



La ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali e le possibili ipotesi di razionalizzazione: il caso della Toscana

Ricerca realizzata con il contributo di Fondazione Monte dei Paschi di Siena
(Deliberazione della Deputazione Amministratrice della Fondazione
in data 21 Novembre 2006)

Novembre 2008

INDICE PARTICOLAREGGIATO

Introduzione <i>di Franco Bassanini</i>	1
L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata <i>di Vincenzo Cerulli Irelli</i>	23
1. Attuale assetto dell'organizzazione locale di base	23
2. Principi costituzionali e assetto della legislazione	30
3. Sguardo alla esperienza francese	34
4. Verso il nuovo assetto dell'organizzazione locale di base	35
L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana) <i>di Gian Candido De Martin e Guido Meloni</i>	41
1. Il quadro costituzionale di riferimento	41
2. Lo scenario istituzionale di riferimento	42
2.1. <i>Il riconoscimento normativo dell'amministrazione di area vasta</i>	42
2.2. <i>Amministrazione di base e amministrazione di area vasta nel nuovo contesto costituzionale</i>	44
2.3. <i>Amministrazione di area vasta e livelli istituzionali</i>	45
3. Alcuni nodi della semplificazione istituzionale e i possibili interventi risolutivi	45
3.1. <i>Il dato dimensionale e il numero delle province</i>	45
3.2. <i>Province, forme associative degli enti locali e soggetti d'ambito</i>	47
3.3. <i>Il dato funzionale delle province</i>	48
3.4. <i>La finanza delle province</i>	50
3.4.1. <i>Le spese</i>	50
3.4.2. <i>Le entrate</i>	51
3.5. <i>Il personale delle province</i>	52
Le Città metropolitane <i>di Adriana Vigneri</i>	54
1. La legislazione sulle città metropolitane. Le ragioni dell'inerzia	54
2. L'interpretazione costituzionale (articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione)	55
3. Sul procedimento costitutivo delle città metropolitane	59
4. Un possibile intervento legislativo: procedimento e contenuti	61
La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali <i>di Francesco Merloni</i>	66
1. Gli strumenti di semplificazione	66
2. La sussidiarietà e l'eccezionalità di funzioni regionali operative	67
3. La Regione come "guida" e "motore" del sistema regionale-locale	67
4. Le funzioni "strategiche" della Regione	69
4.1. <i>La legislazione regionale</i>	69
4.2. <i>La programmazione e il coordinamento regionale</i>	70

4.3.	<i>La nuova frontiera dei “controlli”</i>	70
4.4.	<i>I poteri sostitutivi</i>	72
4.5.	<i>Il ruolo regionale nella finanza locale</i>	72
4.6.	<i>L’assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali</i>	73
5.	Le funzioni regionali di carattere operativo	74
6.	Le conseguenze sull’apparato amministrativo regionale e sugli enti strumentali	74
7.	Un nuovo patto tra Regione ed enti locali	78

La razionalizzazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali nella regione Toscana

	<i>di Pierluigi Petrillo, Gabriella Angiulli, Cristina Fasone</i>	81
	Premessa	81
1.	Il quadro di riferimento in relazione ai rapporti fra Regioni ed enti locali: le leggi “Bassanini” e la Regione Toscana	82
1.1	<i>Il quadro costituzionale vigente fino al 2001 e lo Statuto della Regione Toscana</i>	82
1.2	<i>Il rapporto tra Regioni ed enti locali e la “rivoluzione” degli anni novanta</i>	85
1.3	<i>L’adeguamento della Regione Toscana alle “leggi Bassanini”</i>	93
2.	Un passo in avanti: Regioni ed enti locali nella costituzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione	98
2.1	<i>La Repubblica nel Titolo V novellato</i>	98
2.2	<i>Il nuovo assetto della potestà normativa fra Stato, Regioni ed enti locali</i>	100
2.3	<i>L’attribuzione delle funzioni amministrative</i>	106
2.4	<i>Altri elementi che contribuiscono a delineare il regionalismo italiano</i>	110
3.	La riforma del riparto di competenze fra Regione Toscana ed enti locali	111
3.1	<i>Gli strumenti normativi che disciplinano l’allocazione delle funzioni</i>	111
3.2	<i>L’attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale</i>	118
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>	119
3.4	<i>(Segue) una sede di raccordo “necessitata”: il Consiglio delle autonomie locali nella Regione Toscana</i>	126
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	133

Ipotesi di semplificazione istituzionale nella Regione Toscana: dalle associazioni intercomunali agli ambiti territoriali

	<i>di Wladimiro Gasparri</i>	142
1.	Premessa	
2.	Le origini del processo di riorganizzazione: le Associazioni Intercomunali	
3.	L’attuazione del Titolo V nel processo di adeguamento dell’ordinamento regionale toscano	
4.	I modelli del riordino istituzionale toscano: Area Vasta, Comunità montane, ambiti territoriali e livelli ottimali	
5.	L’area vasta nell’esperienza toscana: nozione ed evoluzione. Il Patto per lo sviluppo locale quale strumento di <i>governance</i> programmatica	

- e progettuale dell'area vasta
- 6. I sistemi metropolitani in Toscana: dall'area metropolitana all'area vasta
 - 6.1 *L'area vasta della Toscana centrale: un sistema policentrico*
 - 6.2 *L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia: dallo schema strutturale alla Conferenza dell'area metropolitana*
 - 6.3 *La Città metropolitana di Firenze e la Conferenza dei Sindaci. La Città della Piana*
- 7. Il Circondario Empolese Valdelsa e quello della Val di Cornia
- 8. L'area vasta in materia sanitaria
 - 8.1. *I Comitati di area vasta come 'cartello' di concertazione aziendale*
 - 8.2. *La Società della Salute: la zona-distretto quale livello territoriale ottimale cui allocare l'organizzazione di base del sistema sanitario integrato con quello socio-assistenziale*
 - 8.2.1. *Dalla sperimentazione al consolidamento legislativo della Società della Salute*
 - 8.2.2. *La disciplina legislativa della Società della Salute. Natura giuridica, funzioni ed organi*
 - 8.3. *Gli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV): nuovo modello per le attività strumentali delle Aziende sanitarie locali*
 - 8.3.1. *Le origini: i Consorzi di Area Vasta*
 - 8.3.2. *La costituzione degli ESTAV. Natura giuridica, funzioni ed organi*
- 9. Le Comunità montane come forma del superamento degli ambiti di competenza comunale nei territori montani
 - 9.1 *Le Comunità montane nella legislazione nazionale e in quella della Regione Toscana: brevi cenni*
 - 9.2 *Il riordino delle Comunità montane nella legge reg. Toscana n. 37/2008: l'affermazione del principio di cooperazione istituzionale*
 - 9.3. *La costituzione di unioni di Comuni a seguito del riordino delle Comunità montane*
- 10. Le gestioni associate: rimedio alle dimensioni socio-territoriali dei Comuni Toscani
 - 10.1. *Le gestioni associate anteriori alla legge regionale di riordino territoriale*
 - 10.2. *La disciplina normativa in materia di gestione associata*
 - 10.3. *La riorganizzazione dei servizi locali in Toscana: dalla legge reg. Toscana n. 40/2001 al programma di riordino territoriale*
 - 10.4. *I criteri per la concessione dei contributi*
- 11. Per concludere

Appendice

Griglia di riferimento delle funzioni tra Regione ed altri enti locali

Articolazione territoriale dei paesi dell'Unione europea

FRANCO BASSANINI

INTRODUZIONE

1. Tra i fattori decisivi della capacità delle moderne democrazie di garantire libertà, benessere, crescita, sicurezza e qualità della vita ai propri cittadini c'è la qualità dei loro sistemi istituzionali e amministrativi, la loro capacità di decidere le politiche pubbliche necessarie, di assicurare il necessario consenso alle decisioni adottate e di attuarle coerentemente e tempestivamente. Orbene, sul terreno della qualità del sistema istituzionale e amministrativo, e nonostante alcune coraggiose riforme varate negli ultimi vent'anni (ma non sempre coerentemente realizzate), l'Italia non regge al confronto con la maggior parte delle altre democrazie contemporanee.

Parte da questa constatazione il “filo rosso” che percorre gran parte del lavoro di ricerca e di elaborazione svolto in questi anni da Astrid, come altre volte mi è capitato di notare: parte, in altre parole, dalla convinzione che senza un forte e coraggioso ammodernamento delle nostre istituzioni e amministrazioni pubbliche, il nostro Paese non possa vincere, anzi neppure affrontare le sfide di questo secolo: le sfide della globalizzazione, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, della società dell'informazione, del terrorismo fondamentalista, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la rivendicazione di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione e la corporativizzazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali; e, anche, i nuovi problemi di finanza pubblica propri di un contesto nel quale la competizione globale sottopone i bilanci pubblici a *stress* crescenti e nel quale la appartenenza all'Unione monetaria europea, i vincoli del patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive.

Ciascuna di queste sfide contiene in sé straordinarie opportunità e inedite minacce. Per cogliere le opportunità e vincere le minacce occorrono efficaci politiche pubbliche, coraggiose e radicali riforme strutturali. Ma per definire e attuare le politiche pubbliche e le riforme necessarie, servono istituzioni forti e rappresentative, capaci di decidere tempestivamente e di assicurare il necessario consenso sulle decisioni adottate. E occorrono amministrazioni moderne e performanti, per tradurre le decisioni in interventi, servizi, azioni di promozione, di stimolo, di regolazione.

Non si tratta soltanto di un problema di governabilità, al quale rispondere con efficaci misure di rafforzamento della stabilità e della coesione delle maggioranze, di potenziamento

dei poteri di decisione degli esecutivi, di ristrutturazione del Parlamento, di riorganizzazione e razionalizzazione delle istituzioni territoriali (questioni alle quali Astrid ha dedicato in questi anni attente riflessioni e sulle quali ha prodotto molte analisi e proposte¹). Ma si tratta, anche, di un problema, altrettanto se non più grave, di rappresentatività, di consenso e di fiducia nelle istituzioni, di sostanziale delegittimazione del ceto politico, di progressivo affievolimento del sistema dei contrappesi e dei controlli, di indebolimento delle istituzioni di garanzia (questioni che sono state, parimenti, oggetto delle nostre analisi e elaborazioni²). La forza delle istituzioni, infatti, non dipende solo dalla rapidità delle decisioni: potere decidere rapidamente è certo una necessità oggi ineludibile; ma occorre anche prendere le decisioni giuste; e soprattutto essere in condizioni di poterle attuare e implementare: e nelle moderne democrazie complesse – come è noto – l’attuazione delle politiche pubbliche non si fa per editto del principe. Le istituzioni democratiche sono forti, dunque, se sono capaci non solo di decidere, ma di farlo con il consenso e la partecipazione dei cittadini. E se sono dotate di apparati amministrativi efficaci e performanti, idonei a garantire che le scelte compiute abbiano coerente e rapida attuazione: di qui l’importanza strategica della riforma dell’amministrazione, di una radicale e coraggiosa operazione di ammodernamento del nostro sistema amministrativo³.

Il “filo rosso” delle nostre riflessioni e delle nostre ricerche non poteva non incrociare la questione cruciale di cui si occupa questo libretto. Quella della semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo. Una questione nient’affatto nuova, come è del tutto ovvio. Come si vedrà tra poco, essa era ben presente ai riformatori degli anni novanta. Ma negli anni più recenti essa è venuta assumendo una importanza cruciale, per certi versi pregiudiziale. Nessun disegno riformatore ne può prescindere, quanto meno in un Paese come l’Italia.

2. Negli anni novanta, le amministrazioni pubbliche italiane hanno vissuto una tumultuosa ma appassionante stagione di riforme. Dopo decenni di sostanziale immobilismo e

¹ Cfr. per es. ASTRID, *Verso il federalismo*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Bologna, Il Mulino, 2003; ASTRID, *L’attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Welfare e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2005; ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2006; nonché vari *paper* reperibili in <http://www.astrid-online.it/I-paper-di/index.htm>.

² ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004; ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007

³ V. ASTRID, *L’ammodernamento del sistema amministrativo italiano*, a cura di F. Bassanini, in <http://www.astrid-online.it/Riforma-dei/Studi-e-ri/Archivio-21/doc6.pdf>; ASTRID, *Lo Stato compratore. L’acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni*, a cura di L. Fiorentino, Bologna, Il Mulino, 2007; ASTRID, *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D’Alessio, Bologna, Il Mulino, 2008.

di defatiganti quanto inutili dibattiti, il processo di ammodernamento del sistema amministrativo (ed anche del sistema istituzionale, quanto meno nei suoi “rami bassi”) sembrava, pur tra incertezze e contraddizioni, avviato in modo ormai irreversibile.

All’inizio, l’urgenza di una riforma radicale nasceva essenzialmente dalla necessità di ridurre i costi per concorrere al risanamento della finanza pubblica e per rientrare nei parametri di Maastricht. Nell’ultimo quinquennio del Novecento, la spinta alla riforma trasse tuttavia alimento anche dalla convinzione che il Paese non avrebbe potuto affrontare le sfide del nuovo secolo, sopra sinteticamente ricordate, senza un sistema istituzionale e amministrativo più moderno, efficiente e performante: non solo meno costoso per i bilanci pubblici, dunque, ma anche capace di imporre minori costi regolatori e burocratici alle imprese e alle famiglie, capace di fornire prestazioni e servizi di migliore qualità alle une e alle altre, capace di collaborare con i decisori politici nella elaborazione delle politiche pubbliche e, soprattutto, nella loro implementazione. La novità stava soprattutto nel fatto che tale convinzione non era ormai più soltanto il patrimonio di una ristretta élite di illuminati innovatori (come era stato fino a qualche anno prima, all’epoca dello sconsolato “Rapporto Giannini”), ma era sostanzialmente condivisa dai Governi della seconda metà degli anni novanta, era da essi assunta a fondamento e motivazione di una politica di riforme finalmente radicali, era (con maggiore o minore consapevolezza) condivisa dalla grande maggioranza delle forze sociali e della pubblica opinione. Anche per ciò quelle riforme furono all’inizio, sostenute, in Parlamento, da un largo schieramento *bipartisan*⁴.

Come si vedrà più oltre, quel “clima” non durò a lungo, e il metodo *bipartisan* fu travolto dalla approvazione a maggioranza, all’inizio del 2001, della controversa riforma del Titolo V della Costituzione⁵. Ma finché quel clima e quel metodo durarono, la stagione delle riforme non mancò di dare frutti. Così, tra il 1990 e il 2000, il costo del personale pubblico diminuì di due punti rispetto al PIL (dal 12,6% al 10,6%) collocando l’Italia nella fascia dei Paesi Ocse dotati di una amministrazione pubblica meno costosa. Importanti settori economici (dalla siderurgia alle telecomunicazioni, dal credito all’energia), fino ad allora dominati da monopoli o oligopoli pubblici, furono liberalizzati e privatizzati. Le istituzioni territoriali furono dotate di assetti istituzionali più moderni e di governi più stabili. Anticipando processi di decentramento oggi avviati in tutte le principali democrazie europee, fu avviata una

⁴ E’ appena il caso di ricordare qui che delle cinque cosiddette “leggi Bassanini” (1997-2000) tre ebbero l’approvazione dell’opposizione di centro destra; e che i cinque decreti legislativi e i 101 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, ebbero, tutti, l’approvazione unanime della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, con il consenso di presidenti di Regione, sindaci e presidenti di provincia politicamente schierati con l’opposizione.

⁵ V. F. Bassanini, *La “manutenzione straordinaria” del “nuovo” Titolo V*, in “Astrid Rassegna”, n. 7/2007.

generale redistribuzione di compiti, poteri e risorse tra i diversi livelli istituzionali, identificando nei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione i criteri guida di un razionale riassetto delle competenze. La struttura del Governo fu totalmente ridisegnata, riaggregando e riaccorpando i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi (agenzie, Utg), allineandosi (in questo caso con molto ritardo) ai modelli dei maggiori Stati europei. Sia pur con adattamenti e deroghe, furono largamente importati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato. Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle *performance*, responsabilità, merito, *customer satisfaction* cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni pubbliche e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività. Tra i primi al mondo, l'Italia si dotò degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione (dal documento elettronico alla firma digitale, dalla informatizzazione del fisco alla sperimentazione della carta d'identità elettronica). Il successo dell'autocertificazione faceva sperare in una rapida realizzazione del progetto di totale decertificazione e di radicale digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni delineato nel piano di *e-government* del 2000. L'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione e l'attivazione di una sistematica attività di semplificazione dei procedimenti e di elaborazione di testi unici prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici.

E così, alla fine del decennio, il rapporto Ocse del marzo 2001, sulla *Regulatory Reform* in Italia, attestava gli "impressionanti progressi" realizzati in pochi anni dal nostro Paese sul terreno della qualità della regolazione, della semplificazione burocratica e dell'ammodernamento dell'amministrazione⁶, elencando dati positivi dei quali, per vero, né l'opinione pubblica né il ceto politico italiano sembravano consapevoli. L'obiettivo di trasformare il sistema delle pubbliche amministrazioni italiane in risorsa e fattore decisivo della crescita e la competitività del Paese sembrava allora a portata di mano.

3. Tra gli obiettivi fondamentali delle riforme degli anni novanta, la semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo ebbe un posto di assoluto rilievo. La principale legge di riforma, la legge delega per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, n. 59

⁶ Ocse, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, Ocse, 2001, pag. 11 e *passim*.

del 15 marzo 1997, lo assumeva tra i principi fondamentali dell'intero disegno di riforma, nella sua triplice dimensione, funzionale, organizzativa e procedimentale.

Sotto il primo profilo (dimensione funzionale), la legge n. 59/1997 delegava il Governo ad una complessiva e radicale operazione di riassetto dei compiti e delle funzioni tra i diversi soggetti istituzionali e le diverse amministrazioni, identificando criteri e principi generali (sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, completezza, economicità)⁷, con l'implicito, ma evidente intento di eliminare sovrapposizioni, intrecci, duplicazioni di compiti, poteri e interventi tra amministrazioni diverse, dunque di semplificare l'assetto delle competenze.

