legge statale n. 244 del 2007 ha imposto alle Regioni di procedere ad un riordino delle Comunità montane entro il 31 luglio 2008, riducendone il numero complessivo sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socioeconomici, il numero dei componenti degli organi rappresentativi delle Comunità e le loro indennità.

Laddove la Regione ha considerato irrinunciabile l'esercizio delle funzioni in forma associata in virtù del principio di adeguatezza<sup>104</sup>, alle Comunità montane disciolte sono subentrate nei rapporti attivi e passivi le Unioni di Comuni, una volta raggiunta l'intesa tra i Comuni partecipanti e dopo aver approvato l'atto costitutivo e lo Statuto dell'Unione medesima (art. 15 della legge regionale della Toscana n. 37 del 2008, su cui si veda *infra*, cap. 4). Le condizioni per la trasformazione di una Comunità montana in Unione di Comuni sono:

---

<sup>103</sup> Nella legislatura in corso e, precisamente, l'8 maggio 2008, è stato presentato un disegno di legge, di iniziativa dei senatori Della Seta, Amati e altri, recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5000 abitanti nonché dei comuni compresi nelle aree naturali protette» (a. S. 447), al fine di introdurre misure per contrastare le condizioni di disagio abitativo in cui vive la popolazione di questi Comuni.

<sup>104</sup> Sul principio di adeguatezza e l'esercizio di funzioni in forma associata da parte dei Comuni, si veda Cerulli Irelli V., *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazione*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di Berti G. e De Martin G. C., Roma, Luiss edizioni, 2002, pp. 21-22.

a) una durata dell'Unione non inferiore a dieci anni, nonché il rinnovo tacito della durata, per lo stesso periodo;

b) l'esercizio effettivo, alla data in cui la Comunità montana sarà dichiarata estinta, delle funzioni e dei servizi comunali da questa eventualmente esercitati;

c) entro sei mesi dalla costituzione dell'Unione, l'esercizio effettivo di funzioni associate in materia di corpo unico di polizia municipale, di governo del territorio, di progettazione e procedure di affidamento di lavori pubblici servizi e attività educative, personale e altri servizi generali di amministrazione, di sportello unico delle attività produttive. (articolo 8, comma 4, lettera c), della legge regionale n. 40 del 2001);

d) l'autonomia organizzativa e le risorse finanziarie per il funzionamento dell'ente; la previsione dell'assunzione di tutti gli oneri derivanti dalla successione nei rapporti della Comunità montana disciolta e dal subentro nelle funzioni da essa esercitate;

e) norme che disciplinino termini e modalità per la successione nei rapporti attivi e passivi in caso di recesso di singoli comuni e in caso di scioglimento dell'Unione, garantendo la continuità amministrativa, operativa e dei rapporti di lavoro del personale dipendente o a qualsiasi titolo assegnato all'ente;

f) la previsione che l'Unione adempirà agli obblighi di comunicazione alla Giunta regionale, anche in caso di recesso del singolo Comune o di scioglimento dell'Unione, di modifiche statutarie e alle gestione associate in corso di attivazione che intende adottare, così come in caso di scioglimento dell'ente; per il recesso del singolo Comune dovrà essere preventivamente esperita una procedura di conciliazione volta ad evitare il recesso;

g) la previsione dello scioglimento dell'Unione in caso di recesso della maggioranza dei Comuni dell'ambito territoriale.

Le Unioni di Comuni sono «enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza (art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000)». Esse si dotano di uno Statuto, che ne individua gli organi, ed esercitano la potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni. Non godono, tuttavia, del medesimo regime finanziario delle Comunità montane.

Per quanto concerne i Circondari, la loro introduzione nel nostro ordinamento si deve all'art. 16, comma 1, della legge n. 142 del 1990: «la Provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello Statuto la suddivisione del proprio territorio in Circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini». Successivamente, l'art. 21, comma 2, del d.lgs. n.

267/2000 ha integrato tale disposizione, stabilendo che «nel rispetto della disciplina regionale, in materia di Circondario, lo Statuto della Provincia può demandare ad un apposito regolamento l'istituzione dell'assemblea dei Sindaci del Circondario, con funzioni consultive, propositive e di coordinamento, e la previsione della nomina di un Presidente del Circondario indicato a maggioranza assoluta dall'assemblea dei Sindaci e componente del Consiglio comunale di uno dei Comuni appartenenti al Circondario»<sup>105</sup>.

Alcune Regioni, come la Toscana, hanno dettato ulteriori norme in materia di Circondari, riconoscendo loro autonomia statutaria e fissando le modalità di composizione degli organi. Così è stato per la legge della Regione Toscana n. 40 del 2001, recante “Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di Comuni”, la quale all’art. 6-ter prevede che la Provincia possa attribuire a Comunità montane, ad Unioni di Comuni, a cui partecipano tutti i Comuni di un livello ottimale, alle conferenze di livello ottimale il compito di svolgere anche funzioni di Circondario provinciale, previa apposita convenzione tra la Provincia medesima e gli Enti interessati, a condizione che tutti i Comuni del livello ottimale siano compresi nel territorio della Provincia e che siano state incentivate gestioni associate<sup>106</sup>.

Nella convenzione sottoscritta sono indicate le funzioni provinciali esercitate dal Circondario o i compiti ad esso attribuiti nell’ambito dello svolgimento di funzioni provinciali; le modalità di svolgimento di tali funzioni, mediante la costituzione di uffici comuni o una determinata organizzazione degli uffici provinciali o, ancora, tramite delega; la durata della convenzione, i diritti e i doveri reciproci, le forme di consultazione tra gli Enti e lo svolgimento dei rapporti finanziari. Il Circondario beneficia di un contributo assegnato dalla Giunta regionale e commisurato al livello di integrazione raggiunto nell’esercizio delle funzioni provinciali.

Nella Regione Toscana vi sono due Circondari. Il primo, quello dell’Empolese Valdelsa, è stato istituito con legge regionale n. 38 del 1997 nell’ambito del processo di formazione dell’Area metropolitana fiorentina, in base al Protocollo d’intesa sottoscritto in data 5 Febbraio 1996 tra Regione Toscana, Provincia di Firenze e gli 11 Comuni interessati. L’art. 4 della legge regionale n. 38 del 1997 prevede che gli organi circondariali siano il Presidente, la Giunta esecutiva, e l’Assemblea.

Sono membri di diritto della Giunta esecutiva i Sindaci dei Comuni che fanno parte del Circondario, mentre l’Assemblea è composta dai membri della Giunta esecutiva e dai consiglieri nominati,

---

<sup>105</sup> A tal riguardo si veda Vandelli L., *cit.*, p. 78.

<sup>106</sup> Ai sensi dell’art. 3 della legge regionale n. 40 del 2001, “il livello ottimale può essere individuato per Comuni associati con popolazione complessiva inferiore a diecimila abitanti, quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione”. La Conferenza di livello ottimale, invece, secondo l’art. 6-bis della citata legge n. 40/2001, è composta dagli amministratori dei Comuni e degli altri Enti locali partecipanti alle gestioni associate e che abbiano ricevuto il contributo forfetario di cui all’art. 9 della presente legge.

secondo un criterio di rappresentanza politica, dai Consigli dei Comuni del Circondario tra i propri componenti, nel numero stabilito dallo Statuto, che deve dettare norme di garanzia per le minoranze in Assemblea.

Contrariamente al Circondario dell'Empolese Valdelsa, quello della Val di Cornia non è stato istituito attraverso una legge regionale, bensì grazie alla deliberazione n. 846 de 1998 del Consiglio provinciale di Livorno a seguito di un'Intesa interistituzionale raggiunta tra la Regione Toscana, la suddetta Provincia e i Comuni di Campiglia Marittima, Piombino, San Vincenzo, Sassetta e Suvereto. Dopo una fase sperimentale il Consiglio provinciale nel 2005 ne ha deliberato l'istituzione in via definitiva. Da ultimo, il 26 marzo del 2008, il Consiglio provinciale di Livorno ha adottato il regolamento di funzionamento del Circondario, i cui organi sono l'Assemblea, di 18 membri (tre per ogni Consiglio comunale e tre per quello provinciale); la Giunta Esecutiva, formata dai Sindaci dei cinque Comuni aderenti. Il Circondario della Val di Cornia è competente per lo svolgimento di funzioni amministrative in diverse materie, alcune di derivazione provinciale, come agricoltura, ambiente, politiche del lavoro, orientamento e formazione, cultura e beni culturali; altre, invece, come forma di gestione associata delle funzioni dei Comuni dell'area, tra le quali l'urbanistica, la statistica, la protezione civile, lo sportello unico per le attività produttive, il vincolo idrogeologico.

Da tale disamina sugli Enti locali in Toscana e sulle modalità di gestione in forma associata delle loro funzioni dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, emerge l'assoluta urgenza di una razionalizzazione. Poiché la proliferazione dei livelli di governo può alimentare il rischio di una confusione di ruoli e funzioni, occorre intervenire non solo nella distribuzione delle competenze amministrative, ma riflettere ancor prima sull'ipotesi di una riduzione dei livelli di governo. Tali interventi sarebbero volti soprattutto ad evitare problemi di *accountability*, essendo difficile procedere all'imputazione delle rispettive responsabilità, e a scongiurare la crescita dei conflitti interistituzionali e il dispendio, spesso non giustificato, di risorse finanziarie, umane e strumentali<sup>107</sup>.

### *3.4 (segue) Una sede di raccordo "necessitata": il Consiglio delle Autonomie locali nella Regione Toscana*

La legge della Regione Toscana n. 22 del 1998, come si è accennato, ha istituito, anzitempo, il Consiglio delle Autonomie locali. La fase sperimentale del CAL, introdotto dalla legge n. 22, è

---

<sup>107</sup> A tal proposito, cfr. Merloni F., *Il riordino del sistema istituzionale e l'individuazione delle funzioni delle autonomie locali*, Relazione al Convegno *Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione*, organizzato dall'Università Luiss – Roma, 20 ottobre 2008. in *ASTRID Rassegna*, n. 80, anno 4, numero 18, 28 ottobre 2008, <http://www.astrid-online.it/rassegna/28-10-2008/index.htm>

terminata alla fine della VI legislatura del Consiglio regionale, quando ne è stata sostanzialmente innovata la disciplina ad opera della legge regionale n. 36 del 2000, che ha accresciuto le sue competenze, specie in merito all'espressione dei pareri obbligatori, e la sua rappresentatività, poiché i componenti non sono più "cooptati" all'interno delle Associazioni degli Enti locali, ma sono in parte eletti. Il CAL, infatti, è attualmente composto da membri di diritto, i Presidenti delle Province e i Sindaci dei Comuni capoluogo, e da membri eletti all'interno di assemblee formate da soggetti che svolgono analoghe cariche istituzionali (tre Presidenti delle Comunità montane, ventitré Sindaci di Comuni non capoluogo, due Presidenti di Consigli provinciali e due Presidenti di Consigli comunali)<sup>108</sup>.

Si ricorda, peraltro, che anche prima del 1998 si era tentato, senza successo, di istituire tale sede di cooperazione nella Regione, accordandogli sin da subito un "rango statutario". Nello Statuto approvato l'11 dicembre del 1997 dal Consiglio regionale della Toscana "sull'onda lunga delle leggi Bassanini" e mai ratificato dal Parlamento italiano, si prevedeva la "costituzionalizzazione" del CAL, segno di una convergenza delle forze politiche regionali verso l'esigenza di rinsaldare i rapporti con gli Enti locali<sup>109</sup>. L'art. 66, comma 2, dello Statuto, come sarebbe stato modificato, pur rinviando alla legge per le modalità e i criteri di composizione e funzionamento dell'organo, stabiliva che essi avrebbero dovuto ispirarsi al principio del pluralismo politico. Si intendeva creare una «sorta di "collettore istituzionale" articolato su due circuiti paralleli; uno tra assemblee rappresentative delle comunità locali e la più complessa realtà del Consiglio regionale, in una lettura altamente politica e, dunque, rappresentativa del c.d. Federalismo amministrativo; e l'altro tra la Giunta e le Associazioni degli Enti locali, in merito all'esercizio concreto delle funzioni assegnate ai livelli inferiori di governo»<sup>110</sup>.

Dal 1998, infatti, secondo quanto previsto dalle leggi regionali n. 85, 87 e 88 del 1998, è attiva anche una sede di concertazione permanente tra Regioni ed Enti locali, che è coordinata dalla Giunta regionale. Sebbene tale istanza di raccordo sia stata istituita con lo specifico obiettivo di monitorare l'attuazione della legge delega n. 59 del 1997 e dei conseguenti decreti legislativi, essa è ancora in funzione. La sua attività, infatti, si differenzia da quella del CAL (le disposizioni delle citate leggi regionali puntualizzano che le prerogative del CAL sono salvaguardate rispetto alla coeva istituzione di questo consesso), poiché il primo è la sede ove «sono definiti i livelli e le modalità ottimali di esercizio delle funzioni degli Enti locali relative a settori organici di materie

---

<sup>108</sup> Così, ad esempio, i due Presidenti dei Consigli provinciali sono eletti all'interno dell'assemblea dei Presidenti dei Consigli provinciali, convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio regionale.

<sup>109</sup> Si precisa, comunque, che per la revisione dello Statuto del 1971, l'art. 83 Stat. non prevedeva un *quorum* particolarmente aggravato, richiedendosi il consenso della maggioranza dei componenti del Consiglio regionale,

<sup>110</sup> Cfr. Capecchi A., *Brevi note sui rapporti tra il Consiglio delle autonomie locali della Toscana e le assemblee elettive di Comuni e Province*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di Carli M., vol. III, Cedam, 2001, p. 33.

affini o complementari e sono valutati i risultati del processo di decentramento» (art. 2, legge regionale n. 85 del 1998). Da ultimo, con il Protocollo d'intesa Regioni-Enti locali, siglato l'11 settembre 2002, il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali è stato associato al tavolo di concertazione interistituzionale e, quindi, l'attività di elaborazione dei pareri è stata estesa anche alle proposte di regolamento di competenza della Giunta regionale: da ciò si evince che i due circuiti di cooperazione tra Regione ed Enti locali, prima paralleli, hanno trovato almeno un punto di tangenza nel Presidente del CAL.