Ma la legge n. 59 rendeva poi esplicito l'intento di semplificazione aggiungendo, ai principi e criteri direttivi del riassetto dei compiti e delle funzioni or ora accennati, tre ulteriori principi, poi incomprensibilmente sottovalutati dalla dottrina: il principio di "*responsabilità ed unicità dell'amministrazione*" ("con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari"⁸), il connesso principio di "*identificabilità in capo ad un unico soggetto* anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa"⁹ e il principio di "*omogeneità*", ("tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo"¹⁰). Ai primi due principi la stessa legge dava poi ulteriore specificazione, in relazione ad alcuni settori materiali di particolare delicatezza e importanza, delegando il Governo a "ridefinire, riordinare e razionalizzare [...] per quanto possibile *individuando momenti decisionali unitari*, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agroindustriale e nei servizi alla produzione; per quanto riguarda le politiche regionali, strutturali e di coesione della Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, la ricerca applicata, l'innovazione tecnologica, la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale e la promozione della razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione; per quanto riguarda la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno dell'occupazione; per quanto riguarda le attività relative alla realizzazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali, all'avvio degli impianti

⁷ I primi tre di questi principi – come è noto – sono stati "costituzionalizzati" dall'articolo 118 del nuovo Titolo V della Costituzione, assurgendo al ruolo di principi costituzionali vincolanti la legislazione sulla ripartizione delle funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali.

⁸ Art. 4, comma 3, lett. e.

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Art. 4, comma 3, lett. f.

medesimi e alla creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni ed impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica”¹¹.

Ma anche la radicale riorganizzazione del Governo e dell'amministrazione statale varata dal capo II della medesima legge n. 59/1997 assumeva come principio fondamentale la semplificazione dell'assetto delle funzioni e delle competenze. Tra i principi e criteri direttivi della delega per la riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, dei ministeri, delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici nazionali, l'articolo 12 della legge indicava infatti “la razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri” (lett. *f*); e la “eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti”(lett. *g*).

Un ruolo ancora più rilevante assumeva nel capo II della legge n. 59 il principio di semplificazione nella sua dimensione organizzativa, sottolineata già nella definizione dell'ambito materiale della delega (“razionalizzare l'ordinamento del Governo, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione dei Ministeri”¹²) ed esplicitata da tre dei criteri direttivi della delega elencati nell'articolo 12: la “razionalizzazione” dei Ministeri, “in ogni caso riducendone il numero, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura” (lett. *f*) la riorganizzazione delle “strutture di primo livello, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo o di agenzie e aziende, anche risultanti dalla aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di omogeneità, di complementarietà e di organicità” (lett. *g*), e il riordino delle “strutture periferiche dei Ministeri, dislocate presso ciascuna provincia, in modo da realizzare l'accorpamento e la concentrazione, sotto il profilo funzionale, organizzativo e logistico, di tutte quelle presso le quali i cittadini effettuano operazioni o pratiche di versamento di debiti o di riscossione di crediti a favore o a carico dell'Erario dello Stato” (lett. *l*).

Quanto alla dimensione procedimentale della semplificazione, con l'articolo 20 della legge n. 59, con la coeva legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*), e con le leggi di semplificazione del 1998, del 1999 e del 2000, si aprì allora e si sviluppò una breve ma intensa stagione di interventi radicali di delegificazione, deregolazione, codificazione, snellimento e

¹¹ Art. 4, comma 4, lett. *c*, della legge 59/1997.

¹² Art. 11, comma 1, lett. *a*, della legge 59/1997.

semplificazione dei procedimenti, alleggerimento dei carichi normativi e burocratici¹³ che sembrò, sia pur per un breve momento, poter consentire all'Italia di recuperare, nel volgere di qualche anno, lo storico *gap* che la separava dai Paesi più avanzati quanto a qualità della regolazione: tale, quanto meno, fu la valutazione che ne diede l'equipe internazionale dell'Ocse incaricata di redigere la *Regulatory Reform Review* dell'Italia, pubblicata nel 2001¹⁴.

Quanto dei principi e criteri direttivi in tema di semplificazione che erano contenuti in quelle leggi di delega sia stato effettivamente recepito nei decreti delegati, è oggetto da alcuni anni di vivaci dibattiti in dottrina. Come sempre, c'è chi preferisce sottolineare che il bicchiere è mezzo pieno, e chi lamenta che è rimasto mezzo vuoto. La valutazione più ottimista trova buone ragioni nel contenuto delle diverse centinaia di provvedimenti normativi (tra decreti legislativi e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri) che hanno profondamente innovato l'assetto del nostro ordinamento amministrativo (basti qui ricordare il decreto legislativo n. 300 del 1999, sulla riforma della organizzazione del Governo, il coevo decreto legislativo n. 303, sulla riforma della Presidenza del Consiglio, il decreto legislativo n. 112 del 1998, sul conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, e le leggi di semplificazione per il 1999 e il 2000). Le valutazioni più pessimistiche trovano, a loro volta, validi argomenti in un indiscutibile dato di fatto: che, negli anni successivi, l'implementazione di molte di queste innovazioni normative ha segnato il passo, si è fermata in mezzo al guado, o addirittura è rimasta al palo, grazie anche all'alternarsi di governi e maggioranze politiche diverse¹⁵, e ad una singolare interpretazione delle regole della democrazia maggioritaria affermatasi in Italia, secondo cui ogni nuovo Governo e ogni nuova maggioranza parlamentare dovrebbe necessariamente ricominciare da zero, smontando o insabbiando le riforme varate dai suoi predecessori. A ciò concorse, del resto, come già si è accennato, la "rottura" verificatasi con l'approvazione a maggioranza di una "grande" riforma costituzionale come la riforma del Titolo V della Carta del 1948¹⁶.

¹³ Rinvio sul punto a AA.VV., *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. Vandelli e G. Gardini, Rimini, Maggioli, 1999; F. Petricone, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1999, p. 663 ss; F. Patroni Griffi, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo*, in "Giornale dir. amm.", 2000, p. 101 e ss.; M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in "Dir. pubbl.", 2000, p. 385 ss. e S. Battini, *La legge di semplificazione 1999*, in "Giornale dir. amm.", 2001, p. 451 ss.; A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione. Una risorsa per competere*, in "Astrid Rassegna", n. 11/2005

¹⁴ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 143-199.

¹⁵ Che l'alternanza tra Governi diversi e diversamente orientati ostacoli il processo di ammodernamento dell'amministrazione e di riforma della regolazione è fortemente sottolineato dall'Ocse: Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 11.

¹⁶ Cfr. F. Bassanini, *La "manutenzione straordinaria" del "nuovo" Titolo V*, cit.

4. A sette anni dall'inizio del nuovo secolo, che cosa è rimasto di quella spinta propulsiva?

Alcuni di quegli esperimenti di innovazione hanno resistito, sopravvivono ancora isole di eccellenza, *best practices* di notevole qualità. Ma le analisi svolte da grandi organizzazioni internazionali – ancorché non sempre svolte con metodologie accurate e attendibili¹⁷ – indicano ancora nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nell'alto livello dei costi da regolazione e burocratici due tra i principali fattori del basso tasso di crescita e del declino della competitività italiana.

Il costo del personale pubblico rispetto al Pil è tornato a crescere, pur restando ancora (di poco) inferiore alla media dei Paesi Ocse. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni e enti locali, sprechi di risorse, esasperato contenzioso. Il conferimento delle competenze a Regioni ed enti locali è avvenuto, ma la tendenza delle amministrazioni statali (non contrastata, quando non esplicitamente favorita dal ceto politico) a “recuperare” poteri e competenze devolute, a “imboscare” le risorse finanziarie che ne alimentavano l'esercizio, a inventare fantasiosi *escamotage* gattopardeschi per ritagliare funzioni e compiti assegnati costituzionalmente al sistema delle autonomie, ha incrementato la giungla delle competenze e incrementato la spesa pubblica¹⁸. Lo “spacchettamento” dei ministeri ha prodotto effetti analoghi nelle amministrazioni centrali dello Stato, fino a produrre, nel corso dell'esame parlamentare della legge finanziaria per il 2008, una tardiva reazione che ha condotto alla approvazione di una norma che ripristina, a partire dalla formazione del prossimo Governo, le disposizioni del decreto legislativo n. 300 del 1999 nella loro originaria formulazione.

¹⁷ Al riguardo v. infatti la puntuale analisi critica di A. Forti, in ASTRID, *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, in http://www.astrid-online.it/Economia-e/Studioric/MPS-Indicatori-competitivit-_Rapporto-finale-20_11_07.pdf.

¹⁸ Emblematico il caso del Corpo Forestale dello Stato: pur di non dare attuazione alle disposizioni della legge n. 59/1997 e del conseguente decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, che disponevano il trasferimento alle Regioni (competenti in materie di foreste ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, già ai sensi del previgente Titolo V) della gran parte dei relativi beni e risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative, il Corpo Forestale dello Stato è stato trasformato in “quinto corpo di polizia dello Stato”, costringendo le Regioni ad assumere nuovo personale per l'espletamento delle funzioni e delle attività di gestione del patrimonio forestale in precedenza svolte dal Corpo. Nelle more di questa trasformazione del CFS in Corpo di Polizia, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che aveva disposto il trasferimento alle Regioni del 70% delle risorse del Corpo è stato annullato dal TAR Lazio per vizio di forma, e cioè perché – secondo la sentenza del TAR – la Presidenza del Consiglio aveva omesso di sentire il parere (obbligatorio ma non vincolante) della Amministrazione interessata, prescritto dall'art. 7 della legge n. 59 del 1997; in effetti, l'Avvocatura dello Stato, richiastane dal TAR, omise di produrre la cospicua documentazione esistente agli Atti della Presidenza che avrebbe dimostrato che, nel corso del lungo e defaticante procedimento, non solo la Presidenza aveva acquisito ben quattro successivi pareri scritti del Ministero delle Risorse agricole e forestali, ma anche che lo schema di Dpcm era stato oggetto di più di una riunione tra la Presidenza del Consiglio e i ministri interessati e di cinque successivi esami da parte della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali nel corso dei quali il Ministro in persona aveva più volte prospettato le ragioni della sua amministrazione.

Ancora (e sempre a mero titolo di esempio). Il piano di *e-government* è rimasto al palo¹⁹. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iperregolazione²⁰. Responsabilità, merito, valutazione delle *performance* restano l'eccezione, non la regola²¹; e sono state travolte da pratiche di *spoils system*²², dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.

5. Così è stato anche per alcune delle più significative innovazioni introdotte dalle riforme della fine degli anni novanta in tema di semplificazione organizzativa e funzionale. Due esempi mi paiono emblematici: gli uffici territoriali del governo e gli sportelli unici per le attività produttive.

Gli uffici territoriali del governo furono istituiti dall'art. 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999, in attuazione dei già ricordati criteri direttivi contenuti nell'articolo 12 della legge n. 59 del 1997. Riprendendo una (allora recente) esperienza francese, si prevedeva la riaggregazione della gran parte degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato in un'unica struttura, nascente dalla riorganizzazione delle prefetture: un ufficio polifunzionale, a competenza generale e residuale (ovviamente, nei limiti delle competenze costituzionalmente spettanti alla amministrazione dello Stato), collegato con i vari ministeri mediante molteplici rapporti di dipendenza funzionale, delimitati dall'ambito di competenza amministrativa di ciascun Ministero. Mantenevano la loro autonomia organizzativa, tuttavia, e dunque non confluivano nell'Ufficio territoriale del governo, le amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali, e delle amministrazioni costituite in forma di agenzia. Per alcune di esse, e in ispecie per le amministrazioni *régaliennes* (Esteri, Difesa, Giustizia) le ragioni della esclusione appaiono evidenti e apprezzabili, per altre forse meno (anche se una *ratio* unitaria

¹⁹ Cfr. A. Osnaghi, *Raccomandazioni per l'attuazione del programma dell'Unione in tema di e-government*, in http://www.astrid-online.it/E-governme/Piano-di-e/Osnaghi_Raccomandazioni-per-il-Piano.pdf.

²⁰ V. da ASTRID, *La semplificazione amministrativa e la competitività del paese*, in <http://www.astrid-online.it/Qualit--de/La-semplif/index.htm>; F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione. Una risorsa per competere*, cit., p. 22 e segg.

²¹ V. da ultimi F. Gagliarducci e A. Tardiola, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti*, in ASTRID, *L'amministrazione come professione*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 159 e segg.

²² Cfr. F. Bassanini, *Potere politico e dirigenze amministrative*, in AA. VV., *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative*, Bologna-Berlin-Duncker & Humblot, 2007, p. 237 e segg.

delle esclusioni poteva essere colta nella relativa indifferenza di tutte le amministrazioni escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali).

Ciononostante, era incontestabile che la costituzione degli Utg avrebbe potuto rappresentare un notevole passo avanti sul piano della semplificazione della architettura amministrativa dello Stato; e avrebbe potuto consentire consistenti sinergie e notevoli risparmi di spesa (quanto meno nei settori della logistica, degli approvvigionamenti, della gestione del personale, della contabilità, dei servizi generali), e un più agevole ed efficace coordinamento degli interventi e dei servizi dello Stato decentrati sul territorio. In più, offrendo una nuova piattaforma organizzativa e gestionale ad amministrazioni periferiche fortemente investite dal processo di trasferimento di funzioni e risorse finanziarie e umane alle Regioni e agli enti locali, evitava la sopravvivenza di “spezzoni” o “frammenti” di amministrazioni periferiche, privi della dimensione necessaria per continuare ad operare in autonomia. In tal modo, peraltro, la costituzione degli Utg valeva anche a contrastare il diffondersi, in seno a ciascuna amministrazione di settore, della tentazione di riconquistare tale perduta “dimensione critica” opponendosi con le unghie e con i denti alla devoluzione di compiti e risorse alle istituzioni territoriali.

Che l’attuazione della innovazione avrebbe incontrato resistenze e difficoltà nelle amministrazioni interessate, era stato fin dall’inizio previsto. Che tali resistenze fossero cavalcate (per convinzione, per insipienza, per opportunismo, a seconda dei casi), da alcuni dei ministri ad esse preposti, era stato parimenti messo nel conto. Che queste resistenze non fossero validamente contrastate né dall’Amministrazione dell’interno (che con la istituzione degli Utg otteneva il risultato di sgombrare definitivamente il campo dal rischio di venire ridotta a mera “amministrazione di polizia”²³), né dai ministri preposti alla regia della attuazione della riforma e del processo di modernizzazione dell’amministrazione (il Ministro della Funzione Pubblica e, in ultima analisi, la Presidenza del Consiglio) è per vero un po’ più sorprendente.

Date queste condizioni, non ha sorpreso invece che l’esito fosse l’“onorata sepoltura” degli Utg, sostituiti dalla attribuzione al Prefetto di poteri di coordinamento degli uffici

²³ L’istituzione degli Utg ha sofferto infatti, a ben vedere, del comportamento ambivalente dell’Amministrazione dell’Interno. Che, da una parte, l’ha sostenuta, ritrovandovi un’opportunità per ritornare al modello del Ministero degli Affari interni come “amministrazione generale”, sfuggendo al destino di una progressiva settorializzazione quale “amministrazione di polizia”; ma, dall’altra, si è arroccata a difesa delle prerogative proprie e del corpo prefettizio, spingendo per una configurazione degli Utg come il risultato non di un *merger of equals*, ma di una incorporazione degli uffici periferici delle altre amministrazioni nelle prefetture (e così, per esempio, operando per la conservazione della vecchia denominazione di “prefetture” accanto alla nuova di “uffici territoriali del governo”, rivendicandone in ogni caso la direzione al personale della carriera prefettizia e riservando al medesimo anche gli incarichi vicari).

periferici dello Stato, di cui, nella sostanza, il Prefetto già disponeva²⁴, rinunciando così del tutto a conseguire gli obiettivi di semplificazione organizzativa e funzionale che avevano ispirato questo pezzo della riforma.

Non meno esemplare la vicenda dello sportello unico per le attività produttive (Suap), istituito dal decreto legislativo n. 112 del 1998. Esso coniugava tre elementi chiave del percorso di riforma: la semplificazione dei procedimenti, la riduzione e concentrazione delle sedi e delle responsabilità decisionali, e la unificazione verso il basso delle competenze. Si trattava dunque di uno dei non molti casi nei quali il miglioramento della funzionalità dell'amministrazione e la riduzione degli oneri che essa pone a carico della società si accompagna all'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà o di prossimità, allo spostamento verso il basso dei poteri e delle competenze, con ciò mostrando come l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica non implichi affatto necessariamente centralizzazione e riduzione dello spazio di autogoverno e autonomia locale. L'idea – del resto imitando quanto si stava facendo negli stessi anni in altri paesi occidentali – era che la nascita di nuove imprese e lo sviluppo delle attività produttive e dei servizi sarebbero stati facilitati da una drastica riduzione dei tempi e dei costi burocratici e dalla presenza di un unico punto di interfaccia con l'amministrazione pubblica tanto più se esso non si limitava a svolgere un ruolo passivo, ma svolgeva contemporaneamente una funzione promozionale, attraverso attività e iniziative di *marketing* territoriale²⁵. Per raggiungere questo obiettivo, il decreto n. 112, nel conferire ai comuni tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, fino ad allora suddivise fra diverse amministrazioni, ha previsto che tali funzioni siano esercitate tramite una sola struttura, costituita nell'ambito dell'amministrazione del comune, o dei comuni associati. Lo stesso decreto legislativo (art. 25) nel dettare i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali in materia di insediamenti produttivi, ha stabilito espressamente che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento produttivo è unico, e ha individuato i principi per la sua semplificazione²⁶.

²⁴ Decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 29, recante *Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300, concernenti gli Uffici territoriali del Governo*.

²⁵ V. ASTRID, *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?* a cura di F. Bassanini e B. Dente, Passigli, Firenze, 2007.

²⁶ Vedi L. Torchia, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in "Giorn. dir. amm.", 1999, p. 109 ss.; G. Gardini, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento autorizzatorio all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447*, in "Dir. amm.", 1998, p. 541 ss.; M. Sgroi, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in "Dir. amm.", 2001, p. 185 ss.; G. Gardini e G. Piperata (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002.

Si trattava dunque di un esempio di ricorso a tecniche diverse di razionalizzazione congiuntamente utilizzate al fine di semplificare una pluralità di procedimenti amministrativi. La pluralità di procedimenti costituisce la risposta tradizionale al problema della regolazione amministrativa di una fattispecie che coinvolge una molteplicità di interessi pubblici affidati ciascuno ad una amministrazione diversa: è una risposta che produce inevitabilmente carichi amministrativi particolarmente pesanti per le imprese, incertezza e lunghezza dei tempi necessari per completare i procedimenti e una forte frammentazione dei soggetti od organi legittimati a partecipare alle attività amministrative (decisionali o istruttorie) interessate. Le predette tecniche di razionalizzazione tendono, come è noto, a rispondere alla frammentazione “unificando” i procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, identificando, ove possibile, un unico soggetto o organo competente a adottare il provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento, procedimentalizzando la partecipazione delle varie amministrazioni coinvolte alle attività istruttorie, autorizzative e di controllo in modo da garantire tempi certi e rapidi, riducendo per quanto possibile il numero delle amministrazioni coinvolte e garantendo comunque agli interessati un unico interlocutore attraverso gli sportelli unici.

A questo fine, il decreto n. 112 ha operato “trasversalmente” attraverso l’utilizzo di vari strumenti, tra i quali il conferimento in blocco di competenze distribuite fra varie amministrazioni a una sola tra esse, l’autocertificazione, la denuncia di inizio attività, la conferenza dei servizi fra tutte le amministrazioni interessate con tempi scanditi e contingentati, e l’informatizzazione dell’intero procedimento: è stato così disegnato un nuovo procedimento unitario, obbligatoriamente informatizzato, la cui titolarità è del comune, che adotta direttamente o richiede (“può richiedere”) alle amministrazioni di cui intende avvalersi gli atti istruttori e i pareri tecnici previsti dalle normative vigenti. Sulla base di tale avvalimento viene a costituirsi una rete di amministrazioni, nella quale amministrazione procedente è l’amministrazione comunale, ma a cui le altre amministrazioni ed enti pubblici partecipano, se gli enti locali decidono di avvalersene anche affidando ad essi singoli atti istruttori del procedimento (art. 24, comma 4).

Tale disegno è stato tuttavia quasi subito mutilato da due sentenze della Corte costituzionale che, inopinatamente, hanno dato una interpretazione fortemente riduttiva della portata innovativa del nuovo istituto. Si tratta innanzitutto della sentenza n. 206 del 26 giugno 2001, che, nell’esaminare la costituzionalità della speciale ipotesi di conferenza di servizi prevista dall’art. 25 del D.P.R. n. 447 del 1998 (regolamento di attuazione dello Suap), ha ritenuto illegittima, in quanto suscettibile di produrre una lesione della competenza regionale

in materia, la disposizione che riconosce al Comune la facoltà di procedere ad una variante urbanistica superando, in sede di conferenza di servizi e applicando la regola della maggioranza, il dissenso espresso dall'amministrazione regionale. Altrettanto significativa è la sentenza della Corte costituzionale n. 376 del 23 luglio 2002, avente ad oggetto le modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000 alla disciplina dello sportello unico. Anche in questa sentenza la Corte ha fatto prevalere sulle esigenze di semplificazione quelle di tutela delle sfere di competenza delle amministrazioni coinvolte, respingendo, tra le possibili interpretazioni della nuova disciplina, quelle che potevano comportare il rischio di un annullamento dei poteri decisionali delle amministrazioni intervenienti, e dunque quelle che tendevano a ricondurre al comune, in qualità di unico responsabile del procedimento, la competenza in materia, e non solo a riconoscergli (come ha invece ritenuto la Corte) un mero ruolo di coordinamento. Con ciò la Corte ha in sostanza accolto una lettura delle disposizioni istitutive dello sportello unico come tendenti a definire una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, ma tutti richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto. Ma, sempre secondo la Corte *"ciò non significa tuttavia che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti"*.

Entrambe le sentenze si basano su una ricostruzione interpretativa assai discutibile²⁷, certamente alla luce del disposto del nuovo articolo 118 della Costituzione (che definitivamente supera il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative delle Regioni) e della lettera *p*) del secondo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione (che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva per la determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni); ma, probabilmente, anche alla luce del cessato articolo 128 dell'originario Titolo V, che riservava a "leggi generali della Repubblica" la competenza a definire le funzioni delle province e dei comuni. La Corte non sembra infatti aver prestato adeguata considerazione al fatto che l'articolo 25 del D.P.R. n. 447 del 1998 ha il suo fondamento nel disposto degli articoli 23-25 del decreto legislativo n. 112

²⁷ V. F. Bassanini e L. Carbone, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in AA. VV., *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, Jovene, 2006.

del 1998, che, ad ogni effetto, può ritenersi una “legge generale della Repubblica”, legittimata, sulla base della legge di delega n. 59 del 1997, a determinare mediante conferimento nuove funzioni dei comuni; e che tali disposizioni, a loro volta, traggono origine da una delega legislativa (titolo I della legge 59 del 1997) concernente per l'appunto, in primo luogo, il conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali.

In piena coerenza con l'oggetto e i criteri della delega, il contenuto primario della norma delegata sta, coerentemente, nel conferimento ai comuni (singoli o associati) di “tutte” le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ovviamente spogliando di tali competenze e responsabilità le altre amministrazioni in precedenza competenti; e sta, ma solo in seconda battuta, nella previsione che i comuni svolgano tali funzioni mediante la creazione di uffici (sportelli) unici informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell'unico provvedimento amministrativo che lo conclude. L'effetto di semplificazione e unificazione del procedimento doveva conseguire, dunque, dall'avvenuto conferimento delle funzioni e compiti, e dunque dalla loro ricomposizione/aggregazione in capo ad un unico ufficio di un unico soggetto istituzionale. Ma da ciò ovviamente discende che non può in nessun caso configurarsi al riguardo l'ipotesi di una lesione di competenze amministrative regionali: se infatti tutte le competenze amministrative in materia appartengono ormai al Comune, in applicazione di una legge statale avente ad oggetto materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato (le funzioni fondamentali dei comuni), e la Regione è stata perciò legittimamente spogliata di ogni competenza amministrativa in materia, per effetto del decreto legislativo n. 112, il conseguente regolamento di attuazione non può avere illegittimamente sottratto competenze alla Regione né a qualunque altra amministrazione per la semplice ragione che esse non ne avevano più alcuna, nella materia considerata²⁸.

²⁸ Non varrebbe obiettare che le competenze amministrative in tal modo conferite ai comuni (e unificate in capo agli sportelli unici) concernono non solo ambiti materiali di competenza esclusiva del legislatore statale (tutela dell'ambiente, della concorrenza, ecc.) e ambiti di competenza legislativa concorrente (nei quali la unificazione delle funzioni in capo ai comuni potrebbe configurarsi come principio fondamentale – per es. governo del territorio), ma anche ambiti materiali di competenza piena del legislatore regionale (artigianato, commercio, industria esclusa l'energia, ecc.). È infatti ormai pacifico che le competenze esclusive riconosciute al legislatore statale dal secondo comma dell'articolo 117, in non pochi casi, “tagliano orizzontalmente” l'intero spettro delle materie (è il caso della tutela della concorrenza, o della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ma, appunto, anche della determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni, espressamente riservata al legislatore statale anche per impedire l'insorgere di forme di neocentralismo regionale). Del resto, se tali attribuzioni di competenza legislativa dovessero viceversa essere restrittivamente intese come riferite ai soli ambiti materiali già riservati alla competenza del legislatore statale dallo stesso articolo 117, esse si rivelerebbero a ben vedere ripetitive e del tutto superflue (il che, di per sé, costituisce già un buon argomento a sostegno dell'interpretazione qui sostenuta, se è vero che anche le disposizioni costituzionali vanno interpretate *magis ut valeant*).

Non si può, a dir il vero, negare che l'interpretazione riduttiva seguita dalla Corte abbia trovato qualche riscontro in diverse disposizioni dei primi regolamenti attuativi della nuova normativa, peraltro corrette poi "in corso d'opera". Né che essa sia stata nei fatti seguita dalla maggior parte delle amministrazioni coinvolte (restie a cedere del tutto ai comuni le competenze loro precedentemente spettanti nella materia), e sia stata *bon gré mal gré* accettata nei fatti dalla stragrande parte delle amministrazioni comunali (timorose ed incerte di fronte alle nuove consistenti responsabilità che avrebbero dovuto assumersi, spesso senza disporre di adeguate risorse umane e tecniche). Ma, da una parte, il testo legislativo non è equivocabile, tanto sul punto del completo conferimento/attribuzione ai comuni di tutte le funzioni amministrative in materia (art. 23, comma 1), quanto sulla conseguente sottrazione delle stesse funzioni alle amministrazioni prima competenti, delle quali i comuni "*possono* (facoltativamente) *avvalersi*" e alle quali "*possono* (facoltativamente) affidare *singoli* atti *istruttori* dei procedimenti". Dall'altra, pare lecito supporre che proprio questa lettura riduttiva abbia di fatto limitato le potenzialità dell'innovazione, lasciando nelle mani della pluralità di amministrazioni in precedenza competenti efficaci strumenti per opporsi a una reale semplificazione e accelerazione del procedimento.

Resta tuttavia il fatto che, dopo alcune sperimentazioni di avanguardia che avevano registrato risultati anche superiori alle attese in termini di semplificazione del procedimento e di accelerazione dei tempi del rilascio dell' (ormai unico) provvedimento autorizzatorio per lo *start up* di nuovi impianti produttivi²⁹, l'innovazione introdotta dallo Suap sembra per lo più ridursi ad una sorta di *front office* unificato, che consente all'impresa di presentare un'unica

E dunque: cancellato il principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 118, primo e secondo comma); affermata, in linea di principio la generale competenza residuale dei comuni nella nuova ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi (art. 118, *incipit* del primo comma); rimesso al legislatore competente il potere di derogare a tale principio generale, conferendo parte di queste funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, ad altre amministrazioni (statali, regionali o locali), sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118, primo comma); nulla può evidentemente impedire al legislatore statale, competente in via esclusiva a determinare le funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma), di stabilire che l'insieme delle funzioni autorizzatorie e/o concessorie concernenti lo *start up* degli impianti produttivi sia per l'appunto attribuito in forma unificata (e con notevoli effetti di semplificazione) ai comuni, singoli o associati, non ravvisando per esse ragioni sufficienti per derogare alla regola generale stabilita dall'*incipit* del primo comma del nuovo art. 118. Siamo dunque di fronte a una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, tanto più che, in nome del principio di adeguatezza, lo stesso d.lgs. n. 112 del 1998 detta poi opportune disposizioni intese ad attivare strumenti di cooperazione dei comuni con le province, le camere di commercio e le stesse amministrazioni regionali e statali previamente competenti, alle quali possono essere richieste attività istruttorie.

²⁹ S. Paparo, *Lo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive*, in <http://www.astridonline.it/Qualit--de/Sportello-/index.htm>; F. Ferrara, *Sportello Unico, semplificazioni amministrative e riduzione delle barriere all'imprenditorialità*, in *Sportello unico: gli effetti economici e amministrativi di una innovazione*, Roma, 2003; AA. VV., *La pubblica amministrazione e le associazioni delle imprese. Rilevazione sulla semplificazione*, Roma, 2004; P. C. Galeone, *La diffusione e il successo degli sportelli unici*, in Astrid, *Gli sportelli unici*, cit., pp. 27-47.

istanza e un unico progetto, mancando invece totalmente l'obiettivo della semplificazione organizzativa e di una effettiva unificazione delle responsabilità e delle competenze. Un risultato, nel complesso, comunque utile, ma di utilità alquanto marginale.

7. Missione impossibile, dunque? Dobbiamo rassegnarci a considerare il nostro sistema istituzionale e amministrativo un *handicap*, una palla al piede, più che una risorsa per crescere e competere? E magari ad abbracciare le teorie dello “Stato minimo”, e ad attrezzarci per fare, per quanto possibile, a meno di un'amministrazione pubblica che non riesce a divenire moderna e efficiente?

La risposta è no, e la motivazione è banale: semplicemente perché non possiamo permettercelo. Nell'epoca della competizione globale, l'*handicap* di un sistema istituzionale farraginoso e paralizzato e di un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso non può essere aggirato con scelte autarchiche o isolazioniste, con svalutazioni competitive, o soltanto riducendo drasticamente il perimetro delle attività e dei servizi gestiti dal pubblico. Nessun grande Paese democratico ha percorso questa strada. Le esperienze e le ideologie dello “Stato minimo” non hanno avuto successo duraturo. I sondaggi di opinione rivelano ovunque una nuova domanda di “pubblico”. Ma di un pubblico moderno, efficiente, rispettoso dell'autonomia del privato, capace di accompagnare e promuovere la crescita civile e lo sviluppo economico, di assicurare servizi pubblici di elevata qualità a costi contenuti (o di garantire la universalità dell'accesso e la qualità dei servizi assicurati dai privati e dal terzo settore).

La ripresa di un processo di riforma e di ammodernamento della macchina amministrativa che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai Paesi che dispongono di amministrazioni più semplici, più snelle, più performanti e più innovative, rappresenta dunque oggi una scelta non eludibile.

In quest'opera non si parte da zero, come all'inizio degli anni novanta. Bene o male, una riforma c'è stata. Non sono mancati errori e contraddizioni. Ma è stata, ciononostante, largamente apprezzata all'estero (in Francia negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Spagna, nelle conferenze internazionali), forse più che in Italia. Non è stata attuata con coerenza e determinazione; è stata, anzi, in buona parte svuotata, boicottata o tradita. Richiede certamente correzioni e aggiornamenti, anche importanti. Ma soprattutto occorre oggi riprenderla, rilanciarla, completarla e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali.

Almeno a livello dei “rami bassi”, gli obiettivi sono largamente condivisi e sono già dalla fine degli anni Novanta riconosciuti e strumentati dalle leggi. Occorre innanzitutto

mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni; essa deve diventare la priorità strategica, e insieme il parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno. Occorre, conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati e della valutazione dei risultati, delle *performance* e della loro misurazione, del servizio pubblico e della soddisfazione del cittadino-utente. Occorre ripristinare il principio della imparzialità delle amministrazioni, e della autonomia e responsabilità dei dirigenti, e modularne la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati: dunque fermare la deriva (peraltro incostituzionale³⁰) verso lo *spoils system*, il clientelismo, il ritorno a pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione. Occorre investire sul capitale umano delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi (materiali e morali) adeguato a premiare il merito, l'innovazione, la produttività, i risultati. Occorre utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa decisiva per reingegnerizzare i processi e reinventare i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i procedimenti amministrativi. Occorre ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale riduzione dei carichi regolativi e burocratici gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e per portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori *performance* europee.

Occorre anche adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede forte capacità gestionale da parte delle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale. Uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni di regolazione, di promozione, di coordinamento e di supporto, necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza e l'efficienza di un sistema multilivello a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo Titolo V, riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

8. Ma occorre soprattutto semplificare il sistema istituzionale e amministrativo, accresciutosi e complicatosi in modo farraginoso, con un'irragionevole moltiplicazione dei

³⁰ Rinvio a F. Bassanini, *Potere politico e dirigenze amministrative*, in AA. VV., *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative*, a cura di A. G. Manca e F. Ruggie, Il Mulino-Duncker & Humblot, Bologna-Berlin, 2007, pp. 237-255, e ad ASTRID, *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D'Alessio, Il Mulino, Bologna, 2008.

livelli istituzionali e degli enti amministrativi, dei concerti e delle intese, dei procedimenti complessi, delle duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, con la metastasi di organismi inutili, e un inestricabile intreccio tra poteri concorrenti.

La questione della razionalizzazione e semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali rappresenta sempre uno dei capitoli centrali di ogni complessivo progetto di innovazione e modernizzazione. Le moderne società complesse richiedono, come è pacifico, sistemi di *governance* multilivello. Infatti, solo sistemi istituzionali e amministrativi “a rete” fortemente articolati, possono far fronte alla diversificazione e complessificazione delle domande sociali³¹ che ha segnato l’evoluzione delle società contemporanee. Solo una razionale divisione del lavoro, dunque dei poteri e delle responsabilità, tra le diverse istituzioni territoriali può evitare il sovraccarico delle domande al centro del sistema, assicurare aderenza alle esigenze dei cittadini, garantire un efficace controllo democratico sulla gestione dei servizi e l’impiego delle risorse.

Ma, nel contempo, i sistemi di *governance* multilivello tendono ad appesantirsi, a moltiplicare e diversificare gli organismi decisionali e gestionali, a complicare, sovrapporre, intersecare, frammentare, duplicare competenze, responsabilità e controlli, a introdurre defatiganti procedure di concertazione, codecisione e cogestione. Le normali esigenze di ammodernamento che ogni sistema organizzativo incontra in relazione al mutare del contesto sociale e alla ridefinizione delle sue missioni vengono assai spesso piegate a logiche di potere, di parte o di alimentazione di un ceto politico che si moltiplica come una metastasi maligna.

E’ quello che è avvenuto anche in Italia, nonostante qualche tentativo di semplificare e razionalizzare il sistema. Come già ho ricordato, il più rilevante fra questi tentativi fu quello operato, da ultimo, con la legge n. 59 del 1997, i cui principi di semplificazione e riorganizzazione del sistema delle istituzioni territoriali sono stati poi costituzionalizzati con la riforma del Titolo V (art. 118), hanno trovato parziale attuazione con il decreto legislativo n. 112 del 1998 e con le prime leggi di semplificazione, ma sono stati largamente contraddetti dalla legislazione successiva, dal gattopardismo dei vertici burocratici, dalla crescita esponenziale del ceto politico nazionale e locale e delle sue domande di alimentazione di clientele e apparati serventi.

A ben vedere, tuttavia, le riforme degli anni novanta – mentre avevano adeguatamente messo a fuoco le esigenze di semplificazione funzionale e normativa offrendo al riguardo

³¹ ... e anche, per vero, alla crescita quantitativa delle domande rivolte al sistema delle istituzioni pubbliche: basta por mente al fatto che, solo cent’anni fa, lo smaltimento dei rifiuti, l’inquinamento dell’aria, e la congestione del traffico urbano non rientravano affatto tra le funzioni e i compiti propri del sistema delle amministrazioni pubbliche!

soluzioni efficaci anche se rimaste in notevole parte inattuata – avevano affrontato i problemi della semplificazione organizzativa solo a livello dell’amministrazione statale (con la riorganizzazione del Governo, la dipartimentalizzazione di molti ministeri, la istituzione degli Utg); ma avevano pressoché ignorato i problemi della semplificazione organizzativa del sistema delle istituzioni territoriali³². Né essi trovarono attenzione negli anni immediatamente successivi, fino alla presentazione, nel 2007, del disegno di legge recante la c.d. Carta delle Autonomie. Ne offre prova, a ben vedere, anche la vicenda degli Sportelli Unici per le Attività Produttive: è infatti evidente che le difficoltà e gli ostacoli prodotti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sopra analizzata avrebbero potuto essere agevolmente superati ribadendo – mediante un provvedimento legislativo *ad hoc* o, meglio, mediante uno dei decreti delegati previsti dall’art. 2 della c.d. legge La Loggia³³ – che l’*insieme* delle competenze amministrative concernenti la realizzazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, localizzazione e rilocalizzazione di impianti produttivi spettano ai comuni e vanno annoverate tra quelle funzioni fondamentali la cui individuazione è riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale (così propone ora la c.d. Carta delle Autonomie locali³⁴). Si sarebbe trattato, come è evidente, di una letterale riproposizione di quanto già stabilisce l’art. 23, primo comma, del decreto legislativo n. 112 del 1998: ma avrebbe fatto incontestabilmente di questa disposizione una norma di attuazione del disposto dell’art. 117, lettera *p*, della Costituzione, togliendo ogni pretesto a ulteriori contestazioni da parte delle amministrazioni statali e regionali, del tipo di quelle che hanno finora ostacolato la piena funzionalità degli sportelli unici³⁵.