Ulteriori esempi di questa rinnovata attenzione per gli Enti locali sono stati anche il Protocollo d'intesa tra Regione Toscana, da una parte, e ANCI regionale, URPT, UNCEM regionale, dall'altra, in attuazione della legge n. 59 del 1997, siglato a Firenze il 1 aprile 1998, dove si è insistito in particolare sull'obbligo di consultazione degli Enti locali fin dalle prime fasi di elaborazione delle proposte di legge, e il Protocollo d'intesa fra Regione Toscana e l'Associazione degli Enti locali in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e delle leggi regionali n. 85, 87 e 88/1998, firmato a Firenze il 2 maggio 2000. Tale ultimo accordo mirava alla costituzione di una sede stabile di concertazione tra la Regione e le associazioni rappresentative degli Enti locali «allo scopo precipuo dell'individuazione dei livelli ottimali d'esercizio delle funzioni e della valutazione dei risultati dei processi di decentramento attuati». Di particolare rilievo appare anche la risoluzione del Consiglio regionale della Toscana del 19 luglio 2000, n. 1, «Sul Parlamento regionale della Toscana» (espressione di una tendenza che ha riguardato anche la Regione Liguria e la Regione Marche e che è stata contraddetta dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 106 e 306 del 2002). In essa si è affermato che «nella organizzazione interna della Regione Toscana la presenza del CAL riformato prefigura un nuovo assetto istituzionale tale da poter legittimare l'introduzione in sede statutaria del Parlamento della Toscana».

Per quanto riguarda la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost., la legge costituzionale n. 3 del 2001, aggiungendo il comma 4 all'art. 123 della Costituzione ha reso «costituzionalmente necessaria» l'istituzione dei Consigli delle Autonomie locali nelle Regioni a Statuto ordinario<sup>111</sup>. Tale disposizione, infatti, afferma che «in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle Autonomie locali, quale organo di consultazione tra Regioni ed Enti locali». La Corte costituzionale, a seguito dell'impugnativa del Governo di due leggi istitutive di organi analoghi ai CAL, rispettivamente, da parte di una Regione a Statuto speciale e di una Provincia autonoma (la

---

<sup>111</sup> Si veda, a tal riguardo, Groppi T., *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2001, p. 1057 ss. Sulla modifica dell'art. 123 della Costituzione si vedano Tarchi R. e Bessi D., *Art. 123*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., III, Utet, Torino, 2006, p. 2463 ss. e Rescigno G. U., *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del Diritto*, n. 2, 2003, p. 231 ss.

legge n. 1 del 2005 della Regione Sardegna e la legge n. 3 del 2007 della Provincia autonoma di Trento), ha stabilito che l'adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 riguarda soltanto le Regioni e non anche gli Enti locali interni ad esse, pur non escludendo la possibilità di prevedere forme organizzative permanenti di raccordo tra i due livelli di governo anche per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome (sentenze n. 370 del 2006 e n. 175 del 2006)<sup>112</sup>.

Ad ogni modo, "la necessarietà" dei CAL per le Regioni di diritto comune è fortemente influenzata anche da altri articoli del Titolo V della Costituzione novellato: l'art. 114 Cost., infatti, riconosce a tutti gli Enti costitutivi della Repubblica pari dignità istituzionale e con l'art. 120 Cost. è stato costituzionalizzato il principio di leale collaborazione tra essi, sebbene con specifico riferimento al potere sostitutivo dello Stato<sup>113</sup>.

Il nuovo Statuto della Regione Toscana ha recepito le innovazioni apportate prima attraverso la legislazione ordinaria e poi dalla legge cost. n. 3 del 2001 e, nel nuovo articolato, diversi sono i riferimenti alle sedi di raccordo fra enti. Nel Titolo IV, sull'amministrazione, gli artt. 46 e 48 dello Statuto si riferiscono, il primo, alla partecipazione degli Enti locali alla programmazione regionale e alla integrazione di questa con gli atti della programmazione locale; il secondo, alla facoltà del Presidente della Giunta regionale di promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione e confronto con rappresentanze istituzionali e sociali per ricercare preventive linee di intesa. L'art. 62 dello Statuto, sulla sussidiarietà istituzionale, oltre a riservare alla Regione le sole funzioni il cui esercizio risponde a riconosciute esigenze unitarie di livello regionale, favorisce l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni.

Quanto al CAL, in particolare, il nuovo Statuto ne potenzia notevolmente le prerogative. Il CAL può proporre al Presidente della Giunta, previa informazione del Consiglio, il ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato (art. 66, comma 5, dello Statuto)<sup>114</sup>. In applicazione di tale procedura, la Corte costituzionale con la sentenza n. 417 del 2005 ha accolto il ricorso presentato dalla Regione Toscana, esperito su proposta del CAL, avverso all'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, recante "Interventi urgenti per il

---

<sup>112</sup> Tra i commenti a tali sentenze si segnalano Ruggeri A., *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1-12-2006; Castelli L., *Autonomia locale specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2007, p. 577 ss.

<sup>113</sup> Tuttavia, la quasi totalità delle Regioni, ad eccezione dell'Abruzzo, ha previsto la partecipazione al CAL anche di "altri" Enti locali rispetto a quelli elencati nell'art. 114 Cost. (Comuni, Province e Città metropolitane), in particolare delle Comunità montane, mentre la legge della Regione Calabria n.1 del 2007, art. 2, comma 1, e la legge della Regione Lazio n.1 del 2007, art. 2, comma 5, consentono anche a rappresentanti delle Unioni di Comuni di prendere parte alla sedute del CAL, anche se con un ruolo diverso. Tali ultime due Regioni e il Piemonte, inoltre, garantiscono anche ai rappresentanti delle autonomie funzionali la partecipazione al CAL, sebbene senza diritto di voto.

<sup>114</sup> Cfr. Andreani A., *Art. 66 e 67*, in Caretti P.- Carli M.- Rossi E. (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, pp. 340-341.

contenimento della spesa pubblica”, che, limitando la spesa per l’acquisto di beni servizi (esclusi quelli correlati ai diritti soggettivi degli utenti) delle Regioni e degli Enti locali per il 2004 entro il limite della spesa annua da loro mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento, violava l’art. 119 della Costituzione.

Il CAL, inoltre, è titolare dell’iniziativa popolare delle leggi (art. 74 dello Statuto) ed è sempre consultato sulle proposte di modifica dello Statuto. Senza dubbio la norma più innovativa in materia è rappresentata dall’art. 67 dello Statuto, secondo cui il Consiglio regionale e il Consiglio delle Autonomie locali si riuniscono in seduta congiunta (presieduta dal Presidente del Consiglio regionale) almeno una volta l’anno, per l’esame di problemi di comune interesse<sup>115</sup>. Tale contiguità tra il CAL e il Consiglio regionale alimenta, tuttavia, dei dubbi circa la reale autonomia e indipendenza del primo organo. In questo senso sembra orientarsi, ad esempio, l’art. 8 della legge n. 36 del 2000 sull’autonomia organizzativa del CAL in quanto, sebbene il regolamento interno dell’organo sia approvato a maggioranza dei suoi componenti, prima che ne intervenga l’adozione la proposta di regolamento è trasmessa al Consiglio regionale che può formulare eventuali osservazioni inerenti al raccordo procedurale e funzionale tra il CAL e il Consiglio. Indice dello stretto legame che intercorre tra i due organi è anche il fatto che il CAL rimane in carica quanto il Consiglio regionale e solo dopo il rinnovo di quest’ultimo è reinsediato nella medesima composizione. Si assume, quindi, che il CAL non possa essere convocato autonomamente se il Consiglio regionale è sciolto. I componenti del CAL sono rinnovati entro ottanta giorni dalle elezioni per il rinnovo delle cariche amministrative riguardanti più della metà dei Comuni e delle Province della Toscana.

Tra il 2002 e il 2007 si è riscontrata una flessione del numero delle sedute del CAL, specialmente nel triennio 2004-2006, probabilmente a causa del rinnovamento della composizione dell’organo nel 2005. Come riportato nella tabella di seguito, negli ultimi tre anni il numero delle osservazioni facoltative del Consiglio si è annullato, i pareri negativi si sono ridotti così come la percentuale dei rilievi del CAL accolti dal Consiglio regionale. Tali dati potrebbero essere un indizio di un generale indebolimento del ruolo dell’organo rispetto al Consiglio regionale e, in generale, all’interno del sistema istituzionale della Regione Toscana. Senza dubbio l’evoluzione del ruolo del CAL è stata influenzata dall’assestamento della nuova forma di governo regionale, secondo quanto indicato nella legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha modificato, tra gli altri, anche l’art. 121 della Costituzione. L’assenza nel testo della Costituzione vigente di qualunque riferimento alla potestà regolamentare dei Consigli regionali ha agevolato nella Regione Toscana un

---

<sup>115</sup> L’ordine del giorno della seduta congiunta è definito di comune accordo dai Presidenti dei due organi (art. 46-*quinquies* del regolamento consiliare).

deciso accentramento di tale competenza in capo alla Giunta regionale. Conseguentemente alle richieste del CAL di essere coinvolto anche per l'esame dei progetti di regolamento della Giunta di interesse degli Enti locali, il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali è stato coinvolto all'interno del citato Tavolo di concertazione, istituito nel 1998<sup>116</sup>. Ciò ha depotenziato il ruolo del CAL che, in quanto organismo creato all'interno del Consiglio regionale, resta escluso dal "controllo" della gran parte degli atti regolamentari, quelli dell'esecutivo regionale.

#### Attività del Consiglio delle Autonomie locali tra il 2002 e il 2007<sup>117</sup>

	2002	2003	2004	2005- 2006 <sup>118</sup>	2007
<b>Atti esaminati</b>	47	72	68	79	55
<b>Pareri obbligatori</b>	44	68	65	79	55
<b>Osservazioni facoltative</b>	3	4	3	0	0
<b>Pareri negativi</b>	5	5	4	5	0
<b>Pareri favorevoli</b>	9	20	17	63	50
<b>Pareri favorevoli condizionatamente all'accoglimento di condizioni</b>	30	47	47	9	5
<b>Pareri espressi su cui si è pronunciato il Consiglio regionale</b>	31	42	38	18	19
<b>Totale rilievi (condizioni e raccomandazioni) formulati dal CAL ed esaminato dal Consiglio</b>	94	73	46	24	14
<b>Condizioni e raccomandazioni accolte dal Consiglio regionale</b>	41	13	12	6	3

<sup>116</sup> Peraltro, qualora il Tavolo di concertazione permanente istituito presso la Giunta regionale si sia già espresso sul punto, le sue conclusioni sono riportate nel parere del CAL.

<sup>117</sup> I dati sulle attività del CAL della Regione Toscana tra il 2002 e il 2007 sono contenute nei *Rapporti sulla legislazione regionale*, consultabili sul sito web del Consiglio regionale della Toscana nella sezione Banche dati, all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Rapporti-sulla-legislazione/default.asp>.

<sup>118</sup> L'analisi degli anni 2005-2006 è svolta congiuntamente perché a seguito del rinnovamento del CAL nel 2005, dopo le elezioni amministrative, l'organo è tornato a svolgere le proprie funzioni solo da maggio del 2005.

<b>Condizioni e raccomandazioni non accolte dal Consiglio regionale</b>	48	60	34	18	11
<b>Condizioni e raccomandazioni non valutabili nell'esito, perché rivolte a condotte future</b>	5	0	0	0	0

Tale lettura limitativa dell'attività del CAL, tuttavia, non appare coerente con alcune innovazioni che lo stesso organismo ha tacitamente apportato nell'espressione dei suoi pareri, non essendo stato modificato né il regolamento interno né la legge regionale n. 36 del 2000. Dal 2002 al 2006, dopo la firma di un'intesa tra i Presidenti delle commissioni del Consiglio regionale e il CAL, quest'ultimo ha iniziato a strutturare i suoi pareri in modo da agevolare il lavoro delle commissioni consiliari che devono pronunciarsi su di essi. In quella fase (tra il 2002 e il 2006 appunto) il parere del CAL della Regione Toscana constava di quattro parti: la premessa in fatto, nella quale si descriveva la proposta esaminata; la motivazione, dove venivano riportate le considerazioni di ordine politico-istituzionale su cui si fondava il parere; il parere in senso stretto, con l'indicazione delle eventuali condizioni da recepire da parte del Consiglio regionale; eventuali raccomandazioni. I pareri espressi nel 2007, invece, sono piuttosto laconici e formulati in modo molto schematico. Allo stesso modo, dal 2002 si è consolidata la prassi per il CAL di adottare pareri che non si limitino a presentare osservazioni sul testo dei progetti, ma che contengano anche delle proposte rivolte alle commissioni consiliari competenti su come disciplinare un determinato settore. Un esempio di tale attività propositiva del CAL è stato quello del parere reso sulla proposta di legge n. 182 del 2002, «Modifiche alla legge regionale n.39/2000- legge forestale», nel quale si è rilevata l'esistenza di un contrasto con l'art. 117, comma 6, della Costituzione. La proposta, infatti, consentiva l'adozione di regolamenti regionali provvisori e cedevoli in materie di competenza degli Enti locali. Il CAL ha proposto, invece, di fissare un termine entro il quale adottare il regolamento locale, stabilendo che soltanto in caso di mancato rispetto del termine, si potesse adottare il regolamento regionale. Nel 2006 e nel 2007, però, non si sono riscontrati casi di pareri contenenti specifici suggerimenti per il Consiglio regionale. Anche quest'ultimo rilievo può essere ricondotto all'atteggiamento di *self-restraint* assunto dal CAL negli ultimi tempi.

Si segnala, per concludere sul CAL, che tale organismo ha avviato dal 2007 una proficua collaborazione con la sezione regionale della Corte dei Conti, suggellata da una Convenzione conclusa nel 2006 tra Regione Toscana, Corte dei Conti e CAL. Si è data attuazione, così, alla

previsione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", che consentiva di instaurare «ulteriori forme di collaborazione» tra Corte dei Conti ed Enti locali. Nel caso in esame tale possibilità si è avverata nell'esercizio della funzione consultiva da parte della Corte dei Conti su iniziativa delle Autonomie locali e, segnatamente, del CAL.

#### **4. Spunti di riflessione e ipotesi di razionalizzazione alla luce di alcuni casi problematici: dalla legge n. 1 del 2005 alla legge n. 37 del 2008**

Il complesso quadro normativo fino ad ora delineato, e l'insistere su uno stesso territorio di diversi livelli di governo, produce naturali conflitti e contraddizioni che rendono, tal volta, il lavoro dell'operatore del diritto (e del cittadino), particolarmente difficoltoso.

Volendo limitarci ad offrire alcuni spunti di riflessione, per meglio comprendere proprio l'articolazione delle competenze e la complessità della materia, ci poniamo nell'ottica di un livello istituzionale, ovvero la Provincia. La scelta di tale prospettiva non è casuale poiché esse sono, specialmente negli ultimi anni, oggetto di una campagna di (dis)informazione che ha portato taluni a chiederne la soppressione, al fine – si sostiene – di contenere la spesa pubblica. E tuttavia, come pure in questa occasione si evidenzierà, le Province sono chiamate ad assolvere ad un ruolo (non solo costituzionale) di estrema delicatezza e rilevanza, specialmente dopo l'approvazione del Testo Unico sugli Enti locali del 2000, come pure si è più volte ricordato nel corso della ricerca.

Le Province toscane, infatti, non si differenziano dalle provincie delle altre regioni, restando spesso “schiacciate” tra il livello di governo “superiore”, la Regione, e quello “inferiore”, i Comuni, essendo, così, alla ricerca di una identità che, come vedremo, le stesse norme non aiutano a definire.

Non essendo questa la sede per una completa disamina della tematica, sia sufficiente prendere in esame tre leggi regionali che sono state ampiamente richiamate ed analizzate nel corso della ricerca. L'intenzione è ora quella di porre in relazione tra loro alcune di queste norme e cercare di comprendere come esse operino nel concreto; si evidenzierà, infatti, come il combinato disposto di talune disposizioni rischi di creare un “corto circuito istituzionale” di non facile soluzione.

In primo luogo, si prende in esame la legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1, recante “Norme per il governo del territorio”, quindi la legge 21 marzo 2000 n. 39, recante “Legge forestale della Toscana” ed infine la recentissima, e più volte richiamata, legge 26 giugno 2008 n. 37 recante “Riordino delle Comunità montane”.

Le legge regionale n. 1 del 2005, composta di 210 articoli e numerose tabelle, detta le norme per il governo del territorio «promuovendo, nell'ambito della Regione, lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio» (art. 1). A tal fine, i Comuni, le Province e le Regioni devono perseguire la conservazione e la valorizzazione delle risorse territoriali ed ambientali, lo sviluppo armonico ed equilibrato delle città «promuovendo la massima integrazione tra i diversi territori della Regione» (art. 1, comma 2, lett. b), garantendo una qualità insediativa ed edilizia sostenibile. Per raggiungere tali obiettivi la legge pone in capo a ciascun «soggetto

istituzionale competente» (come recita la rubrica dell'art. 7) il compito di concorrere a formare lo «statuto del territorio» attraverso diversi strumenti di pianificazione territoriale. E qui si rileva il primo elemento problematico: tra i soggetti istituzionali competenti ad intervenire nella pianificazione territoriale, infatti, vi sono i Comuni, le Province e le Regioni, ma non anche le Comunità montane, né le Unioni di comuni né i Circondari. Nell'elencare, infatti, i soggetti istituzionali competenti, attribuendovi «funzioni amministrative relative al governo del territorio», l'art. 7 non considera questi altri soggetti pur operanti sul territorio come la stessa legge «ammette» nella misura in cui dispone, ad esempio, all'art. 27, comma 2, che «le Province e la Regione assicurano in ogni caso la necessaria assistenza tecnica ai comuni e alle Comunità montane» per il governo del territorio<sup>119</sup>.

A prescindere da tale incongruenza (non solo) formale, la legge definisce tre tipologie di strumenti di pianificazione territoriale: il piano di indirizzo territoriale (di competenza, ex art. 48, della Regione), il piano territoriale di coordinamento di competenza provinciale (ex art. 51), e il piano strutturale comunale disciplinato dall'articolo 53 della legge in esame.

Tali atti di governo del territorio sono strettamente collegati tra loro, sembrerebbe anche da un punto di vista gerarchico e non solo territoriale, tanto è vero che l'art. 11 dispone la preventiva effettuazione di una valutazione congiunta ed integrata degli effetti territoriali di ciascun piano, e il successivo art. 14, comma 2, dispone che «deve essere inoltre valutato il rapporto di influenza e reciproca interrelazione tra il piano o programma di settore di cui si tratti e gli altri eventuali atti di programma correlati, ivi compresi quelli gerarchicamente ordinati rispetto ad esso»<sup>120</sup>. Tuttavia da una lettura più attenta del testo normativo, emergono alcune contraddizioni. Si prenda, ad esempio, il piano territoriale di coordinamento che, ai sensi dell'art. 51 (e, prima ancora, dell'art. 19 del T.U. n. 267 del 2000, ricordato nel capitolo primo della ricerca), è adottato dalla Provincia in relazione al territorio di riferimento con lo scopo di definire, tra l'altro, i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali, i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità, i criteri per la riqualificazione e la valorizzazione dei paesaggi nonché l'individuazione degli ambiti paesaggistici di interesse unitario provinciale e i relativi obiettivi di qualità paesaggistica. Il piano ha, quindi, il compito di fissare gli

---

<sup>119</sup> Legittimo chiedersi: o le Comunità montane sono soggetti istituzionali preposti al governo del territorio (e allora è necessario integrare quanto previsto dall'art. 7 della legge in esame) oppure non si comprende perché le Province e la Regione debbano aiutare, ex art. 27, le Comunità montane nel governo del territorio. Peraltro non si comprende in che modo le Comunità montane debbano intervenire nel definire lo «statuto del territorio» e se, ad esempio, spetti ad esse il compito di pianificare il territorio in cui operano anziché ai comuni che vi insistono come sembrerebbe disporre l'art. 39, comma 3, ma limitatamente allo sviluppo del territorio rurale.

<sup>120</sup> Tale integrazione dovrebbe avvenire anche attraverso appositi accordi di pianificazione, ex art. 21, tra i diversi livelli di governo al fine di omologare, per quanto possibile, i diversi piani, ma fermo restando il diritto di ciascun livello di governo di procedere poi comunque all'approvazione del proprio piano. Si tratta, quindi, di una sede di prevenzione di possibili conflitti piuttosto che di una sede risolutiva degli stessi.

obiettivi e gli indirizzi dello sviluppo territoriale, stabilendo anche prescrizioni per la finalizzazione e il coordinamento delle politiche di settore nonché misure di salvaguardia del territorio nel caso in cui i Comuni non si adeguino agli strumenti della pianificazione territoriale (art. 51, comma 3, lett. c). Tale piano, dunque, in qualche misura dovrebbe programmare anche lo sviluppo del territorio provinciale, definire, ad esempio, la tipologia degli insediamenti insistenti (quali la creazione di zone industriali o artigianali) e fissare regole certe per l'utilizzo delle risorse essenziali (definendone anche i livelli minimi prestazionali). L'art. 51, comma 5, della legge in esame dispone, però, che gli strumenti della pianificazione emanati dai Comuni, al pari peraltro (e qui si pongono ulteriori dubbi interpretativi) degli altri atti di governo del territorio (compresi, quindi, quelli della Regione), devono "conformarsi" al piano territoriale di coordinamento provinciale. Tale disposizione lascia spazio a diversi dubbi interpretativi: in primo luogo su cosa debba intendersi con il termine "si conformano"; in secondo luogo su quale debba essere il rapporto tra la pianificazione comunale e provinciale e se, in particolare, possa sussistere un rapporto di natura gerarchica tra le due; infine, se il termine "conformarsi" vada inteso come "adeguarsi" e, dunque, ove ciò non accadesse, si possano applicare le «misure di salvaguardia immediatamente efficaci» di cui all'art. 51, comma 3, lettera c).

La questione trova una parziale risposta nell'art. 24 della legge in esame laddove si istituisce, in modo permanente, la Conferenza "paritetica" interistituzionale al fine di comporre gli eventuali conflitti insorti tra i diversi soggetti coinvolti nella pianificazione. Tale conferenza si compone di tre rappresentanti della Giunta regionale, tre rappresentanti delle Province e tre rappresentanti dei Comuni, e può essere convocata d'iniziativa di un Comune, di una Provincia o della Regione, ove uno di tali enti ritenga il proprio piano in contrasto con la pianificazione effettuata da un altro soggetto istituzionale. L'art. 24, tuttavia, crea ulteriori problemi anziché risolverli: dapprima perché la sua composizione evidenzia una disparità tra la Regione e gli Enti locali, ma anche tra la Provincia e i Comuni (rappresentanti in modo incomprensibilmente paritario)<sup>121</sup>; in secondo luogo perché la Conferenza può, ex art. 26 comma 3, con un parere (del quale non si specificano le modalità per la delibera), invitare il soggetto istituzionale in conflitto ad adeguare (non più "solo" a conformare) il proprio piano di pianificazione a quello di riferimento (regionale o provinciale), ma tale soggetto può, con atto motivato, non adeguarsi al parere dato.

---

<sup>121</sup> Deve, peraltro, rilevarsi una ulteriore contraddizione: i rappresentanti provinciali e comunali in Conferenza, infatti, sono scelti in modo permanente dal Consiglio delle Autonomie locali, a prescindere dal conflitto che sono chiamati a risolvere. E ciò con una situazione paradossale: se il comune o la provincia in conflitto è rappresentata in Conferenza, essa saprà adeguatamente spiegare le proprie ragioni ed incidere sul parere finale, altrimenti la Conferenza dovrebbe operare come un arbitro chiamato a giudicare tra "terzi".

La sostanza è che il piano territoriale di coordinamento provinciale può essere (ed è) derogato normalmente dai piani comunali: esso, pur ispirato da una logica estremamente condivisibile di razionalizzazione delle scelte (ad esempio in materia di insediamenti industriali), si è risolto, così, in un atto quasi simbolico, non essendo vincolante di per sé, se non nei suoi termini generali e sempre che l'amministrazione provinciale faccia ricorso al giudice amministrativo impugnando l'atto di pianificazione comunale. Più razionale sarebbe, dunque, disporre che i piani comunali si adeguano ai piani provinciali che, a loro volta, si adeguano a quelli regionali, senza lasciare spazi ad incertezza e creando, invece, maggiori momenti di condivisione tra i diversi livelli di governo in fase progettuale, così da ridurre al minimo i conflitti, facendo funzionare al meglio anche il Consiglio delle Autonomie locali che dovrebbe essere, a tutti gli effetti, anche la sede di concertazione delle diverse istanze territoriali.

Un secondo caso su cui vale la pena soffermare la nostra attenzione, ancorché a mo' di esempio, è dato dall'analisi della legge regionale n. 39 del 2000 in materia forestale, come modificata da successivi interventi del legislatore.

La legge, composta di quasi cento articoli e numerose tabelle allegate, si pone quale legge organica in materia forestale ovvero in materia di boschi, territori montani, vincolo idrogeologico, difesa del suolo e tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Secondo l'art. 2 della legge in parola, infatti, il bosco è «un bene di rilevante interesse pubblico», un «bene irrinunciabile della società toscana», per cui la Regione «ne persegue la conservazione e la valorizzazione in relazione alle sue funzioni ambientali, paesaggistiche, sociali, produttive e culturali», al pari della Provincia, dei Comuni e – qui rientrano in gioco – delle Comunità montane cui spetta il compito, diremo “quotidiano”, di proteggere boschi e foreste. Per verificare una delle possibili incongruenze – o complicazioni – previste dalla legge in esame, prendiamo ad esempio gli articoli 37 e seguenti laddove si dispongono norme anche in materia di taglio dei boschi. Gli articoli 41 e 42, in particolare, prevedono un complesso *iter* per l'autorizzazione al taglio dei boschi o alla loro trasformazione, disponendo che, per semplificare, se un soggetto desidera tagliare un bosco (anche a fini commerciali) deve chiedere, di regola, l'autorizzazione ai fini del vincolo paesaggistico alla Provincia, ma ove il taglio del bosco sia finalizzato alla trasformazione urbanistica, allora la richiesta va inoltrata al Comune, salvo che il terreno non ricada in area protetta o riserva naturale ovvero in una Comunità montana perché in tal caso la richiesta va inoltrata all'ente preposto alla salvaguardia del territorio (l'Ente parco o la Comunità montana ad esempio). Inoltre, poiché ex art. 37 comma 1, tutti i territori coperti da boschi sono sottoposti a vincolo idrogeologico, l'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico va comunque chiesta alla Provincia ovvero alla Comunità montana se presente, ovvero al Comune ove la finalità del taglio del bosco sia la

trasformazione urbanistica. Legittimo chiedersi quale bene intenda tutelare la legge in esame: prevedere che l'autorizzazione al taglio di un bosco spetti al Comune ove il proprietario del bosco intende costruire sopra al terreno una casa, ad esempio, ha senso nella misura in cui si ritiene prevalente la titolarità della concessione edilizia piuttosto che la salvaguardia del «bene irrinunciabile della società toscana». In altre parole, se la legge assegna alla Provincia il compito di salvaguardare il bene di interesse pubblico denominato “bosco”, allora ogni qual volta tale bene sia sottoposto, comunque, a trasformazione, dovrebbe essere la Provincia stessa a rilasciare l'autorizzazione anche per verificarne l'adeguatezza con il proprio piano territoriale di coordinamento nonché con i livelli prestazionali minimi delle risorse essenziali (di cui alla legge n. 1 del 2005 prima esaminata). Ed invece la legge diversifica il soggetto competente all'emanazione dell'autorizzazione a seconda della finalità della trasformazione del bosco, lasciando così prevalere la funzione del Comune di pianificatore urbanistico rispetto alla funzione della provincia di tutore del bene “bosco”. A ciò si aggiunga la confusione ingenerata nel cittadino il quale, non essendo chiaro quale sia l'ente cui deve rivolgersi, deve percorrere una sorta di “giro delle sette chiese” per tagliare il bosco di sua proprietà. Ugualmente, per fare un altro esempio, qualora il proprietario di un terreno in una zona rurale volesse deruralizzare un edificio insistente sulla sua proprietà modificandone l'uso agricolo poiché non più necessario per tale attività, la legge glielo consentirebbe purchè sia presentato contestualmente un piano di miglioramento agricolo. Tale richiesta andrebbe rivolta al Comune ma si deve acquisire il parere della Provincia per quanto concerne l'aspetto paesaggistico ed agrario (in quanto la Provincia deve accertare che non è più necessario a fini agricoli); se però è presente una Comunità montana, la richiesta va inoltrata alla comunità montana, e, tuttavia, spetta ugualmente alla Provincia dare il parere paesaggistico.

Tale quadro di competenze così articolate, ramificate, contraddittorie, genera una naturale confusione sia nell'operatore del diritto (il dipendente comunale, piuttosto che quello provinciale), sia nell'interprete, sia nel cittadino il quale si trova dinanzi soggetti istituzionali diversi nel governo del territorio (uno dei quali, la Comunità montana, non riconosciuto tale dalla legge n. 1 del 2005) che applicano tempi, procedure, modalità diverse anche nelle istruttorie e nelle decisioni finali. Per razionalizzare, la Regione dovrebbe chiarire, anzitutto, quale bene, in realtà, intenda tutelare: se, infatti, l'obiettivo primario è, ad esempio, quello della conservazione e protezione della flora e della fauna, allora deve individuare con chiarezza un soggetto preposto a tale tutela cosicché ogni trasformazione che possa incidere su questo bene imponga un intervento di tale soggetto. Emerge, invece, all'opposto l'operare di una pluralità di soggetti che non solo - come si è detto - possono confondere il cittadino, ma riducono, anche per questo, il livello di protezione del “bene massimo” che si vorrebbe tutelare.

Il quadro descritto, di per sé problematico, si è ulteriormente complicato dopo l'approvazione della legge regionale n. 37 del 2008 che, come si è ricordato nei capitoli precedenti, è finalizzata a riordinare le Comunità montane, in attuazione - così dichiara l'art. 1 della legge in esame, dell'articolo 2, comma 17 - della legge finanziaria statale per il 2008 (n. 244 del 2007).