³² E’ probabile che questa lacuna sia riconducibile anche alle difficoltà incontrate dal terzo dei disegni di riforma del sistema amministrativo presentati al Parlamento dal primo Governo Prodi nel luglio del 1996 (tutti e tre “collegati” alla legge finanziaria per il 1997). Mentre i primi due ebbero un iter parlamentare relativamente rapido e non troppo contrastato dando luogo alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Bassanini prima e Bassanini seconda), il terzo (c.d. Napolitano-Vigneri) ebbe un iter assai più lungo e tormentato, fu “spacchettato” in vari disegni di legge stralciati dal principale, e giunse in porto, nel suo troncone principale fortemente mutilato, solo con la legge 3 agosto 1999, n. 265. Ma proprio ad esso era stato riservato il compito di ripensare l’architettura del sistema delle istituzioni territoriali...

³³ Legge 5 giugno 2003, n. 131. Su cui v. F. Pizzetti, *L’articolo 2*, in AA.VV., *La legge La Loggia*, a cura di C. Cittadino, Maggioli, Rimini, 2003.

³⁴ Ma v. già in tal senso F. Bassanini, S. Paparo e G. Tiberi, *Competitività e regolazione*, in *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Turchia, Passigli, Firenze 2005, p. 159.

³⁵ Non si sarebbe trattato, beninteso, di una soluzione di per sé risolutiva di tutti i problemi di implementazione dello sportello unico (su cui v. per una aggiornata analisi e alcune proposte, ASTRID, *Lo sportello unico per le attività produttive*, cit. *passim*). Va in particolare sottolineato che, se (o fino a quando) non verranno conferite ai comuni (o alle unioni di comuni) le risorse finanziarie e le competenze specialistiche per svolgere direttamente le necessarie attività istruttorie, rimarrà aperto il problema della cooperazione delle altre amministrazioni. Come è noto, le *best practices* finora registrate in materia di sportelli unici (v. Formez, *Comuni e imprese. 56 Best practices di sportello unico*, Roma, 2002) sono per lo più riconducibili a casi di eccellenza sul piano della cooperazione fra le amministrazioni (del resto, il tema della cooperazione interistituzionale nella *governance* delle moderne società complesse è – com’è noto – del tutto ineludibile). Resta quindi essenziale l’attribuzione di

9. Per affrontare il problema della semplificazione in tutte le sue dimensioni – come è necessario fare – occorre dunque ripartire di qui, dalla semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali, per il resto potendo disporre della solida base di un complesso di riforme che richiedono soprattutto un'opera di aggiornamento, integrazione, manutenzione e determinata e coerente implementazione. E' ciò che ha fatto un gruppo di Astrid. In questo libretto sono esposti i primi risultati della sua riflessione, in forma di alcune linee guida sintetiche, intese a indirizzare il lavoro di ricerca e elaborazione che proseguirà con analisi più dettagliate.

I lettori vi troveranno proposte innovative e coraggiose. Non tutte nuove, anche perché i *work in progress* elaborati dal gruppo sono stati largamente utilizzati dal Governo nella redazione della cosiddetta Carta delle Autonomie della Repubblica, purtroppo decaduta per la prematura fine della XV legislatura³⁶. Proposte innovative e coraggiose, ma meditate e non demagogiche. Non va infatti dimenticato che la semplificazione è uno strumento, non un obiettivo: l'obiettivo resta quello di costruire un sistema capace di promuovere la crescita, lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale, la tutela e la attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini, la qualità della vita, la difesa dell'ambiente e dell'ecosistema. Un sistema amministrativo più moderno e più snello è in grado di raggiungere meglio questi obiettivi, mediante una regolazione più efficace e meno invasiva, un'attività di controllo severa ma non paralizzante, servizi pubblici di migliore qualità e aperti a tutti, un rigoroso controllo della spesa pubblica e della sua qualità, in modo da non comprimere le risorse destinate agli investimenti dei privati e ai consumi delle famiglie.

E' dunque con questo criterio che le proposte di semplificazione vanno valutate e misurate. E' per questo che non proponiamo la soppressione *tout court* delle province. Un ente territoriale di area vasta, intermedio fra le Regioni (salvo forse, le più piccole tra esse) e la grandissima maggioranza dei comuni, si rivela infatti, ad una analisi svolta senza pregiudizi sulla base del criterio ora indicato, del tutto indispensabile per l'esercizio di un discreto *bouquet* di funzioni, attività e servizi, che i comuni non metropolitani non sono in grado di assicurare, data la loro insufficiente dimensione territoriale e demografica; e che, peraltro, non potrebbero essere espletati dalle Regioni (salvo, forse, appunto, dalle Regioni di minore dimensione), senza snaturarne il ruolo e la missione, e senza generare gli effetti di

adeguate risorse ai comuni e/o l'individuazione di strumenti che assicurino e promuovano la cooperazione delle altre amministrazioni (e in particolare di quelle dello Stato).

³⁶ D.d.l. Senato, n. 1464, presentato il 5 aprile 2007 (vedilo in <http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Disegno-di/AS1464.pdf>), su cui v. A. Pajno, *Verso la Carta delle Autonomie della Repubblica*, in questo volume.

sovraccarico al centro e di distanza dalle esigenze e dal controllo dei cittadini che una corretta applicazione del principio di sussidiarietà³⁷ (e dei connessi principi di adeguatezza e differenziazione) tende ad assicurare.

Aggiungo che il gruppo ha lavorato assumendo come limite la individuazione di proposte e soluzioni adottabili “a Costituzione vigente”, e dunque suscettibili di essere approvate e attuate in tempi ragionevolmente brevi. Mentre le province sono espressamente previste dalla Costituzione tra le istituzioni territoriali “costitutive della Repubblica”, equiordinate allo Stato, ai comuni, alle Regioni e alle città metropolitane³⁸. La presenza di queste ultime consente di escludere che la provincia sia costituzionalmente un ente necessario sempre e dovunque. E così è non solo lecito, ma del tutto ragionevole, pensare che nelle aree metropolitane le province possano essere del tutto sostituite dalle città metropolitane, evitando la sovrapposizione di più istituzioni di area vasta. E si può, come già accennato, discutere sulla opportunità di prevederla dove le Regioni hanno esse stesse dimensioni da ente intermedio di area vasta (è il caso della Valle d’Aosta, dove alla Regione sono affidate le funzioni e i compiti provinciali, sia pure in forza dello statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale).

Il vincolo che comunque ne deriva, nel senso della configurazione di un sistema di istituzioni territoriali articolato su tre livelli, non costituisce una anomalia. E’ in Europa, la soluzione adottata da tutti i Paesi di dimensioni comparabili a quella italiana, ed anche da Paesi di dimensione più ridotta. Come dimostra la tabella pubblicata in appendice a questo *paper*, una architettura istituzionale articolata su due livelli territoriali si ritrova in Europa solo in Paesi con popolazione inferiore ai 7 milioni di abitanti, dalla Danimarca in giù.

Più che ipotizzare la soppressione delle province, conviene dunque, come il gruppo di Astrid propone, disboscare la giungla di enti e strutture intermedie fra comuni e province e fra province e Regioni, la giungla dei consorzi, degli enti e delle società partecipate, che oggi complicano l’architettura del sistema territoriale, ben al di là della originaria configurazione a tre livelli; e impostare un’operazione di rigorosa riallocazione delle funzioni e dei compiti, in modo da assegnare per quanto possibile ad un solo livello e ad un solo soggetto territoriale le funzioni e i compiti che esso è in grado di assicurare in modo soddisfacente, eliminando doppioni, sovrapposizioni, interferenze, intrecci di competenze e di responsabilità, generatori di inefficienze, sprechi, paralisi decisionale, inefficienza del sistema.

³⁷ Per maggiori indicazioni sul punto rinvio a F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in AA. VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del 52° convegno di studi di Scienza dell’amministrazione, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 43-85.

³⁸ Art. 114 della Costituzione su cui v. F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà*, cit.

A ciò dovrà accompagnarsi la rapida e rigorosa attuazione dei principi del federalismo fiscale, sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. L'autonomia sul versante della spesa non può essere slegata dalla attribuzione alle istituzioni territoriali (a *ciascuna* istituzione territoriale) delle risorse sufficienti al “finanziamento *integrale* delle funzioni pubbliche loro attribuite” (art. 119, quarto comma), e dunque dalla applicazione del principio di solidarietà che caratterizza il modello del federalismo cooperativo (art. 119, terzo e quinto comma); ma anche dalla rigorosa attuazione dei principi di autonomia e responsabilità nella provvista delle risorse, propri del modello federale (art. 119, commi 1, 2, e 6)³⁹

³⁹ Rinvio in proposito a ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Il Mulino, Bologna, 2004; F. Bassanini, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale*, in A. Zanardi, *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2006; ASTRID, *Il disegno di legge sulla attuazione dell'Articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in “Astrid Rassegna”, n. 13/2007.

L'ORGANIZZAZIONE LOCALE DI BASE: IL PROBLEMA DI UNA DIMENSIONE ADEGUATA

1. Attuale assetto dell'organizzazione locale di base

1.1. L'organizzazione locale di base è l'organizzazione comunale; quella che, nel nostro sistema positivo, si articola negli oltre 8.000 comuni, di dimensioni territoriali e demografiche assai diverse, in gran parte derivanti dalla tradizione storica piuttosto che da una programmazione razionale del legislatore.

Il fenomeno dei comuni metropolitani, quelli di dimensione maggiore posti al centro di una area metropolitana caratterizzata dalla presenza di una molteplicità di comuni minori e medio piccoli, tutti incidenti dal punto di vista economico, logistico, culturale sul comune maggiore, presenta particolarità del tutto proprie, per cui è oggetto del rapporto sui problemi del governo locale di area vasta.

Quindi in sostanza per organizzazione comunale di base intendiamo quella articolata nella molteplicità dei comuni di dimensioni medie e piccole al di fuori delle aree metropolitane, che coprono la gran parte della superficie territoriale del Paese, e in misura minore, della popolazione residente (popolazione residente al di fuori dei comuni metropolitani: oltre 40.000.000).

I comuni nel nostro attuale sistema ammontano a 8.102 dei quali soltanto 662 hanno una popolazione superiore ai 15.000 abitanti (meno del 10%); mentre circa 2.000 comuni hanno un numero di abitanti inferiore a 1.000 (tra questi ben 846 con meno di 500). Invero la maggior parte dei comuni italiani presenta dimensioni assai esigue: circa 2.660, ossia circa un terzo, ha una popolazione tra i 1.000 e 3.000 abitanti, 1.204 ha una popolazione tra 3.000 e 5.000, e 1.601 tra 5.000 e 15.000.

Soltanto 2.263 comuni superano la soglia di 5.000 cittadini residenti (ossia il 28,06 % dei comuni).

Mentre i comuni di grandi dimensioni, superiori a 100.000 abitanti sono 43 e di essi solo 6 sono superiori a 500.000 (Roma, Napoli, Milano, Torino, Genova, Palermo).

Si rileva perciò che un numero assai elevato di comuni presenta delle dimensioni demografiche così esigue (intorno a 1.000 abitanti e sotto 1.000 abitanti) da rendere estremamente difficile l'esercizio di ordinate funzioni di governo; e segnatamente delle funzioni di governo in zone montane dove spesso il comune demograficamente esiguo è chiamato a governare un vasto territorio spesso difficilmente raggiungibile.

D'altra parte, la fascia dei comuni più numerosa è quella, come si è visto, che presenta una popolazione tra i 1.000 e 3.000 abitanti, quindi ancora una volta una dimensione eccessivamente esigua.

Si tratta di una realtà che, anche ad un primo sommario sguardo e a prescindere dai problemi di razionalizzazione e di riorganizzazione dovuti anche ad esigenze di attuazione del

sistema costituzionale, si presenta del tutto inadeguata ad una corretta azione di governo. Si è perciò sviluppata una politica, sulla spinta di testi legislativi recenti, intesa alla costituzione di aggregazioni ed associazioni comunali. Ma essa non ha dato finora rilevanti risultati. Adesso, nel momento in cui parte il processo di attuazione costituzionale inteso alla riforma del governo locale, essa deve essere ripresa con decisione.

1.2. Come è noto, nella legislazione vigente, il modello associativo tipico tra comuni è costituito dalle unioni di comuni (artt. 32 e ss. del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

L'unione è concepita, allo stato della nostra legislazione, come ente eventuale e facoltativo, la cui costituzione è lasciata alla libera iniziativa degli enti locali. Lo schema di obbligatorietà condizionata stabilito dalle leggi "Bassanini" (che condizionavano il conferimento agli enti locali di nuovi compiti, al raggiungimento, attraverso forme associative, di una dimensione territoriale adeguata stabilita dalla Regione [v. artt. 1, 3, 4, della l. 59/97 e art. 3, comma 2, del d.lgs. 112/98]) è stato infatti in concreto utilizzato piuttosto raramente.

Dai dati statistici, aggiornati al 2005, emerge che il totale delle unioni dei comuni è pari a 269 unità che interessano 1.225 comuni, con popolazione complessiva di 3.905.136; dagli stessi dati emerge tuttavia un notevole incremento del fenomeno a partire dall'anno 2.000 (circa 400% di aumento del numero delle unioni di comuni): un fenomeno in movimento, perciò, che deve essere sostenuto ed articolato verso i nuovi obiettivi delle riforme.

A livello regionale, si riscontrano notevoli difformità in relazione ai profili quantitativi e dimensionali delle Unioni stesse. La Regione nella quale si sono sviluppati il maggior numero di unioni è la Lombardia (circa 59), tuttavia la media popolazione per unione risulta essere, anche tenuto conto della natura montana di molte di esse, particolarmente bassa: circa 5.700 abitanti. Al contrario, in altre Regioni quali la Campania, l'Umbria e l'Abruzzo, la media demografica delle unioni si attesta ben oltre i 30.000 abitanti; ad esempio in Campania le unioni di comuni hanno una popolazione media superiore a 40.000 abitanti.

Un altro modello associativo, anch'esso disciplinato dalla legge, è quello delle comunità montane, la cui presenza, almeno in termini quantitativi e dimensionali, nel nostro Paese in larga misura montano, è assai cospicua. Le comunità montane sono enti associativi (espressamente qualificati come unioni di comuni: art. 27 del d.lgs. n. 267/2000; Corte cost.

229/2001; Corte cost. 244/2005; Corte cost. 203/2004) a carattere obbligatorio, costituiti sulla base di ambiti territoriali stabiliti dalla Regione in tutti i territori qualificati montani.

Le comunità montane sono 371. Nuove disposizioni previste dal disegno di legge finanziaria per il 2008 potrebbero – se approvate – ridurre il numero. Circa il loro assetto istituzionale, il decreto legislativo n. 267/2000 le qualifica come «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali».

1.3. Problema centrale dell'attuale assetto del governo locale, a fronte dell'esigenza di dare attuazione al dettato costituzionale che pone l'ente locale, e segnatamente il comune, al centro del sistema amministrativo, è costituito dunque dalla esistenza di molteplici enti comunali, la maggior parte dei quali di ridotte dimensioni demografiche con conseguente inadeguatezza sia degli apparati burocratici che dei mezzi finanziari, per l'esercizio efficiente delle funzioni e dei servizi (le “funzioni amministrative” complessivamente intese di cui all'art. 118) che al governo locale devono essere conferite. E d'altra parte, gli enti associativi in essere, al di fuori delle comunità montane, sono ancora pochi (una presenza, si direbbe, ancora marginale); e nei territori montani, nei quali viceversa gli enti associativi (le comunità montane, appunto) coprono l'intero territorio, non si è ancora verificato il risultato cui il fenomeno associativo è principalmente inteso, come meglio si vedrà, cioè l'esercizio associato di funzioni comunali, che dai singoli comuni, vengono trasferite all'ente associativo.

Si registra, inoltre, nell'ordinamento giuridico attuale, una insufficiente differenziazione nella disciplina normativa comunale, malgrado le profonde diversità geografiche, dimensionali, ed economiche dei singoli enti e dei compiti di governo cui sono chiamati nelle diverse realtà territoriali.

Tali fattori, insieme, determinano un grave impedimento sia per una corretta ed efficiente gestione dei servizi e dei compiti istituzionali degli enti stessi, sia, parimenti, per una ottimale organizzazione degli uffici e delle strutture; in particolare, si sottolinea, essi comportano l'impossibilità, per l'ente locale, non solo di assumere nuove competenze e funzioni, ma anche di svolgere in modo adeguato le funzioni ad esso già attribuite dall'ordinamento.

Al fine della risoluzione di questo problema, deve peraltro constatarsi che l'ipotesi “forte” di fusione tra comuni, avanzata nei primi anni novanta, è tramontata a causa delle resistenze di carattere politico dei singoli enti, gelosi della propria autonomia ed individualità:

attraverso tale operazione, infatti, i comuni interessati avrebbero cessato di esistere e, in via sostitutiva, sarebbe stato creato un nuovo soggetto istituzionale.

Mentre, come si accennava, si è via via consolidato un orientamento legislativo decisamente favorevole all'associazionismo comunale, cioè alla costituzione di forme di cooperazione intercomunale nell'ambito delle quali i singoli comuni mantengono la propria individualità ma esercitano in modo associato funzioni e servizi di dimensione sovracomunale.