Sono numerose le questioni che potrebbero essere analizzate in relazione a tale legge che, in sintesi, sopprime le Comunità montane in essere al momento dell'entrata in vigore, ne (re)istituisce di nuove, e permette a quelle soppresse e non re-istituite di trasformarsi in Unione di Comuni subentrando, in fatto e in diritto, a tutte le competenze attive e passive delle preesistenti Comunità montane. In questa sede, tuttavia, ci si limiterà ad evidenziare due ulteriori profili problematici sempre relativi alla pianificazione territoriale.

In primo luogo pare legittimo chiedersi se le Unioni dei Comuni che subentrano alle Comunità montane non ricostituite subentrano anche in tutte le competenze che le leggi previgenti assegnano alle Comunità montane: per tornare ad un esempio prima richiamato, qualora si desiderasse modificare l'uso agricolo di un immobile, in una zona dove non esiste più la Comunità montana ma c'è l'Unione di Comuni, a chi occorre chiedere l'autorizzazione? Alla Provincia, che ex art. 11 della legge in esame «succede in tutti i rapporti attivi e passivi e nei rapporti patrimoniali della Comunità medesima» (e che, nel caso specifico, ha una sorta di competenza "generale"), o alla Unione dei comuni ai sensi dell'articolo 14, comma 9? In tal caso c'è davvero da chiedersi se la legge n. 37 del 2008 provveda agli obiettivi di razionalizzazione e di riduzione delle Comunità montane fissate dall'art. 2, comma 17, della legge finanziaria per il 2008, ovvero se non siamo, più semplicemente, in presenza di un cambio di nome, da Comunità montana ad Unione di Comuni<sup>122</sup>.

In secondo luogo, come si è detto, la legge regionale n. 1 del 2005 dispone regole per il governo del territorio, assegnando alla Provincia il compito di adottare un piano territoriale di coordinamento per definire uno sviluppo coerente del proprio territorio di riferimento. Prima dell'entrata in vigore della legge n. 37 del 2008, la legge regionale n. 82 del 2000 recante "Norme in materia di Comunità montane" assegnava alla Comunità montana il compito di redigere un piano di sviluppo locale da trasmettere alla Provincia di riferimento. Il piano elaborato dalla Comunità montana doveva essere discusso dal Consiglio provinciale che lo adottava con propria delibera, dopo averne verificato la conformità al proprio piano di coordinamento territoriale, e lo trasmetteva alla Giunta regionale per una ulteriore verifica più generale. L'art. 19 della legge n. 37 del 2008 modifica tale meccanismo che garantiva, quanto meno, un coordinamento tra Comunità montana e Provincia. Secondo le nuove norme, infatti, il piano di sviluppo della Comunità montana o della

---

<sup>122</sup> Un termine *ad hoc* è stato utilizzato per la "Comunità di arcipelago", come si chiamerà l'ex Comunità montana che ricomprende le isole dell'arcipelago toscano ex art. 27.

Unione di Comuni (uguale anche in questo), redatto in conformità col modello analitico approvato dalla Giunta regionale, è adottato da ciascun ente e trasmesso alla Provincia e alla Giunta regionale che, nei successivi sessanta giorni, possono esprimere osservazioni peraltro non vincolanti (salvo nel caso, si può ritenere, che vi sia una palese difformità con il modello analitico di riferimento). Tale procedura, appare evidente, oltre a ridimensionare ulteriormente il ruolo della Provincia, privata di un effettivo compito di programmazione dello sviluppo locale, pone un problema di organicità, di coerenza, di efficacia degli stessi strumenti di pianificazione che, legittimamente, trasformano il territorio senza seguire una logica condivisa, un obiettivo comune. Qui un intervento razionale della regione sembrerebbe opportuno, ripristinando la norma pre-vigente e riassegnando alle Provincie, almeno con riferimento alle Comunità montane (e agli enti assimilabili), una minimale funzione di coordinamento.

Limitandoci all'analisi puntuale di alcune questioni relative all'applicazione concreta di tre leggi importanti per lo sviluppo del territorio toscano, appare evidente, in sintesi, una certa confusione sulle competenze di ciascun ente territoriale: ferma restando la centralità della Regione, non si comprende, dall'esame di tali norme, quale dovrebbe essere la funzione, lo scopo, la natura della Provincia, mentre appare più chiara quella dei Comuni. Sembra essere mancato, in fase di elaborazione di tali disposizioni, un ragionamento circa l'utilità della Provincia nel coordinamento del territorio; si ha, così, l'impressione che le leggi regionali attribuiscono alle Province toscane funzioni e compiti soltanto perché così impongono la Costituzione italiana, lo Statuto regionale e la legge dello Stato, non percependo queste quale un soggetto istituzionale attivo del territorio cui affidare, quanto meno, il compito di coordinare le diverse realtà comunali. Se così è, allora meglio farebbe la regione a prendere l'iniziativa di abolire – lo si dice provocatoriamente – le province, adottato una legge regionale e attendendo il giudizio della Corte costituzionale. In alternativa – e a questa alternativa si intende credere – sarebbe opportuno che la Regione riflettesse su come “sfruttare” al meglio le potenzialità di questo ente intermedio di governo del territorio, operando una prima azione di razionalizzazione che vada, come si è detto, nella direzione di affidare alla Provincia il compito di programmare lo sviluppo locale, definendo sedi di incontro e di concertazione con i Comuni, ma secondo un modello unitario e coerente. Nel razionalizzare in tal modo le disposizioni sopra richiamate, sembrerebbe opportuno anche ripensare alla pluralità di livelli di governo che insistono sul territorio, dai Circondari alle Comunità montane alle Unioni di Comuni, che, oltre a rappresentare un costo per l'amministrazione regionale, complicano ulteriormente l'assetto delle competenze. Varrebbe allora la pena, forse, di ripensare al ruolo di tali livelli di governo, compiendo una scelta netta nel senso di abolirne alcuni non effettivamente

indispensabili e di ripensare, in generale, alle funzioni spettanti a ciascun ente, così da accorparne compiti e poteri<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Si veda, da ultimo, il disegno di legge costituzionale d’iniziativa del senatore Benedetti Valentini, comunicato alla Presidenza il 9 ottobre 2008, recante «Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 e all’VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la soppressione delle Province» (a. S. 1098).

*Appendice – Griglia di riferimento del riparto delle funzioni tra Regione ed Enti locali*

**A - AFFARI ISTITUZIONALI**

<i>Legge regionale</i>	<i>Funzioni attribuite ai Comuni</i>	<i>Funzioni attribuite alle Province</i>	<i>Funzioni riservate alla Regione</i>	<i>Funzioni attribuite ad altri enti territoriali</i>	<i>Disciplina della funzione</i>
<p><b>I.r. 77/1995</b>  <b>Sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi e norme generali di funzionamento</b></p> <p><b>Modificata da:</b>                      I.r. n. 40/1996                      I.r. n. 53/2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalità delle funzioni amministrative di tipo gestionale non riservate, secondo i criteri della presente legge, alla Regione, alle Province o ad altri enti locali</li> <li>• Funzioni amministrative di programmazione a dimensione locale</li> <li>• Funzioni amministrative riservate alla competenza regionale, che possono essere decentrate in via amministrativa ad enti locali, nei casi particolari in cui se ne ravvisi la concreta opportunità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In quanto enti intermedi e di raccordo tra Regione e gli altri enti locali, esercitano le funzioni amministrative di programmazione nella generalità delle materie e delle competenze loro proprie o attribuite</li> <li>• Atti di programmazione delle Province, rilevanti ai fini della programmazione regionale</li> <li>• Funzioni amministrative di tipo gestionale nelle materie attribuite alle province dalla legge 142/1990: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzioni di programmazione e controllo nonché di alta amministrazione</li> <li>• Funzioni amministrative corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge</li> <li>• Stabilisce criteri, modalità e compiti per l'attuazione nel territorio regionale di organismi o strumenti per la gestione di funzioni e attività di area vasta, di competenza regionale provinciale e comunale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Comunità montane, quali enti locali associativi dei Comuni, oltre alle funzioni di programmazione e di gestione, esercitano le funzioni amministrative individuate con legge regionale</li> <li>• Le Comunità montane esercitano le funzioni delegate da Provincia e Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le leggi regionali di riordino possono stabilire, per particolari materie, che le funzioni amministrative siano esercitate da Comuni che raggiungano una determinata dimensione demografica e che negli altri Comuni le funzioni suddette siano esercitate: a) dalle Comunità montane, per il rispettivo territorio; b) da unioni di Comuni o da consorzi tra più Comuni</li> <li>• Le leggi regionali di riordino attribuiscono agli enti locali la titolarità delle funzioni che ad essi competono</li> <li>• Le funzioni attribuite agli enti locali, ai sensi del comma precedente, sono dai medesimi esercitate in pienezza di autonomia</li> </ul>

		<p>rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ D'intesa con la Giunta regionale ed i Comuni interessati, possono delegare l'esercizio di funzioni amministrative regionali, per l'ambito territoriale interessato, a circondari istituiti nelle stesse Province</li> <li>▪ Funzioni amministrative riservate alla competenza regionale, che possono essere decentrate in via amministrativa ad enti locali, nei casi particolari in cui se ne ravvisi la concreta opportunità</li> </ul>			
<p><b>l.r. 76/1996</b> <b>Disciplina degli accordi di programma e delle conferenze</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conclusione accordo di programma con la Regione, con gli altri Enti locali, amministrazioni ed enti pubblici per la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conclusione accordo di programma con la Regione, con gli altri Enti locali, amministrazioni ed enti pubblici per la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conclusione accordo di programma con gli Enti locali, amministrazioni ed enti pubblici per la realizzazione</li> </ul>		

<p><b>dei servizi</b></p> <p><b>Modificata da:</b> l.r. 1/2005</p>	<p>realizzazione di lavori pubblici</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Per la realizzazione di una o più opere, interventi o programmi di intervento</li> </ul>	<p>realizzazione di lavori pubblici</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Per la realizzazione di una o più opere, interventi o programmi di intervento</li> </ul>	<p>di lavori pubblici</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Per la realizzazione di una o più opere, interventi o programmi di intervento</li> <li>Possibilità di procedere attraverso conferenze dei servizi interne, anche periodiche, e conferenze dei servizi “aperte all’esterno” nei casi in cui sia necessaria l’acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, licenze, nulla osta o assensi, finalizzata alla conclusione di un procedimento amministrativo di propria competenza</li> </ul>		
<p><b>l. r. 81/2000</b></p> <p><b>Disposizioni in materia di sanzioni amministrative</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale provvedono gli enti che ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</li> <li>Qualora le funzioni di amministrazione attiva siano riservate all’amministrazione dello Stato l’applicazione delle sanzioni amministrative compete agli enti cui la legge attribuisce funzioni di vigilanza e controllo</li> <li>Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di entrata in vigore della</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale provvedono gli enti che ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</li> <li>Qualora le funzioni di amministrazione attiva siano riservate all’amministrazione dello Stato l’applicazione delle sanzioni amministrative compete agli enti cui la legge attribuisce funzioni di vigilanza e controllo</li> <li>Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di entrata in vigore della</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale provvedono gli enti che ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</li> <li>Qualora le funzioni di amministrazione attiva siano riservate all’amministrazione dello Stato l’applicazione delle sanzioni amministrative compete agli enti cui la legge attribuisce funzioni di vigilanza e controllo</li> <li>Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di entrata in vigore della</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale provvedono gli enti che ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</li> <li>Qualora le funzioni di amministrazione attiva siano riservate all’amministrazione dello Stato l’applicazione delle sanzioni amministrative compete agli enti cui la legge attribuisce funzioni di vigilanza e controllo</li> <li>Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riserva di legge regionale sulla disciplina dell’applicazione delle sanzioni amministrative</li> </ul>

	<p>presente legge sono conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p>	<p>presente legge sono conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p>	<p>presente legge sono conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esercizio delle funzioni amministrative concernenti le potestà sanzionatorie relative a: le infrazioni amministrative ascrivibili in via solidale all'ente competente all'applicazione delle sanzioni</li> <li>• L'igiene dei prodotti alimentari garantita attraverso procedure di autocontrollo; l'igiene dei prodotti e dei sottoprodotti di origine animale, ottenuti in stabilimenti soggetti a riconoscimento ai sensi della normativa comunitaria; la produzione, commercializzazione ed impiego degli alimenti per animali ed integratori; i farmaci veterinari, i presidi veterinari e l'impiego negli allevamenti di sostanze vietate; la qualità delle acque destinate al consumo umano; gli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari; i prodotti cosmetici; la difesa dai pericoli dall'impiego dell'amianto; il divieto di fumo negli uffici della Regione, degli enti da essa dipendenti e delle aziende</li> </ul>	<p>entrata in vigore della presente legge sono conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p>	
--	---	---	---	---	--

			<p>sanitarie ed ospedaliere;  l'autorizzazione,  l'immissione in commercio  e l'utilizzazione di prodotti  fitosanitari</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestione  dell'archivio regionale dei  trasgressori</li> </ul>		
<p><b>l.r. 2/2002</b>  <b>Soppressione del</b>  <b>Comitato</b>  <b>regionale di</b>  <b>controllo e</b>  <b>disposizioni in</b>  <b>materia di</b>  <b>cessazione dei</b>  <b>controlli</b>  <b>preventivi di</b>  <b>legittimità sugli</b>  <b>atti degli enti</b>  <b>locali e di</b>  <b>esercizio dei</b>  <b>poteri sostitutivi</b>  <b>del Difensore</b>  <b>civico regionale</b></p> <p><b>Modificata da:</b>  l.r. 35/2002</p>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Comitato  regionale di controllo è  soppresso e cessa di essere  esercitato il controllo  preventivo di legittimità  sugli atti degli Enti locali.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di legge  regionale sulla disciplina  dell'esercizio dei poteri  sostitutivi nei confronti  degli Enti locali da parte del  Difensore civico regionale.</li> </ul>

**B - AGRICOLTURA**

<i>Legge regionale</i>	<i>Funzioni attribuite ai Comuni</i>	<i>Funzioni attribuite alle Province</i>	<i>Funzioni riservate alla Regione</i>	<i>Funzioni attribuite ad altri enti territoriali</i>	<i>Disciplina della funzione</i>
<p><b>I.r. 9/1998</b>  <b>Attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione conferite alla Regione dal Decreto Legislativo 4.6.1997 n. 143</b></p> <p><b>Modificata da:</b>                      I.r. n. 1/2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzioni e compiti svolti dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, anche avvalendosi del Corpo forestale dello Stato nonché di enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza di detto Ministero, in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione, con la sola eccezione dei compiti di riconoscimento e di sostegno delle unioni, delle associazioni nazionali e degli organismi nazionali di certificazione</li> <li>• Compiti relativi: agli accordi interprofessionali di dimensione nazionale; alla dichiarazione di eccezionali avversità atmosferiche; alla prevenzione e repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e ad uso agrario; alla raccolta, elaborazione e diffusione di dati e informazioni a livello nazionale, ai fini anche del sistema statistico nazionale e del rispetto degli obblighi comunitari (tali funzioni sono delegate dalla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzioni e compiti svolti dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, anche avvalendosi del Corpo forestale dello Stato nonché di enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza di detto Ministero, in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione, con la sola eccezione dei compiti di riconoscimento e di sostegno delle unioni, delle associazioni nazionali e degli organismi nazionali di certificazione</li> <li>• Compiti relativi: agli accordi interprofessionali di dimensione nazionale; alla dichiarazione di eccezionali avversità atmosferiche; alla prevenzione e repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e ad uso agrario; alla raccolta, elaborazione e diffusione di dati e informazioni a livello nazionale, ai fini anche del sistema statistico nazionale e del rispetto degli obblighi comunitari (tali funzioni sono delegate dalla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concorso alla elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore</li> <li>• Attuazione di specifici programmi di intervento definiti ai sensi delle normative regionali sulle procedure di programmazione</li> <li>• Cura di specifici interessi di carattere unitario previsti da norme regionali</li> <li>• Funzioni di organismo pagatore per la gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune dell'Unione Europea, nonché degli interventi sulle strutture del settore agricolo finanziate dal FEOGA sez. garanzia;</li> <li>• Ricerca applicata, attività sperimentali e dimostrative a livello regionale</li> </ul>		

	Regione)	Regione).			
--	----------	-----------	--	--	--

**C - ATTIVITÀ PRODUTTIVE**

<i>Legge regionale</i>	<i>Funzioni attribuite ai Comuni</i>	<i>Funzioni attribuite alle Province</i>	<i>Funzioni riservate alla Regione</i>	<i>Funzioni attribuite ad altri enti territoriali</i>	<i>Disciplina della funzione</i>
<p><b>L.r. 46/1975</b>  <b>Riforma della disciplina dei mercati all'ingrosso</b></p> <p><b>Modificata da:</b>                      l.r. 57/1983                      l.r.43/1986</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniziativa per l'istituzione dei mercati nei quali si svolge il commercio all'ingrosso dei prodotti agricolo-alimentari, dei prodotti degli allevamenti, avicunicoli e bestiame compreso, delle carni e dei prodotti della pesca, sia freschi che trasformati o comunque conservati, dei prodotti floricoli, delle piante ornamentali, delle sementi</li> <li>• Realizzazione e gestione dei mercati istituiti</li> <li>• Disciplina del commercio all'ingrosso nel rispetto del regolamento tipo regionale</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano regionale di intervento nel settore dei mercati all'ingrosso</li> <li>• Emanazione del regolamento tipo sulle materie attinenti alla disciplina e al funzionamento dei mercati all'ingrosso</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<p><b>L.r. 40/1982</b>  <b>Sub-delega alle Province delle funzioni amministrative delegate alla Regione relativamente alle attività dei Comitati provinciali prezzi</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti in materia di regolamentazione dei prezzi al consumo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzioni amministrative di cui relative all'attività dei Comitati provinciali per i prezzi (delegate dalla Regione)</li> </ul>			
<p><b>L.r. 87/1998</b>  <b>Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apprestamento e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane</li> <li>• Nella materia industria, delimitazione ed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esercizio di tutte le funzioni non individuate dalla presente legge o riservate alla Regione</li> <li>• Organizzazione di interventi per la formazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione di forme di concertazione permanente con gli Enti locali al fine di perseguire il maggior grado di efficienza e di efficacia nell'esercizio</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di legge regionale su coordinamento della programmazione regionale con quella locale, raccordo funzionale tra gli interventi regionali e quelli</li> </ul>

<p><b>compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112</b></p> <p><b>Modificata da:</b>  l.r. 42/2000  l.r. 1/2001  l.r. 40/2001  l.r. 53/2001  l.r. 16/2003  l.r. 61/2003  l.r. 56/2008</p>	<p>attuazione delle aree industriali ecologicamente attrezzate, sulla base degli atti di pianificazione</p>	<p>professionale degli operatori</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nella materia artigianato, tutte le funzioni attribuite alla Regione dal d.lgs. 127/1998</li> <li>• Nella materia industria, le funzioni non espressamente riservate alla Regione</li> <li>• Definizione, nell'ambito del piano territoriale di coordinamento, dei criteri e delle priorità strategiche per l'individuazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate</li> <li>• In materia di fiere e mercati e commercio: formazione professionale; interventi formativi per gli operatori del settore, con particolare riferimento alla formazione professionale, tecnica e manageriale, degli operatori commerciali con l'estero; tutte le funzioni attribuite alla Regione dal d.lgs. 127/1998</li> <li>• In materia di sport e turismo: l'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli, ciclomotori su strade ordinarie di interesse di più Province; rilascio delle autorizzazioni, sentiti i comuni interessati, relative a gare atletiche, ciclistiche e gare con animali o con veicoli a trazione animale</li> </ul>	<p>delle rispettive funzioni</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concorso alla elaborazione ed alla attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore</li> <li>• Atti di intesa e di concertazione con lo Stato e le altre Regioni nonché, per quanto di competenza, i rapporti con le istituzioni comunitarie</li> <li>• Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale definiti ai sensi della legislazione vigente</li> <li>• Coordinamento dei sistemi informativi</li> <li>• Cura di specifici interessi di carattere unitario e altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle normative attuative della medesima</li> <li>• Coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla raccolta e diffusione delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive</li> <li>• Determinazione delle modalità specifiche di formazione e di attuazione degli strumenti di programmazione negoziata sul territorio regionale per</li> </ul>		<p>statali e dell'Unione Europea, raccordo della programmazione regionale con gli strumenti della programmazione negoziata, semplificazione e snellimento operativo delle procedure inerenti all'attuazione degli interventi e delle azioni programmate, modalità, secondo sistemi uniformi, per il controllo, valutazione e monitoraggio degli interventi di sostegno alle attività produttive, modalità di monitoraggio sulla corretta applicazione delle norme, anche pattizie, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di legge regionale sulle modalità di amministrazione del Fondo unico regionale per l'industria</li> <li>• Riserva di regolamento sui criteri generali ed i parametri tecnici di riferimento per la disciplina delle aree industriali ecologicamente attrezzate</li> </ul>
---	---	---	---	--	--

		<p>che interessano il territorio di più comuni, gare con veicoli a motore su strade che costituiscono la rete di interesse nazionale e su strade regionali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzioni attinenti all'assegnazione degli incentivi finanziari relativi alle attività di sostegno ai consorzi</li> </ul>	<p>quanto attiene al raccordo con gli Enti locali e con i soggetti privati</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione di interventi per agevolare l'accesso al credito, la disciplina dei rapporti con gli istituti di credito, la determinazione dei criteri dell'ammissibilità al credito agevolato ed i controlli sulla sua effettiva destinazione</li> <li>• Esercizio del potere sostitutivo</li> <li>• Nella materia artigianato, la definizione, nell'ambito del piano regionale dello sviluppo economico, di interventi cofinanziati con lo Stato, previsione di incentivazioni alle imprese artigiane nell'ambito e con le modalità definite dal piano regionale dello sviluppo economico, definizione delle eventuali intese con lo Stato per consentire l'avvalimento dei comitati tecnici regionali</li> <li>• Nella materia industria, gestione del fondo unico regionale per l'industria, concessione di incentivi di qualsiasi genere all'industria, promozione della realizzazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate</li> <li>• Nella materia fiere e mercati e commercio,</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

			<p>riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale e regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Pubblicazione del calendario annuale delle manifestazioni fieristiche</li> <li>· Promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio</li> <li>· Definizione, nell'ambito del piano regionale dello sviluppo economico, di interventi per l'assistenza integrativa alle piccole e medie imprese del settore e per la qualificazione della rete di vendita e dei servizi connessi</li> <li>· Definizione di intese con le altre Regioni per il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche nonché di pareri nei confronti dello Stato per il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale</li> <li>· In materia di turismo e sport, l'elaborazione dei programmi</li> <li>· In materia di sportelli unici, in collaborazione con le Camere di commercio, le</li> </ul>		
--	--	--	---	--	--

			<p>Province e le associazioni di categoria, assicurazione agli sportelli unici per le attività produttive, la messa a disposizione in modo coordinato e continuativo di tutte le informazioni disponibili necessarie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Promozione di specifici corsi di formazione e di aggiornamento per il personale addetto</li> <li>· Promozione di opportune intese tra i Comuni, con particolare riferimento a quelli di minori dimensioni, e della stipula di convenzioni, tra gli stessi Comuni e le Camere di commercio</li> <li>· Realizzazione di politiche ed attività di animazione e di promozione economica rivolte al sostegno dei processi di internazionalizzazione e allo sviluppo delle esportazioni per i settori produttivi dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio, della piccola e media impresa industriale, commerciale e del turismo</li> <li>· Organizzazione e partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni organizzate al di fuori dei confini nazionali, promozione del sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

			<p>di iniziative di investimento, di cooperazione e partenariato commerciale ed industriale da parte di imprese italiane</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della commercializzazione nei mercati di altri Paesi dei prodotti-agroalimentari locali</li> <li>• Promozione degli investimenti esteri in Toscana</li> <li>• Promozione e sostegno alla costituzione di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane</li> <li>• Promozione del sostegno alla costituzione di consorzi agro-alimentari</li> <li>• Promozione e sostegno alla costituzione di consorzi turistico-alberghieri</li> <li>• Istituzione di un apposito soggetto dotato di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile quale soggetto unitario per lo svolgimento delle attività di promozione economica.</li> </ul>		
<p><b>I. r. 35/2000</b>  <b>Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive</b>  <b>Modificata da:</b></p>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approvazione del Piano regionale di sviluppo economico, il documento programmatico di riferimento per i piani e i programmi degli Enti locali e delle autonomie funzionali in materia di attività produttive, anche ai fini</li> </ul>		

l. r. 22/2008			<p>dell'accesso ai finanziamenti regionali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione, ivi compresi i servizi qualificati ed avanzati ed i processi di trasferimento tecnologico</li> <li>· Promozione dello sviluppo produttivo</li> <li>· Sostegno alle imprese per le attività produttive finalizzate alla promozione ed all'internazionalizzazione</li> <li>· Agevolazione dell'accesso al credito sviluppo di strumenti finanziari</li> <li>· Promozione della razionalizzazione aziendale e di settore, la crescita dimensionale delle imprese, il sostegno ad interventi in forma aggregata e ai processi di diversificazione aziendale</li> <li>· Sostegno alle aggregazioni temporanee di imprese e a forme integrate di impresa finalizzate a sviluppare forme di interazione rivolte alla condivisione di risorse e di conoscenza, all'innovazione, all'internazionalizzazione, all'organizzazione ed alla logistica sulla base di legami di correlazione liberamente verificati dalle</li> </ul>		
---------------	--	--	--	--	--

			<p>imprese interessate</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Realizzazione di infrastrutture di servizio alla produzione, al trasferimento tecnologico in favore delle imprese e dei sistemi produttivi</li> <li>· Sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla riduzione delle pressioni ambientali</li> <li>· Costituzione entro il 31 dicembre 2008 del Sistema regionale di “e-government” degli interventi a favore delle imprese</li> <li>· Controllo sull’attuazione degli interventi di sostegno alle imprese</li> <li>· Presentazione ogni sei mesi alla commissione consiliare competente di una relazione contenente: l’analisi congiunturale e del posizionamento competitivo del sistema produttivo toscano, riferito all’ambito europeo, anche sulla base delle attività di monitoraggio della congiuntura e dell’evoluzione strutturale svolte congiuntamente al sistema camerale toscano e all’Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET); la valutazione dell’impatto delle azioni regionali</li> </ul>		
--	--	--	---	--	--

			condotte		
<b>Lr. 19/2004 Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamen to del sistema distributivo dei carburanti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilascio dell'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio degli impianti di distribuzione di carburanti</li> <li>• Rilascio dell'autorizzazione per l'aggiunta di altri carburanti in impianti esistenti e per la ristrutturazione totale dell'impianto</li> <li>• Rilascio dell'autorizzazione per la sospensione dell'attività dell'impianto per un periodo superiore a sei mesi</li> <li>• Revoca e alla pronuncia di decadenza dell'autorizzazione</li> <li>• Verifica degli impianti in condizioni di incompatibilità con il sito sul quale insistono</li> <li>• Applicazione delle sanzioni amministrative</li> <li>• Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, predisposizione di un apposito piano di razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva comunale</li> <li>• Trasmissione annuale al competente ufficio della Giunta regionale dei dati relativi alla situazione della rete</li> <li>• Rilascio dell'autorizzazione</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di regolamento regionale per la definizione di zone comunali, superfici e distanze minime tra gli impianti, tipologie di nuovi impianti, attività integrative nei nuovi impianti e negli impianti esistenti, caratteristiche degli impianti di pubblica utilità, fattispecie di incompatibilità assoluta e relativa, fasce orarie e criteri per la fissazione dei turni di apertura e chiusura degli impianti</li> </ul>

	<p>all'installazione e all'esercizio di nuovi impianti stradali nel Comune in cui è esercitata l'attività</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio di un'attività di pubblico esercizio o un punto vendita non esclusivo di quotidiani o periodici in nuovi impianti o in impianti esistenti</li> <li>• Dichiarazione di decadenza dell'autorizzazione all'attività dell'impianto stradale di distribuzione</li> <li>• Determinazione dei valori di superfici e distanze tra gli impianti di distribuzione di carburanti in deroga a quelle stabilite nel regolamento</li> <li>• Vigilanza sull'applicazione della presente legge</li> </ul>				
<p><b>I.r. 28/2005</b> <b>Codice del Commercio.</b> <b>Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutte le funzioni non riservate ad altri enti</li> <li>• Programmazione per il rilascio di nuove autorizzazioni per punti esclusivi e non esclusivi</li> <li>• Autorizzazione all'attività di commercio su aree pubbliche</li> <li>• Definizione dei requisiti degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande</li> <li>• Ricezione della</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formazione professionale nel settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di regolamento regionale sull'attuazione della legge</li> <li>• Riserva di regolamento comunale per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni comunali in materia di commercio su aree pubbliche</li> </ul>