Lo sviluppo dell'associazionismo comunale ha trovato uno specifico fondamento normativo nella legislazione degli anni '90 e segnatamente con le leggi "Bassanini". In particolare con gli articoli 1, 3, 4, della legge n. 59/97 si è disposto che con decreti legislativi si individuassero procedure e strumenti di raccordo per la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra Regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione con possibilità di modificare o istituire anche nuove forme di cooperazione strutturali e funzionali «anche con eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienza delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite» (art. 3, comma 1, lett. c), l. n. 59/97). Nella stessa legge n. 59 per il conferimento delle funzioni amministrative si fa espresso riferimento al principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione, e al principio di differenziazione, in considerazione delle caratteristiche, demografiche, territoriali e strutturali degli enti (art. 4, comma 3, lett. g) e h)).

In attuazione dei principi espressi nella legge delega, l'articolo 3, secondo comma, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, ha disposto che «la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, [...] secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. [...] Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative [...] Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la Regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni».

Le forme associative disciplinate dalla legislazione vigente si distinguono in due categorie: da una parte le forme “strutturate”, che danno vita ad un ente di secondo grado, con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di propri poteri normativi (e che può ottenere in prospettiva, in sede di attuazione del “federalismo fiscale”, art. 119 Cost., una “fiscalità propria”); dall’altra le forme “negoziali” che si basano su convenzioni, intese ed accordi.

Quanto alle forme “strutturate”, le unioni di comuni ne costituiscono il principale modello. L’articolo 32 del decreto legislativo 267/2000 specifica che si tratta di «enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza» alle quali si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l’ordinamento dei comuni. Lo statuto individua gli organi dell’unione e le modalità per la loro costituzione, nonché le funzioni svolte dall’unione e le corrispondenti risorse. Il presidente dell’unione deve necessariamente essere scelto tra i sindaci dei comuni interessati e i componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati devono far parte degli organi dell’unione, garantendo la rappresentanza delle minoranze. Atto costitutivo e statuto sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. All’unione è riconosciuta potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle sue funzioni e per i rapporti anche finanziari con i comuni; specificatamente, in relazione all’aspetto finanziario, deve indicarsi che spettano ad esse gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi affidati.

Un’altra forma “strutturata” è quella della comunità montana. Questa ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo, composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni partecipanti alla comunità. Gli organi di governo della comunità montana sono qualificati di secondo grado (come peraltro gli organi delle unioni di comuni), in quanto i rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti, con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze. La natura di ente di secondo grado comporta non solo la decadenza dei singoli membri dell’organo associativo laddove cessino dalla carica del singolo ente associato ma anche «il costante rapporto di rappresentatività tra i consiglieri comunali eletti in seno al consiglio della comunità montana e la componente consiliare (di maggioranza o di minoranza) da cui promanano» (Cons. St., V, 23 gennaio 2007, n. 199).

La costituzione della comunità montana avviene con provvedimento del presidente della giunta regionale, previa individuazione, concertata con le autonomie locali, degli ambiti

e delle zone da destinare alla comunità stessa, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali.

In merito alle funzioni, l'articolo 28 del decreto legislativo n. 267/2000 citato attribuisce alle comunità montane la generalità delle funzioni proprie dei comuni nonché ogni altra funzione conferita dalla legge regionale; tra queste, specificatamente, si sottolineano gli interventi speciali per la montagna (stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali); i piani pluriennali di opere ed interventi; nonché la partecipazione alla formazione del piano territoriale di coordinamento; e la definizione del piano pluriennale di sviluppo socioeconomico. L'articolo 27 del decreto legislativo 267/2000 attribuisce alla legge regionale la disciplina di una serie di istituti: le modalità di approvazione dello statuto dell'ente, le procedure di concertazione, la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali, i criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea, i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. La Regione, con legge, può altresì escludere, in determinati casi, i comuni parzialmente montani, nonché, parallelamente, disporre l'inclusione dei comuni confinanti qualora questi siano parte integrante del sistema geografico e socioeconomico.

A proposito delle comunità montane la Corte costituzionale si è recentemente pronunciata; in particolare, dopo aver rilevato come inizialmente l'opinione prevalente riconoscesse ad esse «natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo» (coerentemente peraltro con l'art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante «Nuove norme per lo sviluppo della montagna»; e soprattutto con l'art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142; in questo senso le sentenze n. 293 del 1995, n. 307 del 1983 e n. 212 del 1976), ha qualificato tale modello istituzionale come «un caso speciale di unioni di comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e “funzioni comunali”» (Corte cost. 229/2001; Corte cost. 244/2005; Corte cost. 203/2004). Conseguentemente la Corte (sent. n. 244/2005) ha affermato che tale qualificazione evidenzia «l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131)».

Almeno sinora, come s'accennava, le comunità montane operano soltanto in minima parte come enti associativi, chiamati cioè all'esercizio congiunto di funzioni e servizi comunali delegati dai singoli enti componenti (trasporti, piani urbanistici etc.); ma piuttosto, esse svolgono attività quale ente locale differenziato rispetto ai comuni e finalizzato

all'esercizio di funzioni proprie. In ogni caso, le comunità montane (che coprono la maggior parte del territorio nazionale e inglobano la maggior parte dei piccoli comuni) ristrutturate secondo le esigenze del nuovo assetto del governo locale, rappresentano una base importante per la costruzione di un nuovo assetto dell'amministrazione locale.

Sulle cosiddette forme negoziali, l'articolo 30 del decreto legislativo 267 citato, dispone che, sempre al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, «gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni» nelle quali si stabiliscono espressamente i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. In alcune circostanze, quali la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o la realizzazione di un'opera, Stato e Regioni, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali statuendo un disciplinare-tipo. A livello organizzativo è possibile la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti. Gli uffici comuni operano con personale distaccato dagli enti partecipanti.

Altra forma negoziale prevista dal decreto legislativo 267 citato è quella dei consorzi (art. 31) che possono essere costituiti secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. La convenzione deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti, unitamente allo statuto del consorzio. In essa si disciplinano le nomine e le competenze degli organi consortili, e si prevede la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio. Lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili; l'assemblea consortile deve essere composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato. Funzioni proprie dell'assemblea sono quelle inerenti l'elezione del consiglio di amministrazione e l'approvazione degli atti fondamentali previsti dallo statuto. Per motivi di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori demandandone l'attuazione alle leggi regionali. In ogni caso gli enti locali possono partecipare ad un solo consorzio.

Infine, una ulteriore modalità negoziale riconosciuta nel decreto legislativo 267 è l'accordo di programma, (art. 34), strumento esperibile «per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici». L'iniziativa per la proposizione

dell'accordo spetta al presidente della Regione o al presidente della provincia o al sindaco, secondo la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, il quale, per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. L'accordo è approvato con atto formale del presidente della Regione o del presidente della provincia o del sindaco, con il consenso unanime del presidente della Regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate.

2. Principi costituzionali e assetto della legislazione

2.1. I principi di autonomia locale e di decentramento, contenuti originariamente nell'articolo 5 della Costituzione, hanno trovato ulteriore sviluppo e riconoscimento con la riforma costituzionale operata con legge costituzionale 3/2001, la quale – riprendendo alla lettera le formulazioni contenute nella legge n. 59 del 1997 (c.d. Bassanini Uno) – ha espressamente previsto la sussidiarietà, la differenziazione e l'adeguatezza quali criteri per l'allocatione delle funzioni amministrative in capo agli enti del governo territoriale.

E' da evidenziare che la riforma del 2001, su questo punto, è il prodotto di un largo e persistente consenso *bipartisan*: le formulazioni dell'articolo 118 della Costituzione non sono state oggetto, infatti, di alcuna proposta di modifica negli ultimi anni. Il loro contenuto non è mai stato posto in discussione.

In merito ai principi espressi nell'articolo 118, la sussidiarietà come è noto ha due risvolti: il primo, e quello di più immediata percezione, riguarda il conferimento in via principale delle funzioni amministrative agli enti di governo più vicini alle collettività locali (ossia i comuni), in quanto idonei ad esercitarle; l'altro concerne la previsione di un intervento a sostegno dell'ente inferiore da parte dell'ente superiore, nell'ipotesi di difficoltà di una efficace gestione del servizio.

Quanto al primo aspetto esso si traduce in un criterio generale di preferenza dell'amministrazione comunale nell'esercizio di funzioni e servizi di interesse generale, chiaramente espressa nella formulazione costituzionale «le funzioni sono attribuite ai comuni». Ciò significa che la titolarità di funzioni a livelli diversi da quelli comunali (provinciale, regionale, o nazionale) trova giustificazione soltanto in particolari casi, laddove cioè sia necessario assicurare, a fini di efficacia, l'esercizio "unitario" della funzione.

Quanto al secondo aspetto, il principio consente (e impone) ad un ente superiore di svolgere funzioni e compiti in ausilio di enti di governo (territorialmente) inferiori al fine di supportarli o sostenerli nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite e, qualora nonostante

tale ausilio essi non presentino in concreto la capacità e la forza (anche finanziaria) necessarie, consente di attribuire la competenza all'ente superiore, introducendo così un criterio di elasticità nel conferimento delle funzioni amministrative.

Il principio di differenziazione impone al legislatore di considerare la realtà di fatto delle istituzioni territoriali nel territorio nazionale e dunque di distinguere, nell'attribuzione delle funzioni amministrative, nonché nella disciplina della organizzazione, tra gli enti della medesima categoria, le diverse capacità di governo «in termini di mezzi e personale», le differenti condizioni economiche e demografiche, le articolate situazioni territoriali. Esso determina conseguentemente la fine della omogeneità del governo locale propria della tradizione napoleonica e delle leggi di unificazione del Regno d'Italia.

Il principio di adeguatezza può considerarsi una conseguenza del precedente principio di differenziazione, in virtù del quale le funzioni vengono attribuite ai diversi enti in ragione della loro capacità di governo. In definitiva, mentre attraverso il principio di differenziazione si mira a porre fine alla uniformità della disciplina giuridica per gli enti di governo territoriale del medesimo livello, viceversa il puntuale obiettivo del principio di adeguatezza è la riforma della struttura del governo locale: infatti esso comporta lo sviluppo di una politica delle aggregazioni comunali fondata sull'associazionismo.

In ragione di ciò, determinate funzioni di carattere comunale, le quali tuttavia richiedono una certa dimensione organizzativa per un loro efficiente esercizio, presuppongono necessariamente uno svolgimento associato e quindi una aggregazione degli enti. Come chiaramente enunciato, già prima dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, dalle leggi "Bassanini" prima richiamate.

Dai principi costituzionali emerge con evidenza un ulteriore criterio, quello della dimensione degli interessi; il legislatore, statale o regionale, secondo le rispettive competenze, attribuisce la titolarità di una determinata funzione amministrativa ai diversi enti di governo, in ragione della dimensione dell'interesse curato, cui deve corrispondere in capo all'ente di riferimento una adeguata capacità di governo.

2.2. Alquanto problematica è la delimitazione, tra Stato e Regioni, della potestà legislativa in materia di governo locale, con particolare riferimento alle esigenze di attuazione del principio di adeguatezza, con la sua necessaria applicazione nella disciplina delle forme associative.

Lo Stato è titolare (*ex art. 117, lett. p*) della potestà legislativa in materia di funzioni fondamentali degli enti locali, comuni, province e città metropolitane (oltre che degli organi

di governo e del sistema elettorale, come è noto); quindi ad esso compete, in virtù dei principi di adeguatezza e di differenziazione, anche l'individuazione delle dimensioni organizzative ottimali dei singoli enti a cui le diverse funzioni fondamentali corrispondono.

In attuazione dei principi costituzionali, e a favore dell'esercizio associato delle funzioni, nella legge n. 131/2003, c.d. La Loggia, all'articolo 7 si dispone che «tutte le [...] funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le comunità montane e le unioni dei comuni». La legge 131, dunque, prevede, quale forma ordinaria per l'esercizio delle funzioni amministrative, anche il modello associativo, citando espressamente gli istituti della comunità montana e dell'unione di comuni: questi ultimi modelli sono dunque ritenuti strumenti adeguati al fine di realizzare in modo efficace il trasferimento delle funzioni. Alle unioni di comuni e alle comunità montane l'articolo 4, comma 5, della legge 131 riconosce espressamente potere normativo: è da ritenere che esso si riferisca all'intero ambito della disciplina dell'organizzazione e parimenti dello svolgimento e della gestione delle funzioni ad esso attribuite.

La potestà legislativa regionale si estende, anzitutto, alla disciplina dell'esercizio delle funzioni e dei servizi nelle materie di propria competenza, ferma restando l'allocazione delle funzioni fondamentali ai diversi livelli stabilita dalla legge dello Stato.

Circa la disciplina organizzativa dei modelli associativi, occorre sottolineare il particolare rilievo della giurisprudenza costituzionale formatasi a proposito delle comunità montane che costituiscono allo stato attuale il modello principale e, sicuramente, più rilevante di unioni di comuni (cfr. Corte cost. 244/2005 e 456/2005 cit.; 397/2006). La Corte costituzionale ha interpretato restrittivamente i riferimenti normativi a «comuni, province, città metropolitane» contenuti negli articoli 117, lett. *p*), e 114 della Costituzione, intendendo pertanto che ogni altro ente a carattere locale, frutto o meno dell'aggregazione dei primi, risulta essere sottratto alle garanzie costituzionali ivi previste. Sul punto, in primo luogo, la Corte ha stabilito, ma la questione appare ancora perplessa, che la potestà legislativa esclusiva statale è circoscritta agli enti espressamente citati e non potrebbe dunque disciplinare anche le unioni di comuni (cfr. Corte cost. 244/2005 cit., secondo cui l'art. 117, comma 2, lett. *p*) «fa espresso riferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione»). In relazione alla possibilità di equiparare le comunità

montane agli enti territoriali previsti all'articolo 114 della Costituzione, è stato altresì sottolineato come «inconferente deve ritenersi il riferimento [...] all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le comunità montane tra i soggetti dotati di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto» (Corte cost. 244/2005 cit.; nel medesimo senso 456/2005 cit.). Recentemente, inoltre, la Corte, dopo aver confermato che gli articoli 114 e 117 non possono essere applicati nei confronti delle comunità montane, ha altresì chiaramente precisato che queste costituiscono «enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale»: conseguentemente, la legislazione regionale, non risulta vincolata «ai criteri e limiti che la giurisprudenza [...] ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo [...] esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale godono di siffatte garanzie» (recentemente Corte Cost. 397/2006). Secondo questa impostazione, dunque, la disciplina delle forme associative spetta alla legislazione regionale residuale *ex* articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

Una prima attuazione dei principi di differenziazione ed adeguatezza, espressi nell'articolo 118 della Costituzione, trova riscontro in alcune leggi regionali.

In particolare, la Regione Calabria con la legge 24 novembre 2006, n. 15, ha previsto all'articolo 3 che «al fine di assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle funzioni e dei servizi comunali, i comuni possono esercitare tali funzioni e servizi in modo coordinato nell'ambito territoriale più adeguato sotto il profilo demografico e socio-economico», mediante il ricorso a diverse forme di cooperazione, tra le quali è espressamente menzionata l'unione di comuni, insieme ad altri modelli quali l'associazione fra comuni, le comunità montane, etc. Espressamente la legge citata indica alcune funzioni necessarie che devono essere esercitate dal nuovo ente che nasce dall'associazionismo; nello specifico il nuovo ente deve esercitare almeno quattro tra le seguenti funzioni: «a) polizia municipale; b) gestione del personale; c) servizi tecnici; d) servizi sociali; e) urbanistica; f) commercio e attività produttive; g) servizi tributi; h) finanza e contabilità; i) servizi ambientali; l) servizi a domanda individuale». Da sottolineare inoltre, che l'articolo 15 della stessa legge attribuisce alla Regione il potere di adozione del “programma regionale di riordino territoriale” attraverso cui, in base ai singoli programmi provinciali e sentita la Conferenza Regioni-Enti locali, sono individuati gli ambiti territoriali ottimali, tenendo altresì conto dei piani provinciali.

La Regione Emilia Romagna, con la legge 26 aprile 2001, n. 11, e successive modificazioni, al fine di favorire «la costituzione di gestioni associate tra enti locali, allo scopo di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e dei servizi in ambiti territoriali

adeguati», e coerentemente con il *favor* per l'associazionismo, ha previsto incentivi economici alle associazioni che si trasformano in unioni di comuni (art. 11 e ss.). La stessa legge disciplina puntualmente la comunità montana quale unione di comuni (art. 2 e ss.) e le associazioni intercomunali, finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi, costituite fra comuni confinanti e non ricompresi nel territorio di altra associazione intercomunale. Tali associazioni non sono dotate di personalità giuridica ed operano tramite convenzioni (art. 8 e ss.).

Anche la Regione Piemonte, nel 2003, con la legge n. 3, ha previsto l'attribuzione di incentivi finanziari per la gestione associata di funzioni e servizi comunali.

Resta ferma evidentemente la competenza normativa a carattere regolamentare propria degli enti locali in materia di organizzazione, che viene a limitare l'intervento legislativo regionale

3. Sguardo alla esperienza francese

<p>Il numero dei comuni in Francia è rimasto quasi immutato dalla Rivoluzione francese. Con i suoi 36.779 comuni, la Francia rappresenta una eccezione rispetto agli altri Paesi europei pur a loro volta assai frammentati (16.068 comuni in Germania, 8.082 in Spagna, 8.102 in Italia, 2.300 in Austria, per altri Paesi ve ne sono solo qualche centinaia). In media la popolazione dei comuni in Francia è di 1.517 abitanti e la superficie di 15 kmq; più di 1.000 comuni hanno meno di 50 abitanti, 32.000 meno di 2.000, e solo 874 più di 10.000.</p>

In materia di intercomunalità è estremamente significativa l'esperienza della Francia, Paese nel quale l'esperienza intercomunale anche per ragioni storiche è estremamente accentuata, anche più che da noi (36.779 comuni, come visto, con una popolazione media di 1517 abitanti, più di 1.000 comuni con meno di 50 abitanti!)

Da tempo la Francia ha decisamente imboccato la strada della cooperazione intercomunale (legge 12 luglio 1999, n. 586). Sono previsti diversi modelli di cooperazione intercomunale a seconda del tipo di aggregazione di cui si tratta. Dalle *communauté urbaine* per le aggregazioni più grandi di oltre 500.000 abitanti alle *communauté de communes* per le aree rurali poco urbanizzate. L'esperienza della cooperazione intercomunale in Francia assorbe anche il modello della città metropolitana.

Un aspetto molto importante della disciplina degli enti di cooperazione intercomunale in Francia è quello fiscale. Infatti i principali enti sono dotati di fiscalità propria, il che significa che dispongono del gettito derivante da quattro imposte locali (abitazione, professionale, terreni, patrimoniale) mentre i singoli comuni ne sono privi.

Gli enti di cooperazione intercomunale esercitano le funzioni loro conferite dai comuni. Ma la legge identifica alcune categorie di funzioni, di maggiore rilievo, che necessariamente sono attribuite alla loro competenza e sono perciò sottratte alla competenza dei singoli comuni.

L'organizzazione degli enti si ispira al modello comunale; ma si tratta tuttavia di enti di secondo grado e quindi l'organo deliberante è composto dai delegati dei consigli comunali dei comuni membri, mentre l'organo esecutivo dell'ente è eletto dall'organo deliberante stesso.

Alla costituzione degli enti di cooperazione intercomunale si procede di regola per iniziativa dei comuni dell'area ovvero del prefetto, previo parere della commissione dipartimentale della cooperazione intercomunale, che è un organo istituito presso ogni dipartimento con compiti consultivi nella materia. Poteri rilevanti spettano al prefetto che, una volta partita l'iniziativa, predispone la lista dei comuni da coinvolgere nell'associazione, lista che viene inviata ai singoli comuni, i quali hanno un tempo limitato per aderirvi. L'atto costitutivo dell'ente è di competenza del prefetto. Si tratta di un atto ritenuto a contenuto discrezionale in quanto il prefetto deve valutare l'opportunità e la sostenibilità dell'iniziativa. Resta dubbia la possibilità di inserire coattivamente nella struttura associativa, con l'atto del prefetto, un ente che abbia espresso volontà contraria.

4. Verso il nuovo assetto dell'organizzazione locale di base

4.1. Dal quadro complessivo indicato emerge l'assoluta necessità di una riforma strutturale dell'organizzazione locale, tale da renderla da una parte conforme al sistema costituzionale, i cui principi, come visto, pongono il governo locale al centro del sistema amministrativo, e dall'altra parte conforme al principio del buon andamento, declinato in quello di adeguatezza, che impone che ad ogni tipologia di funzioni corrisponda un assetto organizzativo dotato della relativa capacità di governo.

La via dell'associazionismo, anche sulla base dell'esempio francese, appare l'unica percorribile per risolvere il problema della frammentazione dell'organizzazione locale di base, che rende inattuabile la nuova allocazione delle funzioni amministrative prevista dall'articolo 118.

Il primo strumento che può essere utilizzato a tal fine, strumento che è nelle mani del legislatore statale, è la legge che determina le funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *p*). La determinazione delle funzioni fondamentali non può infatti in alcun modo prescindere dai principi di differenziazione ed adeguatezza. Ciò

comporta che l'esercizio delle funzioni di livello comunale non possa essere conferito a tutti i comuni in quanto tali. Se si prescinde dall'assetto differenziato dei comuni, il conferimento stesso presenterebbe dubbi di costituzionalità.

La legge sulle funzioni fondamentali dovrà dunque individuare fasce dimensionali degli enti sulla base della popolazione residente, cui ancorare l'esercizio delle funzioni stesse secondo la diversa capacità di governo che ciascuna di esse richiede.

E' da ritenere che l'attribuzione ai comuni, in quanto tali, dell'esercizio delle funzioni da ritenersi comunque di livello comunale a prescindere dalle dimensioni dei singoli enti possa riguardare, oltre alle funzioni di carattere istituzionale, esclusivamente funzioni di livello minimo concernenti persone e famiglie, servizi di base, nonché atti amministrativi di carattere puntuale di minore entità: ad esempio commercio al dettaglio, toponomastica, assistenza alle persone.

Una distribuzione delle funzioni fondamentali per fasce di enti comporta che gli enti di dimensioni inferiori debbano necessariamente associarsi tra loro, per poter esercitare in sede associativa le funzioni e i servizi medesimi, che altrimenti all'ente non verrebbero attribuiti. E' perciò necessario individuare l'ente competente per la gestione in via sussidiaria di codeste funzioni, in mancanza della struttura associativa e nelle more della sua costituzione. Questo ente non può che essere la provincia (cfr. a tal proposito art. 52, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, "Legge finanziaria per il 2001").

4.2. Sulla disciplina delle funzioni associative la competenza legislativa, come si è visto, è regionale. Ciò significa che le Regioni potranno individuare tipi di associazioni, anche diversi da quelli attualmente previsti, e disciplinarne l'organizzazione interna in modo diversificato.

E' da ritenere altresì che la Regione, in caso di carenza della iniziativa comunale, possa determinare gli ambiti territoriali propri di ciascun ente associativo; e in determinati casi stabiliti dalla legge (determinate maggioranze espresse dagli enti compresi nell'ambito territoriale, secondo il modello francese) possa provvedere alla costituzione in via sostitutiva.

L'esercizio da parte della Regione del potere sostitutivo resta tuttavia condizionato dal rispetto del principio di giusto procedimento e di leale collaborazione che secondo la giurisprudenza ormai consolidata della Corte costituzionale impongono una fase preliminare nella quale gli enti locali siano interpellati e possano controdedurre (v., da ultima, sent. 397/2006).

E' da ritenere tuttavia che il singolo ente che esprima la volontà di non aderire all'ente associativo non possa essere coartato a tal fine. Si è visto che anche nell'ordinamento francese, pur ispirato sul punto a principi costituzionali meno garantistici, questa eventualità tende ad essere esclusa dalla più recente giurisprudenza. E' da ritenere piuttosto che il singolo comune che non aderisca al singolo ente associativo, resti nella sua individualità, pur privato delle funzioni che esulano dalla sua dimensione organizzativa.

Pur essendo riservata alla Regione, come si è visto sulla base della giurisprudenza costituzionale, la potestà legislativa in ordine alla disciplina delle forme associative, è da ritenere che lo Stato possa (e debba, a mio giudizio) disciplinare in sede di attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), le forme associative tipiche, richiamando (o modificando) la legislazione vigente. Ma tale normazione è destinata a restare in vigore fino ad eventuali modificazioni stabilite con legge regionale (disciplina da ritenersi perciò a carattere cedevole).

In caso contrario, se cioè allo Stato non si riconoscesse questo potere nell'ambito della legge attuativa della Costituzione, potrebbe crearsi una situazione di paralisi nella fase di attuazione della legge stessa, una volta che il conferimento delle funzioni fondamentali avvenisse a favore di determinati livelli dimensionali dei comuni che presuppongono le forme associative (correttamente impostato il conferimento, sulla base dei principi di differenziazione e di adeguatezza); in caso di inerzia delle singole Regioni nella disciplina delle forme associative medesime.

4.3. La forma associativa tipica di quelle "strutturate" è l'unione di comuni/comunità montana, la quale potrà assumere denominazioni diverse con diversi ambiti funzionali, secondo il modello francese; ma deve comunque presentare alcuni caratteri tipici.

Si tratta di un ente locale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con propri organi di governo, titolare dei poteri pubblici tipici dell'ente locale (potere statutario, potere regolamentare) e dotato anche di fiscalità propria, soggetto cioè titolare delle potestà tributarie stabilite dalla legge nell'ambito dello schema di cui all'articolo 119 della Costituzione.

Gli organi dell'ente sono tuttavia espressi dai comuni associati, secondo uno schema che preveda un organo assembleare, espressione dei consigli comunali, in modo anche da consentire la garanzia delle minoranze, ed un organo esecutivo formato dai sindaci dei comuni associati, tra i quali viene eletto un presidente.

Evidentemente nell'ente associativo si potranno verificare maggioranze diverse da quelle di singoli comuni associati.

La natura di ente di secondo grado comporta non solo la decadenza dei singoli membri dell'organo associativo laddove cessino dalla carica nel singolo ente associato ma anche la costanza del rapporto di rappresentatività politica (Cons. St., V, 23 gennaio 2007, n. 199, cit.).

Sul piano funzionale, le competenze dell'ente associativo sono definite, per la maggior parte sulla base di norme di legge statali e regionali (norme cioè, come si è accennato, che conferiscono agli enti locali funzioni e servizi con riferimento alla loro dimensione organizzativa) nonché sulla base dei conferimenti o deleghe di funzioni, da parte degli enti associati.

Punto fondamentale è che debba trattarsi di un ambito funzionale stabile, definito, non mutevole e transeunte, che consenta all'ente la programmazione delle proprie attività per periodi di tempo tendenzialmente corrispondenti alla durata delle consiliature dei singoli enti.

Occorre sottolineare che questa configurazione tipica dell'ente associativo riguarda anche le comunità montane le quali non si differenziano dagli altri enti associativi a carattere strutturato, se non per la particolarità dei territori sui quali esse operano, territori montani i quali usufruiscono di interventi specifici di fonte statale, regionale e anche europea nell'ambito delle politiche della montagna. Ciò comporta una radicale revisione dell'attuale assetto delle comunità montane, da trasformare, appunto, pur mantenendo la loro specificità, in enti associativi dotati di tutte le caratteristiche indicate. E segnatamente, come si è più volte ricordato, deputati all'esercizio di funzioni comunali.

Si ricordi che la ristrutturazione delle comunità montane e la loro trasformazione in veri e propri enti associativi, darebbe luogo ad un risultato assai importante sul piano istituzionale; ché la maggior parte del territorio coperto da comuni piccoli, risulterebbe, per questo solo fatto, senz'altro governato attraverso forme associative.

4.4. Il processo di costituzione degli enti associativi è indubbiamente un processo difficile e delicato sul piano politico poiché si scontra con tradizioni di municipalismo esasperato, con abitudini e gelosie di carattere locale e territoriale, con contrasti tra amministrazioni anche in virtù di contrapposizioni di coalizioni di appartenenza e di partiti, oltre che di singoli uomini.

E inoltre si tratta di un processo poco praticato nella nostra esperienza positiva. E di ciò è anche prova il fenomeno già messo in evidenza delle comunità montane che pure essendo presenti ed operanti da alcuni decenni nella gran parte del territorio nazionale, mai tuttavia hanno assunto la veste e la funzione di veri e propri enti associativi, cioè di enti chiamati a svolgere funzioni comunali in luogo di enti associati.

Si tratta inoltre di un processo costoso, come è evidente, soprattutto nella fase di avvio. Ché la istituzione della organizzazione intercomunale in luogo di quella dei singoli comuni in corrispondenza delle funzioni e dei servizi trasferiti all'ente associativo potrà portare in prospettiva anche a notevoli risparmi di spesa (uffici comuni, comuni dirigenti, in luogo di uffici plurimi) etc., ma nel momento dell'avvio certamente comporta oneri ulteriori corrispondenti alle esigenze della istituzione comune, il trasferimento del personale, l'acquisto o il trasloco delle attrezzature tecniche e così via.

Si rende perciò necessaria sia al fine di incentivare la costituzione di forme associative, come una sorta di premio, sia al fine di far fronte ai predetti oneri posti dall'avvio delle nuove strutture, la predisposizione di contributi finanziari che vengano attribuiti alle singole iniziative intese alla istituzione di unioni di comuni nonché alla ristrutturazione delle comunità montane, sinora previsti dalla legislazione statale e regionale (cfr. art. 1, comma 164, lett. *d*), l. n. 662/1996; più recentemente, ad esempio, art. 3, comma 27, l. n. 350/2003, che incrementa il contributo spettante alle unioni di comuni di 20 milioni di euro, riservandolo alle unioni di comuni che abbiano effettivamente attivato l'esercizio associato di servizi). I contributi sono sicuramente utili al fine di incentivare la costituzione di forme associative, e da incrementare; ma appaiono di portata limitata e non tale da costituire una forma di incentivo sufficiente a rimuovere le resistenze al processo associativo sopraindicate.

Più interessante e di portata strategica può essere l'utilizzo dello strumento fiscale. Si è visto che l'esperienza dell'intercomunalità francese deve il suo successo, in larga misura, secondo la valutazione degli osservatori, alla introduzione dell'istituto della fiscalità propria che caratterizza le principali forme associative. Attraverso questo strumento i singoli comuni, operando nella forma associativa usufruiscono di entrate fiscali, proprie e ulteriori, cui altrimenti non potrebbero attingere.

Analoga impostazione potrebbe essere seguita nel sistema italiano nell'ambito della legge di coordinamento della finanza pubblica intesa all'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 119 della Costituzione. Anche in tale legge, come in quella attuativa dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), dovrebbe seguirsi il principio di differenziazione, nonché quello di adeguatezza: ciò comporta che determinati tributi propri, o determinate forme di compartecipazione ai tributi erariali riferibili al territorio, siano riservati ad enti di una certa dimensione. In conseguenza gli enti di dimensioni inferiori possono attingere a queste modalità di entrata soltanto se associati tra loro (secondo lo stesso schema che si è indicato per l'attribuzione delle funzioni fondamentali). L'ente associativo a carattere strutturato (unione di comune o comunità montana) diviene in tal modo ente dotato di una

fiscalità propria sulla base dell'articolo 119. Esso gestisce tributi propri e usufruisce di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, di tipi e di entità diverse e ulteriori, rispetto a quanto possa essere riservato ai singoli comuni di dimensioni inferiori.

L'AMMINISTRAZIONE DI AREA VASTA (PROVINCIA ED AREA METROPOLITANA)

1. Il quadro costituzionale di riferimento

Alcuni elementi essenziali ricavabili dal quadro costituzionale, così come risulta dalla riforma del Titolo V del 2001, sono stati assunti – sulla base degli orientamenti generali emersi nel gruppo di lavoro – come presupposti di fondo per la riflessione intorno alle possibili soluzioni di semplificazione del sistema delle istituzioni amministrative e degli organismi operativi in ambito regionale e locale, con riferimento ai due livelli territoriali, di base e di area vasta:

- il superamento di ogni visione gerarchica, espressione di una concezione centralista sia statale che regionale, nel rapporto tra i soggetti territoriali del sistema repubblicano, a favore dell'affermazione, invece, di un modello equiordinato (art. 114) di relazioni tra le istituzioni territoriali, fermi restando i loro diversi ruoli istituzionali;
- il nuovo assetto dei poteri normativi, con la redistribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, caratterizzata da un rovesciamento di prospettiva, che deve comunque far salvo il nuovo spazio di autonomia normativa riconosciuta agli enti locali per l'organizzazione interna e l'esercizio delle funzioni ad essi riconosciute o attribuite (art. 117);
- la centralità dell'amministrazione locale, con la scelta preferenziale di un ruolo amministrativo a carattere "generale" per i comuni, le province e le città metropolitane (art. 118), in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, con conseguente forte ridimensionamento della amministrazione (diretta e soprattutto indiretta) delle Regioni;
- il nesso inscindibile tra assetto delle competenze di amministrazione e assetto delle risorse finanziarie (art. 119), nella prospettiva di una piena valorizzazione della autonomia finanziaria degli enti che non trascuri di considerare gli interventi di riequilibrio che devono seguire il processo di ridefinizione delle funzioni amministrative tra i vari livelli del governo territoriale;
- la tendenziale applicazione dei nuovi principi costituzionali di rafforzamento dell'autonomia e del ruolo di comuni e province agli enti locali ricompresi nelle Regioni a statuto speciale.

2. Lo scenario istituzionale di riferimento

2.1. Il riconoscimento normativo dell'amministrazione di area vasta

Il primo punto sul quale si è soffermata la riflessione del sottogruppo è stato quello di valutare l'esigenza e la fisionomia di una amministrazione generale di area vasta, tra la dimensione comunale e quella regionale.

Si tratta di un livello di amministrazione – facente capo all'ente territoriale provincia o alla sua alternativa, città metropolitana – di cui il gruppo ha riconosciuto pienamente la ragion d'essere e la valenza sia in chiave storica che, soprattutto, alla luce delle riforme amministrative degli anni Novanta e delle funzioni progressivamente radicate a livello provinciale.

A partire dalla legge 142 del 1990, che configura chiaramente un livello di area vasta dell'amministrazione locale in capo alla provincia, con una serie di funzioni di programmazione e di pianificazione, in primo luogo territoriale (art. 15, l. n. 142/90, ora art. 20 d.lgs. n. 267/2000, Tuel) e di gestione operativa, nei significativi ambiti individuati dall'articolo 14 della legge n. 142/90 (ora art. 19, Tuel)

La Provincia (art. 19, Tuel) esercita le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.

I processi di nuovi conferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, avviati dalla legge n. 59 del 1997 e realizzati con i relativi decreti attuativi, ivi compreso il decreto legislativo sostitutivo n. 96 del 1999, che indica espressamente soprattutto funzioni amministrative regionali da conferire alle province, testimoniano un ulteriore significativo processo di valorizzazione della dimensione provinciale di numerose funzioni di amministrazione.

La provincia si afferma così come soggetto di primo piano nell'assetto del modello amministrativo della Repubblica, generalmente riconosciuta nella sua valenza di ente di governo di area vasta.

Per di più, vanno sottolineati almeno due ulteriori profili che contribuiscono a rafforzare il ruolo provinciale già nella stagione delle riforme amministrative degli anni novanta.

In primo luogo, una serie di interventi legislativi regionali approvati a seguito del decreto legislativo 112 del 1998, spesso non soddisfacenti per carenza di organicità, per il rinvio ad ulteriori interventi e per il mancato nesso con le risorse da trasferire, tuttavia considerano la dimensione di area vasta corrispondente alla provincia come un necessario punto di riferimento e ne rafforzano la dotazione funzionale.

Inoltre, specifici fenomeni regolativi ed organizzativi testimoniano l'esistenza di realtà che richiedono interventi di governo di livello sovracomunale, come nel caso delle forme amministrative d'ambito di alcune funzioni o servizi (v. *infra*).