<p><b>distribuzione di carburanti</b></p> <p><b>Modificata da:</b> l.r. 34/2007 l.r. 55/2007 l.r. 56/2008</p>	<p>dichiarazione di inizio di attività per l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti per il rifornimento di carburante per i natanti</li> <li>• Ricezione di inizio attività per attività di commercio al dettaglio</li> <li>• Definizione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande , per punti di vendita esclusivi di quotidiani e periodici, per attività di commercio nei mercati, nelle fiere e per l'attività in forma itinerante</li> <li>• Definizione dei programmi di qualificazione della rete commerciale</li> <li>• Disposizione della chiusura di un esercizio di vicinato o di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande</li> <li>• Decadenza dell'autorizzazione all'installazione e l'esercizio di impianti per la distribuzione dei carburanti</li> </ul>				
<p>l.r. 66/2007</p> <p><b>Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai Comuni disagiati</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costituzione di centri multifunzionali</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimento e diffusione di attività e servizi di prossimità nei territori interessati da fenomeni di carenza o rarefazione o cattivo</li> </ul>		

			funzionamento delle attività e dei servizi medesimi • Attribuzione di contributi per sostenere i Comuni che si associano per affrontare le situazioni di disagio		
--	--	--	---	--	--

**D - SANITÀ**

<i>Legge regionale</i>	<i>Funzioni attribuite ai Comuni</i>	<i>Funzioni attribuite alle Province</i>	<i>Funzioni riservate alla Regione</i>	<i>Funzioni attribuite ad altri territoriali</i>	<i>Disciplina della funzione</i>
<p><b>l.r. 85/1998</b>  <b>Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112</b></p> <p><b>Modificata da:</b>                      l.r. 1/2001                      l.r. 40/2001                      l.r. 53/2001                      l.r. 32/2002                      l.r. 31/2004                      l.r. 40/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali</li> <li>• Pubblicità sanitaria</li> <li>• Tutte le funzioni di vigilanza e organizzazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza</li> <li>• (Comune capoluogo di Provincia di riferimento delle Usl)</li> <li>• Concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili</li> <li>• Determinazione di benefici aggiuntivi con risorse proprie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concorso alla elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore</li> <li>• Atti di intesa e di concertazione con lo Stato e le altre Regioni nonché, per quanto di competenza, i rapporti con le istituzioni comunitarie</li> <li>• Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale, definiti ai sensi della legislazione vigente</li> <li>• Coordinamento dei sistemi informativi</li> <li>• Cura di specifici interessi di carattere unitario e altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle normative attuative della medesima</li> <li>• Esercizio di poteri sostitutivi, qualora l'inadempienza: consista nella mancata adozione di atti di programmazione e pianificazione, previsti dalla legge o da atti di programmazione e pianificazione statali o regionali; abbia ad oggetto obblighi comunitari e comporti un pregiudizio finanziario a carico della Regione; consista nella</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina regionale della concessione di trattamenti economici a favore degli invalidi civili</li> </ul>	

			<p>mancata adozione di altri atti e la legislazione statale o regionale attribuisca espressamente l'esercizio dei poteri sostitutivi alla Regione o ai suoi organi istituzionali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costituzione scorte di medicinali di uso non ricorrente, sieri, vaccini e presidi profilattici</li> <li>• Riconoscimento del servizio sanitario prestato all'estero</li> <li>• Corresponsione indennizzo a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati</li> <li>• Determinazione di benefici aggiuntivi</li> </ul>		
<p><b>I.r. 89/1998</b> <b>Norme in materia di inquinamento acustico</b></p> <p><b>Modificata da:</b> I.r. 67/2004 I.r. 40/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborazione del piano di classificazione acustica, in base al quale il territorio comunale viene suddiviso in zone acusticamente omogenee</li> <li>• Elaborazione di un apposito piano di risanamento acustico qualora non possano rispettare il divieto di contatto di aree o qualora si verifichi il superamento dei valori di attenzione</li> <li>• Possibilità di</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adeguamento del piano territoriale di coordinamento (P.T.C.), indicando e coordinando gli obiettivi da perseguire nell'ambito del territorio provinciale ai fini della tutela ambientale e della prevenzione dell'inquinamento acustico</li> <li>• Promozione di campagne di misurazione del rumore</li> <li>• Monitoraggio complessivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione dei criteri e degli indirizzi della pianificazione comunale e provinciale ai sensi della presente legge</li> <li>• Approvazione piani pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore prodotte per lo svolgimento di servizi pubblici essenziali</li> </ul>		

	<p>predisporre appositi piani di miglioramento acustico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esercizio delle funzioni di controllo</li> </ul>	<p>dell'inquinamento acustico nel territorio provinciale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esercizio del potere sostitutivo qualora i Comuni non provvedano all'approvazione del piano di classificazione acustica</li> <li>• Organizzazione di iniziative di formazione ed aggiornamento in materia di acustica ambientale</li> </ul>			
--	---	---	--	--	--

**E - CULTURA**

<i>Legge regionale</i>	<i>Funzioni attribuite ai Comuni</i>	<i>Funzioni attribuite alle Province</i>	<i>Funzioni riservate alla Regione</i>	<i>Funzioni attribuite ad altri enti territoriali</i>	<i>Disciplina della funzione</i>
<p><b>L.r. 89/1980</b>  <b>Norme in materia di musei e di raccolte di Enti locali e di interesse locale - Delega delle funzioni amministrative agli Enti locali</b></p> <p><b>Modificata da:</b>                      l.r. 89/1980                      l.r.86/1982                      l.r.71/1983                      l.r.37/1997                      l.r.70/2005                      l.r.27/2006                      l.r.129/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzioni amministrative concernenti musei e le raccolte di interesse artistico, storico, naturalistico e bibliografico; in particolare: a) coordinare l'attività dei musei di interesse locale; b) assicurare l'uso pubblico dei musei, delle raccolte, e dei beni culturali dichiarati di interesse pubblico, l'adeguamento dei loro servizi agli standards tecnici prescritti dalla Regione, la trasmissione dei cataloghi propri e di quelli dei musei e delle raccolte di interesse locale al Catalogo Unico Regionale; c) potenziare i musei e le raccolte, ed incrementare l'insieme dei beni culturali di interesse pubblico attraverso i quali possa essere svolta una funzione integrativa del servizio per la diffusione della cultura nel territorio; d) assicurare il coordinamento con le funzioni loro delegate da altre leggi regionali, connesse alla materia di cui alla presente legge, nonché con le attività svolte da strutture culturali e scolastiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione degli indirizzi programmatici per le attività del settore e degli orientamenti su tutte le questioni di interesse regionale;</li> <li>• Emanazione di ulteriori direttive agli Enti delegati nei vari settori ricompresi nella presente legge;</li> <li>• Approvazione, su proposta della Giunta, dei criteri di e dei programmi di intervento, nonché del piano di ripartizione per il finanziamento</li> <li>• Disciplina degli standards tecnici relativi alla conservazione, integrità e sicurezza dei beni di cui alla presente legge, ivi compresi i metodi e le tecniche di restauro, di catalogazione e di inventariazione, con riferimento alle norme statali per la compilazione del Catalogo e della Carta del Restauro, nonché i criteri di organizzazione degli istituti</li> <li>• Promozione dei sistemi museali e gestione del museo di proprietà regionale denominato "Casa Siviero"</li> <li>• Coordinamento dei programmi dei sistemi</li> </ul>		

			<p>museali; ovvero, ove questi non esistano, delle attività dei musei degli Enti locali; nonché delle mostre e di ogni manifestazione culturale e divulgativa organizzata a cura e nell'ambito dei musei di Enti locali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione e coordinamento delle iniziative della Regione e degli Enti locali concernenti: le attività di ricerca, di studio e di divulgazione relative alla catalogazione, al restauro, alla museologia, alla metodologia e strumentazione educativa e di documentazione; le attività di ricerca scientifica avente ad oggetto i beni di cui alla presente legge, nonché delle divulgazioni di dette attività; i corsi di formazione ed aggiornamento professionale; nonché l'assegnazione di borse di studio; la promozione, sentita la Consulta regionale toscana dei beni culturali, di rapporti di collaborazione, ovvero la stipulazione di convenzioni, con organi dello Stato, con Università ed Enti locali, con Enti specializzati anche di rilevanza nazionale ed internazionale, con esperti per attività di formazione ed</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

			aggiornamento professionale, per attività di indagine e di ricerca scientifica e tecnica; nonché, anche con scuole, Enti, e associazioni culturali per la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.		
<p><b>I.r. 85/1998</b>  <b>Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 1/2001</b></p> <p><b>Modificata da:</b>  I.r. 40/2001  I.r. 53/2001  I.r. 32/2002  I.r. 31/2004  I.r. 40/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali</li> <li>• Gestione e valorizzazione dei beni culturali di loro proprietà o comunque detenuti e la valorizzazione dei beni culturali presenti nel loro territorio</li> <li>• Attivazione rapporti e strumenti di collaborazione con altri Enti locali, nonché con soggetti pubblici e privati per attività e iniziative di comune interesse</li> <li>• Promozione nel loro territorio delle attività culturali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali</li> <li>• Gestione e valorizzazione dei beni culturali di loro proprietà o comunque detenuti e la valorizzazione dei beni culturali che interessano l'intero territorio provinciale o vaste zone intercomunali</li> <li>• Promozione e incentivazione forme di coordinamento e iniziative di cooperazione tra i Comuni e tra essi ed altri soggetti pubblici e privati</li> <li>• Attivazione rapporti e strumenti di collaborazione con altre Province per attività e iniziative di comune interesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concorso alla elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore</li> <li>• Atti di intesa e di concertazione con lo Stato e le altre Regioni nonché, per quanto di competenza, i rapporti con le istituzioni comunitarie</li> <li>• Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale, definiti ai sensi della legislazione vigente</li> <li>• Coordinamento dei sistemi informativi</li> <li>• Cura di specifici interessi di carattere unitario e altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle normative attuative della medesima</li> <li>• Esercizio di poteri sostitutivi, qualora l'inadempienza: consista nella mancata adozione di atti di programmazione e pianificazione, previsti dalla legge o da atti di programmazione e pianificazione statali o</li> </ul>		<p>Riserva di legge regionale sull'attribuzione di funzioni agli Enti locali in materia di spettacolo.</p>

			<p>regionali; abbia ad oggetto obblighi comunitari e comporti un pregiudizio finanziario a carico della Regione; consista nella mancata adozione di altri atti e la legislazione statale o regionale; attribuisca espressamente l'esercizio dei poteri sostitutivi alla Regione o ai suoi organi istituzionali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In materia di beni e attività culturali, esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi inerenti alla gestione e alla valorizzazione dei beni culturali di sua proprietà o comunque detenuti, nonché valorizzazione dei beni culturali presenti sul proprio territorio e promozione delle attività culturali purché corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario</li> <li>• Esercizio delle funzioni amministrative delegate concernenti la tutela del patrimonio bibliografico</li> <li>• Cooperazione con lo Stato alla definizione delle metodologie tecnico-scientifiche di catalogazione e di restauro dei beni culturali</li> </ul>		
<p><b>l.r. 27/2006</b> <b>Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione alla definizione, attuazione, monitoraggio e verifica del piano integrato della cultura</li> <li>• Coordinamento nei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione alla definizione, attuazione, monitoraggio e verifica del piano integrato della cultura</li> <li>• Promozione con</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indirizzo, programmazione sostegno, anche con contributi finanziari, e verifica degli interventi in materia di</li> </ul>		

<p><b>e degli interventi finanziari regionali in materia di beni culturali e paesaggistici, attività culturali e spettacolo</b></p>	<p>propri territori dei progetti locali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predisposizione e gestione, in forma singola o associata, dei progetti di propria competenza.</li> </ul>	<p>attività di coordinamento e sostegno alla formazione dei progetti locali, in raccordo con la progettazione di livello regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predisposizione e gestione dei progetti di propria competenza</li> </ul>	<p>valorizzazione, conservazione e fruizione dei beni culturali e paesaggistici, delle attività culturali e di spettacolo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attuazione diretta degli interventi inerenti le funzioni ad essa assegnate dalle leggi regionali e statali o dalle intese ai sensi dell'articolo 118, terzo comma della Costituzione , nonché dei progetti che, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, richiedono una gestione di livello regionale</li> <li>• Indirizzo e sostegno, anche con contributi finanziari, degli interventi per la conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali e paesaggistici, nonché per la creazione e l'adeguamento degli spazi e dei luoghi destinati alla valorizzazione e fruizione dei beni culturali e paesaggistici, ad attività culturali e di spettacolo</li> <li>• Gestione degli istituti e luoghi della cultura di sua proprietà o comunque detenuti</li> </ul>		
---	---	--	--	--	--

**F - TERRITORIO E AMBIENTE**

<i>Legge regionale</i>	<i>Funzioni attribuite ai Comuni</i>	<i>Funzioni attribuite alle Province</i>	<i>Funzioni riservate alla Regione</i>	<i>Funzioni attribuite ad altri enti territoriali</i>	<i>Disciplina della funzione</i>
<b>L.r. 80/1982</b> <b>Delega agli enti locali delle funzioni attribuite alla Regione in materia di sicurezza della circolazione su strade di interesse regionale e relativa disciplina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rilascio delle autorizzazioni per la circolazione di trasporti e veicoli eccezionali, su strade comunali e locali d'uso pubblico, quando la circolazione stessa debba aver luogo nell'ambito di un medesimo Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rilascio delle autorizzazioni per la circolazione di trasporti e veicoli eccezionali quando le autorizzazioni riguardino strade provinciali ad esse appartenenti o strade comunali e locali d'uso pubblico ricadenti nel territorio di più Comuni di una stessa Provincia o anche di un solo Comune, congiuntamente alle strade provinciali predette</li> </ul>			
<b>L.r. 26/1983</b> <b>Edilizia Residenziale pubblica. Programmazione territoriale degli interventi e scelta degli operatori. Delega delle funzioni amministrative ai Comuni</b>  <b>Modificata da:</b> l.r. n. 10/1986 l.r. n. 87/1988 l.r. n.2/1994 l.r. n. 11/2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Attuazione dei programmi di edilizia agevolata-convenzionata</li> <li>Attuazione dei programmi dell'edilizia sovvenzionata relativamente agli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente di proprietà pubblica</li> <li>Tutte le funzioni relative all'individuazione dei soggetti incaricati della realizzazione degli interventi e dei beneficiari dei mutui agevolati (delegate dalla regione)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Predisposizione, sentite le Province, del Programma regionale quadriennale degli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata-convenzionata e dei contributi individuali</li> <li>Direttive di carattere generale qualora il comune non provveda in ordine ai singoli atti inerenti le funzioni delegate</li> </ul>		
<b>L.r. 47/1991</b> <b>Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adeguamento della propria normativa urbanistica ed edilizia</li> <li>Elaborazione di programmi di abolizione delle barriere architettoniche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promozione e realizzazione di azioni formative sulle problematiche per la realizzazione dell'accessibilità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinamento e programmazione delle disposizioni in materia di barriere architettoniche</li> <li>Finanziamento delle opere degli interventi per il</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Riserva di regolamento regionale sull'attribuzione di contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche</li> </ul>