<i>Competenza provinciale</i>	<i>Fonti normative</i>
Le funzioni informative delle province	art. 12 e art. 19, comma 1, lett. l), d.lgs. 28 settembre 2000, n. 267
Cooperazione istituzionale e <i>governance</i> territoriale	art. 19, commi 2 e 3, d.lgs. 28 settembre 2000, n. 267
Compiti di programmazione nell'ordinamento delle autonomie locali	art. 15, l. 8 giugno 1990, n. 142
Pianificazione territoriale	art. 57, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Ambiente, flora e fauna	art. 70, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; leggi regionali; d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96
Difesa del suolo e risorse idriche	d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96; leggi regionali; art. 89, comma 1, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Inquinamento delle acque	art. 81, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico	art. 84, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Opere pubbliche	d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96
Protezione civile	art. 108, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Energia	art. 31, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Miniere e risorse geotermiche	art. 34, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Viabilità	art. 99, commi 2 e 3, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Trasporti	art. 105, comma 3, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96; d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422; leggi regionali

Agricoltura	leggi regionali
Artigianato	art. 14, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Fiere, mercati e commercio	leggi regionali
Industria	leggi regionali
Turismo	leggi regionali
Mercato del lavoro	d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469; leggi regionali
Servizi sociali	art. 132, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Istruzione	art. 139, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112
Formazione professionale	art. 143, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; leggi regionali
Beni e attività culturali	art. 150, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.
Polizia amministrativa locale	artt. 158-163 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; artt. 9 e 12, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285

2.2. Amministrazione di base e amministrazione di area vasta nel nuovo contesto costituzionale

Il nuovo testo costituzionale, frutto della riforma del 2001, compie, come noto, una scelta preferenziale a favore di una ricostruzione in termini generali della amministrazione in capo ai comuni (art. 118, primo comma), con una valorizzazione piena, pertanto, della amministrazione di base.

L'impianto della disposizione costituzionale, caratterizzato dal richiamo dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, consente, inevitabilmente, di attrarre ai livelli superiori della amministrazione quelle funzioni che presentino esigenze di esercizio unitario.

L'obiettivo prioritario che però sembra doversi cogliere dai nuovi principi costituzionali è quello di un superamento deciso di una amministrazione accentrata nei livelli superiori – statale e regionale – a favore di una attuazione della sussidiarietà che si concretizzi nella realizzazione di una amministrazione quanto più prossima ai cittadini amministrati.

In questa prospettiva, se il comune è destinato ad assumere la valenza di ente di amministrazione generale – salvo la verifica della adeguatezza degli enti di base, con la previsione di forme associative polifunzionali per i piccoli comuni –, non meno significativo sembra essere il ruolo cui è destinata la provincia, come necessario livello di completamento della amministrazione locale generale.

Proprio l'articolazione su due livelli, di base e di area vasta, dell'amministrazione locale, sembra così in grado di garantire l'assunzione del maggior numero possibile delle funzioni di dimensione effettivamente locale.

2.3. Amministrazione di area vasta e livelli istituzionali

Il testo costituzionale definisce, come già detto, i livelli istituzionali corrispondenti alla amministrazione di area vasta, individuandoli nella provincia e nella città metropolitana (artt. 114 e 118).

Anzi, è proprio partendo dagli enti che la dimensione di area vasta dell'amministrazione locale assume una sua specifica valenza costituzionale.

Si tratta, pertanto, di enti costituzionalmente garantiti, sottratti alla piena disponibilità del legislatore statale.

Non sono mancate, peraltro, nell'ambito delle riflessioni compiute, posizioni volte a prefigurare, nell'ottica della semplificazione, una possibile configurazione della provincia quale livello istituzionale a carattere prevalentemente associativo, con rappresentanza di secondo grado.

L'orientamento nettamente prevalente nell'ambito del sottogruppo muove, però, nella direzione di una conferma dei caratteri dell'ente provincia, quale ente direttamente rappresentativo di comunità territoriale e a competenza tendenzialmente generale (ente politico per l'area vasta), nonostante la necessaria specificità delle funzioni da riconoscerli in relazione alla dimensione dei fenomeni da governare.

La conferma della provincia come ente a diretta investitura popolare democratica e non come ente di secondo grado è, d'altra parte, da ritenersi imprescindibile in relazione al ruolo che è chiamata a svolgere attraverso scelte proprie, resolvendo, laddove necessario, anche conflitti e contraddizioni che possono riscontrarsi a livello locale. Ciò che presuppone che la provincia non possa avere una diversa legittimazione rispetto ai comuni

Si tratta di un punto decisivo che, pur dovendo essere considerato nel quadro dei possibili interventi di semplificazione, ha registrato una convergenza molto ampia, volta a cogliere gli elementi di maggiore innovazione nel quadro della continuità della realtà istituzionale delle province.

3. Alcuni nodi della semplificazione istituzionale e i possibili interventi risolutivi

3.1. Il dato dimensionale e il numero delle province

Una questione di fondo affrontata è stata quella relativa al dato dimensionale delle province. Ci si è chiesti, in particolare, se esiste una dimensione ottimale anche per le province o vale, come buona, l'attuale articolazione.

L'orientamento prevalente tende a riconoscere come valido – in linea generale – l'attuale assetto territoriale delle province – pur essendo evidenti le differenze di ambito che corrispondono in gran parte dei casi ad un dato storicamente consolidato –, che dovrebbero trovare una ovvia disciplina differenziata per le aree metropolitane (v. *infra*), nonché, fatta salva un'ampia dotazione funzionale caratterizzante il livello provinciale, una possibile differenziazione, in particolare con riguardo ai contesti territoriali di riferimento, anche nell'assetto delle funzioni amministrative delle c.d. province ordinarie.

Ciò nonostante non è stata neppure esclusa l'opportunità di considerare con attenzione possibili interventi di ricomposizione delle circoscrizioni provinciali, al fine di assicurare livelli di adeguatezza tendenzialmente omogenei tali da garantire effettivamente, per tutte le realtà provinciali, un forte ruolo quali enti di governo di area vasta.

Ciò vale, innanzitutto, con riferimento al recente processo di proliferazione delle province (specialmente con riferimento a talune realtà di Regioni speciali), da tutti denunciato con forza per il pericolo di frammentazione, rispetto alla dimensione di area vasta, che ne deriva. A tale riguardo si ritiene che, oltre agli eventuali processi di riagggregazione delle province di nuova istituzione, condizione imprescindibile della semplificazione sia un drastico freno alla istituzione delle nuove province, che, nella vigenza dell'articolo 133 della Costituzione, si traduce, però, in un mero auspicio, anche se di valore legislativo.

Ulteriori due questioni sono state dibattute con riguardo ai profili dimensionali.

Da un lato, l'esperienza delle Regioni di piccole dimensioni, dove le realtà provinciali rispecchiano il dato dimensionale regionale. A fronte delle ipotesi di semplificazione, che dovrebbero sfociare, anche al fine di garantire livelli opportuni di adeguatezza, in una riagggregazione delle realtà provinciali con la tendenziale coincidenza con la istituzione regionale (modello Valle d'Aosta), è prevalso però anche un orientamento continuista, fondato sul dato storico e sulla considerazione dello scarsissimo rilievo numerico – sempre nell'ottica della semplificazione – delle realtà territoriali interessate, che dovrebbe condurre a valutare con particolare attenzione e cautela gli eventuali processi di riordino delle circoscrizioni provinciali, pure non da escludere del tutto in linea di principio.

Infine, una questione rimane essenzialmente aperta, anche alla luce dei più recenti interventi legislativi, ed è quella della correlazione tra l'ente territoriale provincia e l'amministrazione periferica dello stato in ambito provinciale. Senza dubbio, l'eliminazione del vincolo della necessaria contestualità costituisce un elemento di non aggravamento organizzativo e finanziario rispetto alla istituzione di nuove province; allo stesso tempo, la differenziazione del modello della organizzazione statale sul territorio rispetto all'ambito

provinciale può rappresentare, in alcuni casi, un'ulteriore scelta di semplificazione, anche se non priva del tutto di aspetti problematici.

3.2. Province, forme associative degli enti locali e soggetti d'ambito

Uno dei punti sui quali si è incentrata la riflessione è quello relativo ai rapporti tra istituzione provinciale e forme associative locali, nonché con i c.d. soggetti amministrativi d'ambito.

In primo luogo, si è ritenuto di affermare sulla base di una larga condivisione, come vada mantenuta fortemente distinta la realtà dell'associazionismo locale (unioni di comuni e comunità montane, soprattutto), dalla realtà istituzionale della provincia.

La semplificazione non passa col riconoscere una valenza associativa alla provincia, in sostituzione delle normali forme dell'associazionismo locale. Quest'ultimo è il risultato necessario della ricerca dell'adeguatezza da parte degli enti di base per l'esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite.

La provincia, al contrario, si pone come l'ente di governo delle funzioni di area vasta, riguardanti almeno vaste zone intercomunali.

Detto ciò, si è ritenuto che – fermo il principio dell'unicità della forma associativa per gli enti di base – dovrebbe essere ricostituito il carattere necessariamente provinciale (e non interprovinciale, come attualmente per le comunità montane) delle forme associative dei comuni, in modo da favorire, tra l'altro, i raccordi funzionali, programmatici e di coordinamento tra realtà amministrative territoriali.

La logica dei multipli e sottomultipli del territorio provinciale si auspica venga estesa anche a tutte le ulteriori realtà amministrative presenti sul territorio (Ato, distretti, zone, ecc.), in modo da rafforzare la valenza delle funzioni di governo di area vasta della provincia nei confronti della pluralità dei campi di amministrazione affidati ai vari soggetti operanti sul territorio, nonché per favorire un migliore raccordo tra funzioni, che trovano spesso un forte radicamento comunale, ed esigenze territoriali più vaste.

Possibili soluzioni di semplificazione possono inoltre essere prefigurate attraverso la eventuale eliminazione di talune autorità d'ambito a favore dell'ente provincia, laddove risultino interessati settori strategici di specifico interesse provinciale (v. ad es. rifiuti, difesa del suolo, protezione dell'ambiente...).

Si tratta, ovviamente, di una soluzione che si presenta ancora con un carattere prevalentemente aperto, che dovrebbe contribuire però, laddove possibile, ad introdurre significativi elementi di semplificazione dei sistemi amministrativi territoriali.

3.3. Il dato funzionale delle province

L'obiettivo della semplificazione passa in larga misura per la ridefinizione dell'assetto delle funzioni e dei compiti amministrativi.

Il criterio guida che deve presiedere agli interventi dei legislatori, statale e regionali, è quello della sussidiarietà, volto a favorire la allocazione agli enti territoriali, soprattutto locali, di tutte le funzioni sulla base della rispettiva dimensione.

A tale riguardo, uno degli obiettivi di semplificazione è proprio quello di ricostruire un sistema amministrativo incentrato sulla amministrazione dei comuni e delle province, evitando però di riproporre duplicazioni funzionali o ruoli non sufficientemente caratterizzanti, soprattutto per l'ente di area vasta.

La provincia, infatti, pur configurandosi come ente a competenza generale, in quanto esponente della relativa comunità territoriale, deve assumere una forte connotazione funzionale proprio per il governo dei fenomeni di area vasta, per i quali risulta esclusa la competenza degli enti di base.

In tal senso, i possibili settori strategici di intervento della provincia, oltre alle funzioni di pianificazione territoriale di coordinamento e di programmazione di area vasta – anche nei confronti delle autorità d'ambito –, potrebbero essere: viabilità; trasporti locali; tutela dell'ambiente e dagli inquinamenti; caccia e pesca; difesa del suolo, risorse idriche ed energetiche; gestione dei rifiuti; opere pubbliche di area vasta; istruzione e formazione professionale; mercato del lavoro; turismo. A fronte di ciò andrebbero invece definitivamente riallocate a favore dei comuni funzioni soprattutto nel campo dei servizi sociali, dell'amministrazione attiva del turismo, della cultura.

Tale prospettiva deve essere perseguita anzitutto in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), con l'individuazione ad opera della legge statale delle funzioni fondamentali, sia in attuazione dell'articolo 118 da parte dei legislatori statale e regionali, nonché con l'ulteriore riconoscimento di funzioni proprie o comunque da decentrare ad opera del legislatore competente per materia.

Nello specifico, l'opera di individuazione delle funzioni fondamentali da parte del legislatore statale si dovrebbe tradurre nella determinazione di un elenco sufficientemente dettagliato e quantitativamente significativo di funzioni di amministrazione da riconoscere

alla provincia, con l'obiettivo di favorire – nell'ottica della semplificazione – la ricomposizione organica delle competenze in capo all'ente di area vasta, con il relativo passaggio delle strutture e delle risorse finora mantenute soprattutto in capo alle Regioni.

L'individuazione statale delle funzioni fondamentali delle province dovrebbe essere compiuta, infatti, non solo o non tanto con riferimento al nucleo storico delle funzioni provinciali, quanto piuttosto con riguardo alle recenti tendenze evolutive di rafforzamento del ruolo provinciale riscontrabili a partire dalla legge n. 142/1990 e successivamente confermate e sviluppate con gli interventi realizzati con la legge n. 59/1997 e relativi decreti attuativi, tra i quali soprattutto i decreti legislativi n. 112/1998 e n. 96/1999.

Di particolare rilevanza appare anche il ruolo regionale nell'attuazione dell'articolo 118, che si dovrebbe tradurre, attraverso una applicazione piena del principio di sussidiarietà, nel riconoscimento agli enti locali del maggior numero possibile di funzioni e, in particolare, per quanto riguarda le province, di tutte quelle di area vasta.

A ciò dovrebbe conseguire, nello spirito della semplificazione, la eliminazione da parte regionale di tutti gli enti strumentali, società pubbliche regionali ed altri organismi dipendenti, cui risultano ancora affidate numerose funzioni di amministrazione, che andrebbero invece più opportunamente allocate agli enti locali.

Al legislatore statale il compito, invece, oltre che di definire le funzioni fondamentali, di andare alla ricerca di possibili ulteriori spazi per la allocazione al livello locale di funzioni ancora trattenute alla amministrazione statale. Ciò dovrebbe tradursi soprattutto nella valutazione dei possibili spazi per ripensare l'amministrazione periferica dello stato (almeno in alcuni settori) soprattutto a favore dell'ente provincia.

La ridefinizione dell'assetto delle competenze amministrative comporta l'applicazione anche degli ulteriori principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza.

Indubbiamente, i due principi si prestano ad una applicazione diversa a seconda che si consideri la amministrazione di base o quella di area vasta.

Anche in questo secondo caso, però, pur non riscontrandosi una generale questione come nel caso della verifica della adeguatezza dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni, non si può escludere – oltre alla eventualità, come già accennato, di un riordino delle circoscrizioni provinciali – la possibilità e la necessità, per certi versi, di valutare l'adeguatezza delle province e le possibili ipotesi di differenziazione.

Ovviamente un caso a parte è quello delle aree metropolitane, per le quali vanno prefigurate specifiche soluzioni istituzionali (v. *infra*).

Anche per le province c.d. ordinarie, però, non si possono escludere possibili ipotesi differenziate, sia in ordine al dato dimensionale, sia rispetto ai contesti territoriali di riferimento (province costiere, montane, etc.).

Un'ulteriore ipotesi di differenziazione, oltre alla inevitabile diversità riconducibile a ciascun sistema regionale, attiene all'ipotesi di chiamare le province ad assumere, almeno in forma transitoria, funzioni amministrative comunali, per le quali gli enti di base non abbiano provveduto alla realizzazione di adeguate forme associative per il relativo esercizio.

3.4. La finanza delle province

La crescita istituzionale delle province avvenuta in questi anni trova corrispondenza anche nell'evoluzione dei bilanci provinciali, che mostrano dal 2000 al 2004 una crescita omogenea delle entrate del 65% e delle uscite del 66%.

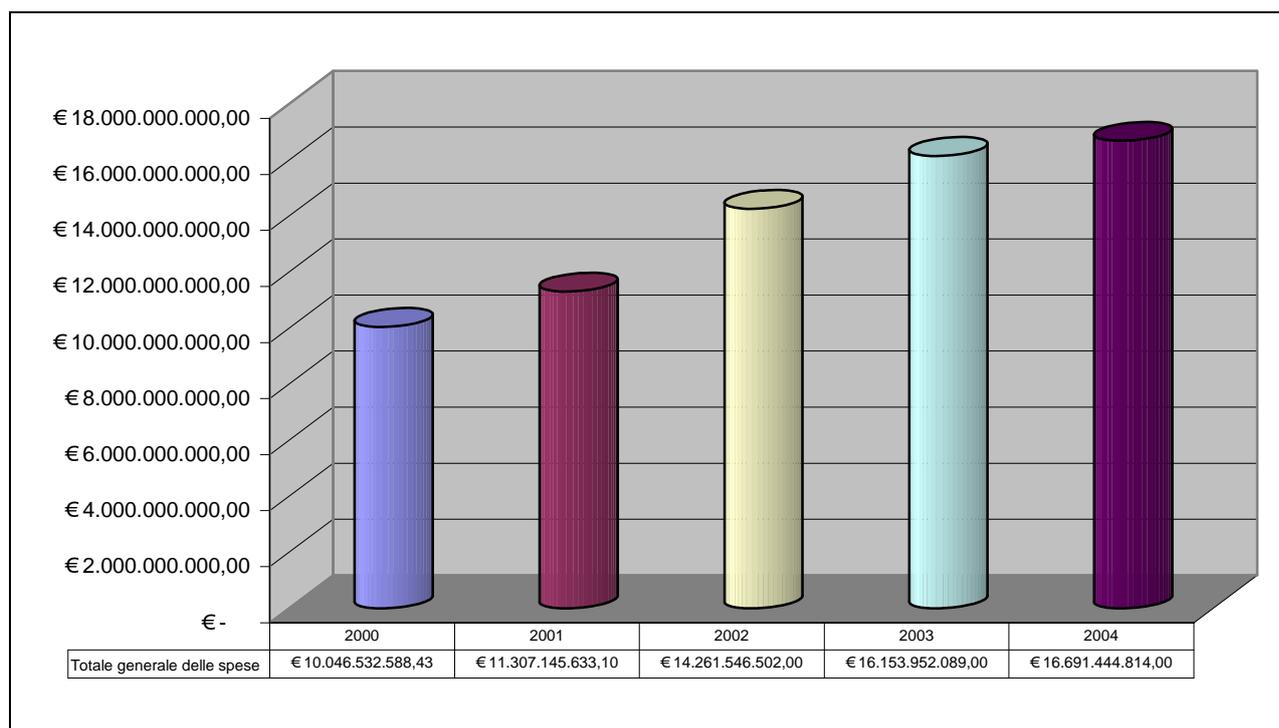
Nel 2004 le entrate sono pari a 16.420 milioni di euro e le uscite sono pari a 16.691 milioni di euro. Il saldo finanziario negativo di 271 milioni di euro corrisponde ad un deficit del 1,6% e conferma la sostanziale capacità delle province di gestire in modo equilibrato i propri bilanci, secondo le indicazioni che provengono dal patto di stabilità europeo.