<p><b>Modificata da:</b> l.r. 34/2000 l.r. 66/2003 l.r. 65/2004 l.r. 1/2005 l.r. 35/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prescrizione dell'esecuzione delle opere necessarie ad ottenere la conformità con la normativa tecnica in sede di rilascio della concessione edilizia</li> <li>• Concessione dei contributi regionali per l'eliminazione delle barriere</li> <li>• Approvazione di progetti specifici di mobilità (comuni con più di 80.000 abitanti o facenti parte di aree metropolitane)</li> </ul>		<p>superamento delle barriere architettoniche</p>		
<p><b>l.r. 34/1984</b> <b>Norme in materia di bonifica</b></p> <p><b>Modificata da:</b> l.r. 59/1994 l.r.86/1996 l.r.2/1997 l.r.11/1998 l.r.83/1998 l.r.38/2003 l.r. 3/2004 l.r. 19/2006 l.r. 62/2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzioni amministrative di competenza regionale in materia di bonifica, ivi comprese le funzioni di vigilanza e controllo sui Consorzi di bonifica, salve le competenze che la presente legge riserva alla Regione</li> <li>• Adozione delle ordinanze-ingiunzioni nonché degli altri provvedimenti attinenti il procedimento sanzionatorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizzazione delle opere necessarie ai fini generali della bonifica, alla loro manutenzione ed esercizio fino al compimento delle stesse</li> <li>• Classificazione di tutto il territorio regionale di bonifica che è suddiviso in comprensori</li> <li>• Istituzione e soppressione dei consorzi di bonifica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Comunità montane partecipano, unitamente ai Comuni, alle procedure di pianificazione e programmazione previste dalla presente legge</li> <li>• Le Comunità montane esercitano le funzioni dei Consorzi di bonifica qualora questi ultimi non siano costituiti</li> </ul>	
<p><b>l.r. 38/1998</b> <b>Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città</b></p> <p><b>Modificata da:</b> l.r. 1/2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinati Comuni, per le loro dimensioni ovvero per la loro particolare posizione geografica, o per il peculiare ruolo strategico a livello territoriale, sono obbligatoriamente tenuti ad adottare il piano di indirizzo e di regolazione degli orari per il coordinamento, in raccordo con il Piano delle</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adozione di misure per migliorare la funzionalità dei servizi regionali e degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, favorendo, di concerto con tutte le amministrazioni pubbliche interessate, il coordinamento degli orari dei servizi pubblici e privati, in armonia con le esigenze della comunità</li> </ul>		

	<p>Funzioni e il Piano della Mobilità, ed entro trecentosessantacinque giorni dall'entrata in vigore del piano di indirizzo territoriale della Regione</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno, a seguito di accordi e intese con gli enti interessati, delle attività dei Comuni finalizzate alla attuazione dei progetti di coordinamento degli orari della città, di cui all'art. 5, rendendone condivisibili le esperienze agli altri enti e ai cittadini, anche tramite la rete telematica regionale</li> <li>• Incentivazione finanziaria dell'attuazione dei progetti di coordinamento degli orari, di preferenza adottati in sede di coordinamento sovracomunale</li> <li>• Elaborazione di criteri di riferimento per gli Enti locali finalizzati ad armonizzare le scelte della dislocazione delle funzioni con i piani di indirizzo e di regolamento</li> <li>• Indicazione dei Comuni che, per le loro dimensioni ovvero per la loro particolare posizione geografica, o per il peculiare ruolo strategico a livello territoriale, sono obbligatoriamente tenuti ad adottare il piano di cui all'articolo 3</li> <li>• Programmazione e attivazione di iniziative di formazione professionale, aperte agli Enti locali favorendo il coinvolgimento delle Università, sulle</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

			tematiche dei tempi e degli orari, in connessione con la pianificazione urbanistica e la localizzazione delle infrastrutture		
<b>I. r. 63/1998</b> <b>Norme in materia di zone a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico e modifiche alla LR 5 maggio 1994 n. 33</b>  <b>Modificata da:</b> l.r. 12/2002 l.r. 40/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attivazione dei controlli</li> <li>• Adozione di misure volte alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico</li> <li>• Irrogazione delle sanzioni amministrative in caso di violazione delle disposizioni della presente legge</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione delle zone a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico, nelle quali sono applicabili i disposti del DM 15 aprile 1994 ("Norme tecniche in materia di livelli e di stati di attenzione e di allarme per gli inquinanti atmosferici nelle aree urbane") e successive modifiche, le relative autorità competenti alla gestione degli stati di attenzione e di allarme, alla adozione dei provvedimenti preventivi o conseguenti all'insorgenza degli stati di attenzione e di allarme volti al contenimento degli episodi acuti di inquinamento atmosferico ed alla elaborazione, di concerto con la Provincia competente per territorio, di un piano di interventi operativi, comprendente misure strutturali a medio e lungo termine</li> <li>• Determinazione dei criteri per la composizione ed i compiti di un organo tecnico consultivo in materia</li> <li>• Definizione dei criteri generali per la elaborazione dei piani di</li> </ul>		

			<p>intervento operativo, in attuazione delle direttive CE in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione della struttura della rete di rilevamento degli inquinanti atmosferici, in accordo con le Amministrazioni Provinciali competenti</li> <li>• Determinazione delle stazioni costituenti la rete finalizzata al controllo ed alla sorveglianza dell'inquinamento da ozono</li> <li>• Adozione di norme tecniche relative ai criteri ed alle modalità dei controlli concernenti gas di scarico dei veicoli a motore circolanti in regione, ai criteri ed alle modalità dei controlli concernenti il corretto funzionamento e manutenzione degli impianti termici non inseriti in un ciclo di produzione industriale, all'esercizio delle lavorazioni che utilizzano solventi organici volatili</li> <li>• Assegnazione ai Comuni, inclusi nelle aree individuate con deliberazione della Giunta regionale, di contributi finanziari al fine di promuovere la mobilità</li> </ul>	
--	--	--	--	--

			<p>sostenibile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Assegnazione alle Province dei contributi finanziari l'installazione delle reti di rilevamento degli inquinanti atmosferici</li> </ul>		
<p><b>l.r. 77/1998</b>  <b>Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica</b></p> <p><b>Modificata da:</b>  l.r. 98/1998  l.r. 67/1999  l.r. 1/2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rilevamento, secondo le procedure stabilite dalla Regione, del fabbisogno abitativo</li> <li>Attuazione degli interventi idonei a soddisfare i fabbisogni rilevati</li> <li>Individuazione degli operatori incaricati della realizzazione degli interventi e la ripartizione dei finanziamenti</li> <li>Accertamento dei requisiti soggettivi per l'accesso ai finanziamenti di ERP</li> <li>Accertamento dei requisiti oggettivi degli interventi</li> <li>Vigilanza sulla gestione amministrativo-finanziaria delle cooperative edilizie comunque fruente di contributi pubblici</li> <li>Autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato dalle cooperative a proprietà indivisa</li> <li>Autorizzazione alla cessione anticipata degli alloggi di ERP</li> <li>Formazione e gestione dei bandi di</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinazione di linee di intervento e gli obiettivi di settore</li> <li>Definizione dei piani e i programmi di intervento e le modalità di erogazione delle risorse</li> <li>Definizione delle modalità di incentivazione, anche finanziaria</li> <li>Definizione degli indirizzi per l'individuazione delle tipologie di intervento</li> <li>Determinazione dei limiti di reddito e i requisiti soggettivi necessari per l'accesso ai benefici</li> <li>Definizione degli indirizzi per la determinazione dei criteri di assegnazione e di gestione degli alloggi di edilizia residenziale destinati al diritto alla casa, nonché per la fissazione dei relativi canoni</li> <li>Determinazione dei limiti di costo e i requisiti oggettivi da rispettare nella realizzazione degli interventi</li> <li>Definizione dei criteri per la ripartizione dei finanziamenti tra le varie categorie degli operatori</li> </ul>		

	<p>assegnazione</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formazione e approvazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi</li> <li>• Promozione della mobilità degli assegnatari</li> <li>• Determinazione in ordine alle decadenze delle assegnazioni ed alle occupazioni abusive</li> <li>• Ogni altra iniziativa finalizzata allo sviluppo del settore non attribuita da leggi nazionali o regionali ad altri soggetti.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifica e controllo, anche in forma sostitutiva, nei casi previsti dai programmi, dell'attuazione dei programmi stessi, della congruità dei costi, dell'utilizzazione delle risorse finanziarie</li> <li>• Definizione degli indirizzi relativi alle modalità di sostegno finanziario per favorire l'accesso al mercato della locazione dei nuclei familiari più disagiati</li> <li>• Determinazione, sentiti i Comuni, delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo</li> <li>• Acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa</li> <li>• Definizione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni</li> </ul>		
<p><b>l.r. 78/1998</b>  <b>Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili</b></p> <p><b>Modificata da:</b>  l.r. 4/2004  l.r. 1/2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adeguamento del proprio strumento urbanistico generale al PAERP</li> <li>• Individuazione dei casi in cui il rilascio dell'autorizzazione per l'attività estrattiva nei nuovi bacini estrattivi è subordinato all'approvazione di un piano urbanistico attuativo d'iniziativa pubblica o privata precisando gli elaborati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In caso di mancato adeguamento comunale nel termine, adozione degli atti di adeguamento dello strumento urbanistico comunale e ed approvazione, nei successivi 3 mesi, rivalendosi sul Comune per le relative spese</li> <li>• Rilascio dell'autorizzazione per la ricerca e la coltivazione di cave e torbiere, ai fini del vincolo idrogeologico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivazione del recupero delle aree di escavazione dismesse e in abbandono e del riutilizzo dei residui provenienti dalle attività estrattive e di quelli ad essi assimilabili derivanti da altre attività</li> <li>• Elaborazione di un Piano Regionale delle Attività Estrattive</li> <li>• Rilascio dell'autorizzazione all'attività estrattiva,</li> </ul>		

	<p>necessari</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessione dell'autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava e torbiera</li> <li>• Creazione di consorzi volontari o disposizione della costituzione di consorzi obbligatori tra imprese per la gestione unica delle cave e torbiere contigue o vicine al fine di garantirne un più razionale sfruttamento</li> <li>• Accertamento dei fatti che comportano decadenza dall'autorizzazione</li> <li>• Rilascio del permesso di ricerca di materiali di cava o torbiera</li> <li>• In materia di vincolo idrogeologico, rilascio di autorizzazione ad introdursi nelle proprietà private per effettuare indagini preliminari</li> <li>• Vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere, ivi comprese le cave di prestito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il rilascio dell'autorizzazione, ai fini del vincolo idrogeologico, per la ricerca e la coltivazione di cave e torbiere, ferme restando le competenze attribuite in materia agli Enti Parco</li> </ul>	<p>l'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico e l'autorizzazione ai fini del vincolo paesaggistico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilascio dell'autorizzazione per le cave di prestito per il reperimento di materiali finalizzati esclusivamente alla realizzazione di opere pubbliche diverse da quelle di interesse statale e regionale</li> <li>• Esercizio di tutte le funzioni amministrative relative alle attività di ricerca e coltivazione dei minerali solidi, appartenenti alla categoria miniere</li> <li>• Conferimento di permessi di ricerca e le concessioni minerarie relative ai minerali solidi e ai gas non combustibili</li> <li>• Determinazione delle tariffe da corrispondersi da parte dei richiedenti di autorizzazioni, verifiche, collaudi relativamente alla ricerca e coltivazione di minerali solidi e dei gas non combustibili</li> <li>• Determinazione dei diritti, dei canoni e dei contributi dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni per i minerali solidi e dei gas non combustibili</li> </ul>		
<b>I.r. 79/1998</b> <b>Norme per</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorità competente per la procedura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorità competente per la procedura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facoltà di assoggettare a procedura di</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina regionale dell'organizzazione e</li> </ul>

<p><b>l'applicazione della valutazione di impatto ambientale</b></p> <p><b>Modificata da:</b> l.r. 79/2000 l.r. 53/2001 l.r. 61/2003</p>	<p>di VIA per i progetti enumerati nella legge principalmente nei settori agricoltura, turismo, infrastrutture entro determinati limiti dimensionali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esercizio delle funzioni di vigilanza, di controllo e di applicazione delle sanzioni previste dalla presente legge</li> </ul>	<p>di VIA per i progetti enumerati nella legge principalmente nei settori degli impianti industriali e dello smaltimento di rifiuti</p>	<p>VIA specifici progetti, anche in deroga</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorità competente per la procedura di VIA per i progetti enumerati nella legge principalmente nei settori estrazione, industria energetica e infrastrutture entro determinati limiti dimensionali</li> <li>• Potere sostitutivo in caso di inerzia dell'autorità preposta</li> <li>• Partecipazione al procedimento della VIA di competenza statale</li> </ul>		<p>dell'attività degli uffici preposti alla VIA</p>
<p><b>L.r. 88/1998</b></p> <p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In materia di viabilità, rilascio della concessione per l'installazione e l'esercizio di impianti lungo le autostrade ed i raccordi autostradali</li> <li>• In materia di opere pubbliche, attribuzione di tutte le funzioni non riservate alla Regione o delegate alle Province, ad eccezione delle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree a terra, degli specchi acquei, dei fondali e delle infrastrutture nei porti e il ripristino di edifici privati danneggiati da eventi bellici,</li> <li>• In materia di trasporti, funzioni concernenti le concessioni di</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ogni funzione amministrativa non individuata dalla presente legge e non riservata alla Regione</li> <li>• Per la protezione della natura e dell'ambiente e la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, titolarità di tutte le funzioni non attribuite alla Regione</li> <li>• In materia di inquinamento delle acque, autorizzazione di immersione in mare di materiali di escavo, inerti, materiali geologici inorganici e manufatti</li> <li>• Autorizzazione di immersione in mare di strutture di contenimento dei materiali anzidetti</li> <li>• Autorizzazione di interventi di rinascimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Regione promuove forme di concertazione permanente con gli Enti locali</li> <li>• Funzioni e compiti concernenti: il concorso alla elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore; atti di intesa e di concertazione con lo Stato e le altre Regioni nonché, per quanto di competenza, i rapporti con le istituzioni comunitarie</li> <li>• Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale, definiti ai sensi della legislazione vigente</li> <li>• Coordinamento dei sistemi informativi</li> <li>• Cura di specifici interessi di carattere unitario</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di regolamento regionale sulle modalità di esercizio delle funzioni tecniche, amministrative e di controllo di competenza della Regione; in materia di opere pubbliche riserva di regolamento regionale per l'esercizio delle funzioni tecniche, amministrative e di controllo di competenza della Regione</li> </ul>

<p><b>geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112</b></p> <p><b>Modificata da:</b>  l.r. 30/2000  l.r. 40/2000  l.r. 1/2001  l.r. 67/2003  l.r. 53/2001  l.r. 64/2001  l.r. 20/2006  l.r. 19/2003  l.r.39/2005  l.r. 20/2006  l.r.11/2008</p>	<p>beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, nonché del demanio lacuale e fluviale</p>	<p>della fascia costiera</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizzazione di movimentazione di fondali</li> <li>• Monitoraggio della qualità delle acque interne e costiere e sulla produzione, l'impiego, la diffusione dei detersivi</li> <li>• In materia di inquinamento atmosferico, rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione</li> <li>• Tenuta e aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione</li> <li>• In materia di viabilità, attribuzione di tutte le funzioni non riservate alla Regione</li> <li>• Progettazione, costruzione e manutenzione delle strade regionali</li> <li>• Classificazione, declassificazione e dismissione delle strade comunali</li> <li>• Funzioni concernenti le strade regionali attribuite agli enti proprietari delle strade</li> <li>• In materia di trasporti, attribuzione di tutte le funzioni non riservate alla regione o non attribuite ai Comuni</li> <li>• Funzioni relative alle deroghe alle distanze</li> </ul>	<p>e le altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle altre normative attuative della medesima</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esercizio di poteri sostitutivi in caso di inadempienza da parte degli Enti locali</li> <li>• Individuazione delle zone sismiche</li> <li>• Protezione e osservazione delle zone costiere</li> <li>• Esercizio delle funzioni in ordine alle "aree ad elevato rischio di crisi ambientale"</li> <li>• In materia di inquinamento delle acque: la tenuta e l'aggiornamento degli elenchi delle acque; elaborazione dei programmi di monitoraggio sullo stato della qualità delle acque superficiali e sotterranee; autorizzazione alla deroga per l'idoneità alla balneazione nelle acque costiere; esercizio del potere di deroga in materia di acque destinate al consumo umano</li> <li>• In materia di inquinamento atmosferico, l'individuazione di aree nelle quali le emissioni o la qualità dell'aria sono soggette a limiti o valori più restrittivi in relazione all'attuazione di piani regionali di risanamento</li> </ul>		
--	--	--	---	--	--

		<p>legali per le costruzioni entro la fascia di rispetto dalle linee e infrastrutture di trasporto diverse da strade ed autostrade regionali</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In materia di energia, tutte le funzioni non riservate alla Regione o attribuite ai Comuni</li> <li>• Autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio di linee e impianti per il trasporto, la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica non riservate alla Regione</li> <li>• Funzioni relative all'esercizio di reti di oleodotti e gasdotti</li> <li>• Funzioni relative allo stoccaggio di idrocarburi in terraferma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In materia di viabilità, la programmazione pluriennale degli interventi da realizzarsi nel territorio regionale</li> <li>• Coordinamento delle funzioni, attribuite alle Province, di progettazione, costruzione e manutenzione delle strade regionali</li> <li>• Verifica dei progetti delle strade regionali</li> <li>• Determinazione dei criteri relativi alla fissazione dei canoni per le licenze, le autorizzazioni, e le concessioni, nonché per l'esposizione di pubblicità lungo o in vista delle autostrade e strade regionali</li> <li>• Individuazione degli ambiti territoriali entro i quali l'esposizione di pubblicità è vietata o limitata, ai fini della tutela del paesaggio</li> <li>• Concessione di costruzione e esercizio di autostrade e strade regionali, ivi compresa la determinazione delle tariffe</li> <li>• Classificazione e declassificazione delle strade regionali e provinciali</li> <li>• Individuazione della rete autostradale e stradale regionale e provinciale</li> <li>• Promozione accordi di programma con altre Regioni</li> </ul>		
--	--	--	---	--	--

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Classificazione, declassificazione e dismissione delle strade comunali, in caso di mancata intesa tra Province e Comuni</li> <li>In materia di opere pubbliche, realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione portuale</li> <li>• In materia di trasporti, l'individuazione dei criteri per il rilascio di concessioni su aree del demanio lacuale e fluviale</li> <li>• Estimo navale</li> <li>• Individuazione degli aeroporti di interesse regionale</li> <li>• In materia di energia: le concessioni per l'esercizio delle attività elettriche; l'attuazione del Piano energetico regionale; la definizione, nell'ambito del Piano energetico regionale, degli standard tecnici per la realizzazione e gestione degli impianti di produzione di energia, anche da fonti rinnovabili, e di procedure amministrative semplificate, l'assistenza agli Enti locali per le attività di informazione e formazione, rilascio di permessi di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche sulla terraferma nonché la concessione dei relativi contributi finanziari</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polizia mineraria</li> <li>• Determinazione delle tariffe da corrispondere da parte dei richiedenti autorizzazioni, verifiche e collaudi entro i limiti massimi fissati dallo Stato</li> <li>• Determinazione dei limiti massimi dei diritti, canoni e contributi dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni</li> </ul>		
<p><b>l.r. 91/1998</b> <b>Norme per la difesa del suolo</b></p> <p><b>Modificata da:</b> l.r. 1/1999 l.r. 26/1999 l.r. l.r. 1/2001 l.r. 67/2003 l.r. 27/2005 l.r. 29/2007 l.r. 56/2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione alla Conferenza di bacino costituita per i bacini idrografici di rilievo regionale</li> <li>• Pulizia dei tratti degli alvei dei fiumi, dei torrenti e dei corsi d'acqua interni ai centri stessi, nonché alla manutenzione dei muri ed argine, dei parapetti e delle altre opere, predisposte a difesa dei centri abitati medesimi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione alla Conferenza di bacino costituita per i bacini idrografici di rilievo regionale</li> <li>• Vigilanza, controllo e applicazione delle sanzioni relativamente al contenuto del regolamento regionale, finalizzato alla riduzione dei consumi</li> <li>• Tutte le funzioni in materia di difesa del suolo conferite alla Regione, ma ad essa non riservate</li> <li>• Finanziamento dell'organizzazione dei servizi e degli interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino, sentiti gli altri Enti locali interessati</li> <li>• Predisposizione di un piano di regolazione degli usi delle acque superficiali e sotterranee, finalizzato a garantire un'equilibrata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nomina del Segretario generale delle Conferenze di bacino</li> <li>• Emanazione di istruzioni tecniche per assicurare contenuti minimi omogenei dei piani di bacino</li> <li>• Adozione del Piano di bacino</li> <li>• Approvazione di programmi pluriennali di intervento nell'ambito del Piano di bacino</li> <li>• In materia di difesa del suolo, pianificazione, programmazione, indirizzo e controllo di efficacia nelle materie di cui alla presente legge, ivi compresa la difesa delle coste e degli abitati costieri, il bilancio idrico e le misure per la pianificazione dell'economia idrica</li> <li>• Classificazione opere idrauliche</li> <li>• Omologazione sulle nuove opere idrauliche e sulle modifiche delle opere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione alla Conferenza di bacino costituita per i bacini idrografici di rilievo regionale (per Comunità montane ed Enti Parco)</li> <li>• Alle Comunità montane eventuale delega da parte delle Province di loro funzioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di regolamento regionale in materia di riduzione dei consumi, la tutela della risorsa, la prevenzione delle crisi idriche, anche incidendo sulle concessioni di derivazione e sui relativi canoni</li> <li>• Definizione i criteri per la costituzione di riserve di acqua e per il riutilizzo delle acque</li> </ul>

		distribuzione della risorsa disponibile	<p>idrauliche esistenti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizzazioni relative ai manufatti interferenti con le opere idrauliche</li> <li>• Progettazione e realizzazione ove previsto dagli atti di programma, di opere idrauliche ed idrogeologiche</li> <li>• Progettazione e realizzazione, ove previsto dagli atti di programma, delle opere di difesa delle coste e degli abitati costieri</li> <li>• Delimitazione delle aree a rischio idrogeologico, delle aree a rischio di crisi idrica, degli abitati da consolidare</li> <li>• Monitoraggio idrogeologico ed idraulico</li> <li>• Predisposizione del regolamento per la disciplina delle acque superficiali anche ai fini della determinazione della pubblicità delle medesime</li> <li>• Promozione iniziative per la riduzione dei consumi irrigui e produttivi e per il risparmio idrico, nonché per la costituzione di riserve idriche</li> <li>• Riduzione dei consumi, la tutela della risorsa, la prevenzione delle crisi idriche, anche incidendo sulle concessioni di derivazione e sui relativi</li> </ul>		
--	--	---	--	--	--

			<p>canoni</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Definizione dei criteri per la costituzione di riserve di acqua e per il riutilizzo delle acque</li> <li>Riorganizzazione degli Uffici del Genio civile</li> </ul>		
<p><b>L.r. 40/2001</b>  <b>Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni</b></p> <p><b>modificata da:</b>  L.r. 60/2003  L.r. 70/2005  L.r. 35/2007  L.r. 37/2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentazione alla Giunta regionale delle proposte di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali nell'esercizio delle funzioni in forma associata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proposta degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali nell'esercizio delle funzioni in forma associata in caso di inerzia dei comuni</li> <li>Attribuzione di funzione ai circondari tramite convenzione</li> <li>Promozione di forme di cooperazione con i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni e i circondari anche tramite forme di incentivazione finanziaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definizione del programma di riordino territoriale</li> <li>Promozione dello sviluppo delle gestioni associate dei Comuni e dei processi aggregativi e di cooperazione fra Enti locali</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Riserva di regolamento regionale sull'attuazione della legge</li> </ul>
<p><b>L.r. 61/2003</b>  <b>Norme in materia di autorizzazione integrata ambientale. Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1998 n. 79 (Norme per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale). Aree produttive ecologicamente attrezzate. Modifiche alla legge regionale 1</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Rilascio dell'autorizzazione ambientale integrata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Istituzione di un comitato di coordinamento tecnico per l'applicazione della normativa sull'autorizzazione ambientale integrata</li> </ul>		

<p><b>dicembre 1998, n. 87 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).</b></p>					
<p><b>l.r. 67/2003 Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività</b></p> <p><b>Modificata da:</b> 35/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutte le funzioni amministrative concernenti le attività di protezione civile</li> <li>• Promozione organizzazioni di volontariato</li> <li>• Definizione del piano di protezione civile e del quadro dei rischi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborazione del quadro dei rischi relativo al territorio provinciale</li> <li>• Definizione di organizzazione e procedure per fronteggiare situazioni di emergenza</li> <li>• Previsione e monitoraggio degli eventi</li> <li>• Supporto alle attività di competenza dei comuni in caso di emergenza e coordinamento degli interventi di soccorso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione delle modalità per la elaborazione del quadro dei rischi ai vari livelli territoriali</li> <li>• Definizione dell'organizzazione del sistema regionale di protezione civile e definizione degli indirizzi per l'attività di competenza degli Enti locali</li> <li>• Definizione delle procedure operative di propria competenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunità montane: partecipazione all'attività di prevenzione e soccorso</li> <li>• Eventuale delega della gestione degli adempimenti provinciali concernenti la previsione e il monitoraggio degli eventi</li> <li>• Coordinamento intercomunale dei soccorsi attivati dalla provincia, censimento dei danni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di regolamento regionale sull'attuazione della legge</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione dell'attività di censimento dei danni</li> <li>• Impiego del volontariato</li> <li>• Supporto ai comuni nell'elaborazione del piano dei rischi</li> <li>• Formazione</li> <li>• Informazione</li> <li>• Promozione organizzazioni di volontariato</li> <li>• Applicazione dei benefici previsti dalla legge alle associazioni di volontariato, definizione del piano di protezione civile e del quadro dei rischi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione del potenziamento del sistema regionale di protezione civile</li> <li>• Supporto delle attività di soccorso di competenza dei Comuni in raccordo con le Province</li> <li>• Collaborazione con il dipartimento della protezione civile a definire l'organizzazione del sistema regionale della protezione civile per fronteggiare gli eventi di rilievo nazionale</li> <li>• Definizione degli standard formativi del personale impegnato nelle attività di protezione civile</li> <li>• Promozione della formazione di una coscienza di protezione civile della popolazione e in particolare dei giovani</li> <li>• Accordi con le altre regioni per l'espletamento delle attività di comune interesse</li> <li>• Dichiarazione dello stato di emergenza regionale per gli eventi di e richiesta della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale</li> <li>• Promozione organizzazioni di volontariato</li> <li>• Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato</li> <li>• Definizione del piano operativo regionale</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

<p><b>I. r. 30/2005</b> <b>Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Comune del territorio in cui l'opera privata o pubblica di competenza della Regione è realizzata è autorità espropriante, anche per la realizzazione delle opere di edilizia residenziale pubblica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Provincia è autorità espropriante per l'opera o pubblica di competenza della Regione che interessa il territorio di più Comuni e nel territorio in cui si realizza la parte prevalente dell'opera <ul style="list-style-type: none"> <li>• Istituzione della Commissione espropri</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivazione della gestione associata delle funzioni in materia di espropriazione</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'autorità competente all'organizzazione dell'ufficio per le espropriazioni e alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è competente all'emanazione degli atti relativi alle procedure espropriative che si rendano necessarie per la realizzazione dell'opera medesima</li> </ul>
<p><b>I.r. 20/2006</b> <b>Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento</b>  <b>Modificata da:</b> I.r. 60/2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilascio delle autorizzazioni allo scarico, non in pubblica fognatura, di acque reflue domestiche</li> <li>• Approvazione del progetto definitivo degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, previo parere vincolante della provincia</li> <li>• Agevolazione ed incentivazione alla realizzazione di impianti di accumulo e riutilizzo delle acque meteoriche dilavanti non contaminate, anche con specifiche disposizioni dei propri strumenti regolamentari od urbanistici</li> <li>• Ordinanza di allacciamento al servizio pubblico di fognatura in caso di mancata osservanza delle norme in materia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilascio delle autorizzazioni allo scarico, non in pubblica fognatura, di acque reflue urbane <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizzazione allo scarico degli scaricatori di piena di classe B2</li> <li>• In materia gestione della qualità delle acque e in presenza di particolari situazioni di magra del corpo idrico ricettore che ne possano compromettere l'uso idropotabile, prescrizione, ove necessario, ai soggetti interessati particolari interventi per diminuire l'apporto inquinante e la diminuzione dei diritti di prelievo di acque al fine di aumentare il deflusso minimo vitale in alveo</li> </ul> </li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva di regolamento comunale sul rilascio dell'autorizzazione allo scarico nell'ambito del permesso di costruire o ad altri atti autorizzativi in materia edilizia</li> <li>• Procedure per la regolarizzazione amministrativa degli scarichi esistenti che, comunque, non può avvenire oltre due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle norme tecniche vigenti</li> <li>• Riserva di regolamento regionale sulle modalità di esercizio da parte degli Enti locali e delle AATO delle competenze sull'assimilazione ad acque reflue domestiche, sui trattamenti appropriati, sulle fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque</li> </ul>

					reflue per il tempo necessario al loro avvio
--	--	--	--	--	---