3.4.1. Le spese

Dal versante delle spese emerge in maniera definita il nuovo ruolo di governo di area vasta che le province hanno acquisito negli ultimi anni: gli interventi per specifiche funzioni, come ad esempio la viabilità, lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente hanno subito incrementi rilevanti, proprio perché sono i settori dove più spinto è stato il processo di trasferimento di funzioni statali e regionali.

Il complesso delle spese fa registrare nel quinquennio considerato un aumento del 66.1%.

TAB. 1. *Totale generale delle spese*



Fonte: Upi

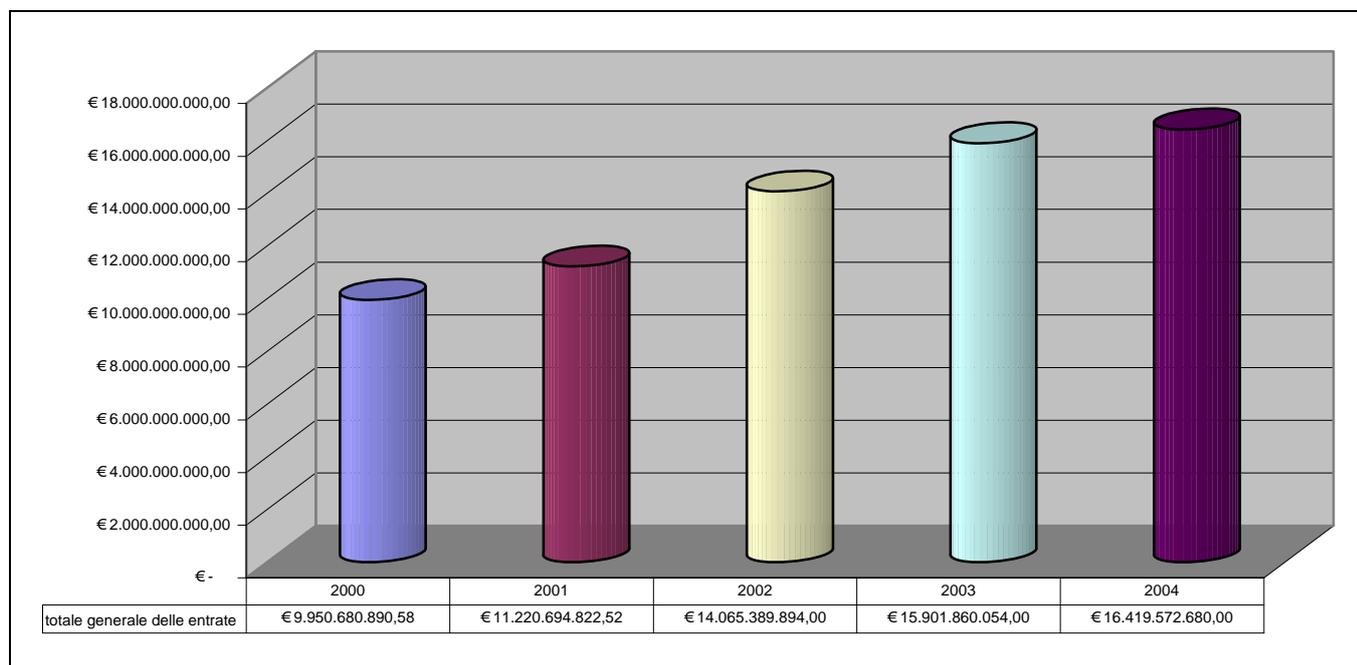
3.4.2. *Le entrate*

La crescita istituzionale e l'aumento delle funzioni gestite dalle province trova un riscontro immediato anche sul fronte delle entrate.

La somma complessiva delle entrate finanziarie delle province negli anni 2000-2004 fa registrare un aumento pari al 65% passando da un valore assoluto di 9,9 miliardi di euro nel 2000 a 16,4 nel 2004.

Dall'andamento del totale delle entrate è comunque immediatamente rilevabile come la percentuale di incremento, segnata ad esempio tra gli anni 2000-2002 si è notevolmente affievolita nel corso del triennio successivo, segnale questo di un aumento progressivamente più ridotto nel corso del tempo.

TAB. 2. *Totale generale delle entrate*



Fonte: Upi

3.5. Il personale delle province

Sulla base dei dati forniti dal Conto annuale di fonte Ragioneria Generale dello Stato, il personale delle province dal 2000 al 2004 ha avuto un'evoluzione strettamente legata al processo di decentramento amministrativo intervenuto in questi anni.

Un consistente aumento del personale delle province è avvenuto nel 2001, con un aumento dei dipendenti provinciali a 58.534 unità, a seguito del trasferimento alle province, in particolare, del personale degli uffici di collocamento e del personale ex Anas.

In seguito, negli anni 2002 – 2004, anche in conseguenza di ulteriori trasferimenti di personale dallo stato e dalle Regioni, il numero dei dipendenti si è stabilizzato intorno a 62.000 unità, con un aumento complessivo del 17,3%.

TAB. 3. *Il personale delle Province (anni 2000 – 2004)*

Personale Province (anni 2000 - 2004)					
Anni	2000	2001	2002	2003	2004
Personale in servizio al 31/12	51.152	58.534	61.963	60.812	61.853
Personale a tempo indeterminato	42.228	51.187	55.111	54.610	55.917
Personale contratto flessibile	8.924	7.347	6.852	6.202	5.936
Personale con Laurea a tempo ind.	7.734	9.460	11.212	11.767	12.065
Dirigenti	1.604	1.734	1.811	1.934	1.941
Personale cat. D	9.500	11.015	14.972	15.449	16.777
Personale cat. C	12.374	16.027	18.365	18.249	18.853
Personale cat. B	14.509	21.450	21.079	20.487	20.051
Personale cat. A	4.241	5.521	4.759	4.242	2.882
Altro	8.924	2.787	977	451	1.349

Fonte: Upi

Da una valutazione complessiva sui cinque anni si può tuttavia rilevare come il trasferimento di molte competenze amministrative alle province non ha comportato un consistente ampliamento degli organici e del personale in servizio, soprattutto se si raffronta l'aumento delle unità di personale con l'aumento delle funzioni svolte dalle province che si deduce dall'evoluzione delle spese correnti e in conto capitale.

Ciò significa che le maggiori risorse giunte alle province per l'esercizio delle funzioni trasferite sono state utilizzate per investimenti e servizi verso i cittadini e le imprese e non in assunzioni e duplicazioni di uffici, come invece generalmente si teme quando si discute del decentramento e del federalismo.

Dal punto di vista gestionale e strutturale, infatti, se si analizza l'incidenza delle spese per il personale sul complesso delle spese correnti, nel periodo 2000-2004, si può verificare che nelle province essa si è assestata su una media 25,4%, con leggere variazioni tra un anno e l'altro.

LE CITTÀ METROPOLITANE

1. La legislazione sulle città metropolitane. Le ragioni dell'inerzia

La legislazione ordinaria italiana ha disciplinato per la prima volta la città metropolitana nella legge del 1990 n. 142, prevedendo nelle Regioni a statuto ordinario la formazione di nove città metropolitane intorno ai capoluoghi di Regione Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli.

In quelle aree «la provincia si configura come autorità metropolitana», ente ad elezione diretta cui si applicano «le norme relative alle province, comprese quelle elettorali», fino all'emanazione di nuove norme.

Le relative città metropolitane avrebbero dovuto essere costituite con decreto legislativo del Governo, su proposta della Regione interessata, entro il termine di scadenza della delega (24 mesi dall'entrata in vigore della legge 142, poi differiti di ulteriori 18 mesi dall'entrata in vigore della legge di proroga, per effetto dell'art. 1, comma 2, della legge 2 novembre 1993, n. 436, e quindi al 23 maggio 1995). L'aspetto più rilevante della legge del 1993 non è consistito nella proroga dei termini, bensì nel rendere facoltativa e quindi eventuale la delimitazione stessa dell'area metropolitana, e quindi la costituzione della città metropolitana, di cui la delimitazione era una premessa. Laddove la 142 diceva che la Regione «procede» alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana, la legge 436 ha detto che la Regione «può procedere», modificando così radicalmente la natura del procedimento pensato dal legislatore del 1990.

Successivamente la legge n. 265/1999 ha tentato un percorso parzialmente diverso, che ha valorizzato l'iniziativa dei comuni interessati e diminuito il peso regionale (dalla «proposta» al «parere»), prevedendo una legge per ciascuna città metropolitana, che avrebbe potuto avere statuto differenziato.

Nessuno dei percorsi previsti per l'istituzione delle città metropolitane può dirsi che ne agevolasse la formazione. Certo non l'ultimo contemplato nel Tuel che, richiedendo il consenso di tutti i soggetti interessati (comune capoluogo ed altri comuni, provincia, Regione, popolazioni interessate, governo e parlamento), dota ciascuno di questi di un sostanziale potere di veto.

E tuttavia le ragioni per cui nessuna area si è neppure avvicinata alla fase istitutiva del nuovo ente di governo territoriale⁴⁰ sono certo altre e sostanziali, i contrari interessi delle Regioni, ma anche dei comuni contermini rispetto all'epicentro dell'area metropolitana, che si sono tradotti in veti incrociati. Si sono differenziati alcuni, se non tutti, i comuni capoluogo, che hanno per un periodo della scorsa legislatura tentato di affermare un percorso che portasse ad individuare i loro attuali confini comunali – in mancanza di più ampie iniziative – come confini di ciascuna città metropolitana, ampliabile attraverso adesioni anche successive.

2. L'interpretazione costituzionale (articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione)

Rispetto al quadro istituzionale così sommariamente abbozzato, il testo di riforma costituzionale introduce importanti novità, che sono già state illustrate nelle pagine precedenti. La differenziazione dell'amministrazione locale, che comporta soluzioni diverse da luogo a luogo e anche all'interno della medesima categoria di enti, è ora una regola del nuovo ordinamento. Le città metropolitane escono dalla legislazione ordinaria ed entrano nel testo costituzionale.

L'articolo 114 del vecchio testo recitava «La Repubblica si riparte in Regioni, province e comuni». Il nuovo 114 dice «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». E' stato così possibile enumerare tra gli enti costitutivi della Repubblica anche le città metropolitane, che non sono ancora istituite e soprattutto che per loro intrinseca natura non possono essere presenti nell'intero territorio nazionale.

Inoltre comuni, province, città metropolitane, Regioni e Stato hanno pari dignità costituzionale, e gli enti del governo territoriale «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art. 114). Dalla pari dignità politico costituzionale deriva la parità di regime giuridico, determinato per tutti dai principi della Costituzione.

Il secondo effetto del nuovo testo è l'attribuzione al nuovo ente del carattere di ente territoriale, al pari delle Regioni, delle province e dei comuni; e quindi di ente di governo della propria comunità, di cui rappresenta e cura gli interessi, al pari dei comuni e ora anche delle province, che con la legislazione recente (d.lgs. n. 267/2000, che ha recepito le novità introdotte nel 1999) sono definitivamente considerate enti a fini generali.

⁴⁰ Nel Veneto la l. r. n. 36/1993 ha delimitato l'area metropolitana comprendendovi 4 comuni oltre a Venezia.

Ne deriva innanzitutto che le città metropolitane debbono essere istituite nelle corrispondenti aree del paese. E' certamente vero che la fonte costituzionale non definisce i confini dei nuovi enti autonomi territoriali, ma è altrettanto vero che la Costituzione dice due cose essenziali:

- che in Italia vi sono aree metropolitane (altrimenti la previsione dell'art. 114 e di tutti gli articoli che seguono sarebbe insensata);
- che ad esse debbono corrispondere enti di governo territoriale diversi sia dai comuni, sia dalla provincia.

Ne deriva inoltre che anche le città metropolitane, al pari dei comuni e delle province, sono titolari di funzioni fondamentali, che ne individuano i caratteri.

Con gli altri enti del governo territoriale le città metropolitane hanno in comune l'autonomia statutaria (art. 114). Si esclude così che il loro statuto possa essere approvato con legge statale.

Secondo l'articolo 118, le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a province, città metropolitane, Regioni e Stato.

Il trasferimento (o il conferimento) di una funzione all'ente che esprime il livello di governo più vasto è legittimato da esigenze di svolgimento unitario di funzioni che non possono non interessare contemporaneamente l'intero territorio metropolitano (o provinciale). E' il criterio della dimensione degli interessi, cui deve corrispondere in capo all'ente di riferimento un'adeguata capacità di governo.

Così come previsto per gli altri enti autonomi, anche le città metropolitane «stabiliscono ed applicano tributi propri» e «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio» (nuovo articolo 119 della Costituzione); inoltre l'esercizio delle funzioni di competenza deve avvenire con copertura integrale mediante le risorse proprie. La parte iniziale del nuovo testo costituzionale, dove si dice che gli enti del governo territoriale «stabiliscono e applicano tributi propri», sembra molto innovativa rispetto alla situazione previgente. Il riferimento ai principi di coordinamento del sistema tributario richiama leggi nazionali che individuino, in termini generali, le fonti di entrata degli enti locali, per esempio ricostruendo una schema di separazione delle fonti tributarie per i diversi livelli di governo, ovvero definendo le regole delle compartecipazione locale al gettito di tributi attualmente erariali. Non dovrebbero più essere consentite, secondo questa interpretazione, leggi nazionali, del tipo di quelle vigenti per esempio in materia di tassazione degli immobili, che fissano tutti i dettagli della determinazione del tributo e che lasciano

marginari modesti all'esercizio dell'autonomia dell'ente locale. Va tenuto presente però anche che gli articoli 3 e 23 della Costituzione limitano, in termini generali, la differenziazione ammissibile nel trattamento tributario di un singolo cittadino o di un gruppo di cittadini residenti in un determinato ente locale.

In prospettiva, comunque, gli spazi di autonomia tributaria degli enti locali risulteranno più ampi di quelli presenti nell'attuale ordinamento.

Il nuovo testo costituzionale non dà indicazioni al fine della individuazione e localizzazione delle città metropolitane. Si può ritenere che – al fine di individuarne le caratteristiche – abbia tenuto conto allo stato della nozione desumibile dalle leggi ordinarie preesistenti (ora dall'art. 22 del Tuel) fondata sui «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».

Abbiamo già accennato sopra che è venuto meno il principio di uniformità nelle funzioni degli enti territoriali (per effetto del comma 1 dell'articolo 118). A maggior ragione è ammissibile che ciascuna città metropolitana abbia un proprio particolare *mix* di competenze, quelle provinciali (per le ragioni che subito diremo), ma non soltanto, la cui previsione si giustifica proprio per la particolarità del contesto in cui ciascuna di esse è collocata (in armonia con l'altra faccia del principio di uguaglianza, a situazioni diverse, soluzioni istituzionali diverse).

Resta da esaminare il rapporto tra il nuovo ente e gli altri enti territoriali esistenti. A prima lettura si potrebbe pensare che, essendo stata abbandonata la formulazione usata nei lavori preparatori, in cui si parlava di «province o città metropolitane», per sostituirla con un elenco di enti, tutti costitutivi della Repubblica, si debba necessariamente assistere alla coesistenza nello stesso territorio, e della provincia, e della città metropolitana, con evidente “complicazione” territoriale ed impoverimento delle competenze di entrambi gli enti. Da un esame più attento si osserva che nel nuovo testo non vi sono elementi decisivi nel senso della necessaria coesistenza di provincia e città metropolitana. Dire che sia le province, sia le città metropolitane sono enti autonomi (art. 114), hanno potestà statutaria (art. 114), e regolamentare (art. 117), sono titolari di funzioni fondamentali (art. 117), hanno competenze proprie e conferite (art. 118), hanno autonomia finanziaria (art. 119), non dice nulla sul loro rispettivo rapporto territoriale.

Piuttosto conta osservare che tutti gli articoli che interessano contengono previsioni compatibili sia con la coesistenza nella stessa area dei due enti, sia con l'esclusione dell'uno o dell'altro ente. Il legislatore potrebbe essere quindi libero di adottare l'una o l'altra soluzione,

ma il principio di semplificazione e l'impossibilità di duplicare i livelli di governo di area vasta senza svuotare di funzioni l'uno o l'altro ente rendono pressoché obbligata l'esclusione dell'ente provincia. Se infatti l'istituzione della città metropolitana è atto dovuto (almeno in alcune aree del territorio nazionale più marcatamente "metropolitane"), l'esclusione della provincia in quelle aree diviene conseguenza necessaria. Ed è proprio questa la soluzione che il legislatore ordinario ha già seguito nella legge anteriore all'entrata in vigore del Titolo V.

Ci si chiede infine se dai caratteri costituzionali sopra descritti – essere la città metropolitana, al pari di comune e provincia, rappresentativa di una comunità territoriale – derivi anche necessariamente il carattere elettivo diretto degli organi del nuovo ente, o se sarebbe possibile anche il carattere elettivo indiretto, come avviene negli enti di tipo associativo. In passato il quesito si è posto a proposito delle province, nell'ipotesi di una loro riforma, e una parte se pur minoritaria della dottrina aveva concluso che sarebbe stata possibile anche l'elezione indiretta. Ma anche dando per acquisito che comuni e province non possono che avere gli organi fondamentali direttamente rappresentativi (oggi lo sono sia il consiglio, sia il sindaco o presidente), si potrebbe avanzare il dubbio per la città metropolitana in ragione della sua particolarità. Senonché quanto detto sopra sulla parificazione operata dalla Costituzione di tutti gli enti di governo del territorio fa ritenere che tutti siano parimenti esponenti delle rispettive comunità e quindi tutti dotati di organi direttamente elettivi. Rilevano in questo senso i due primi commi dell'articolo 114, il secondo comma, lettera *p*), dell'articolo 117, l'articolo 118, gli articoli 119, 120, 132 della Costituzione.

Alla stessa conclusione conduce il rilievo che lo Stato conserva (in sede esclusiva) la competenza, oltre che a disciplinare gli organi di governo e le funzioni fondamentali delle tre categorie di enti, anche a dettare la legislazione elettorale⁴¹. Il termine fa pensare ad un sistema elettorale analogo, anche se non identico, a quello esistente per comuni e province, ed esclude un sistema elettorale di secondo grado che, oltretutto, avrebbe dovuto essere rimesso, per logica istituzionale, alle autonome determinazioni dello statuto della città metropolitana. Ovvero essere affidato alla competenza residuale regionale, cui spetta la disciplina delle forme associative (Corte cost., sent. n. 244/205).

In definitiva per le città metropolitane non si può seguire la strada francese (su cui *amplius infra*), strada che utilizza la struttura associativa, in definitiva decisa dall'alto (si sottolinea l'importanza del ruolo svolto lì dal prefetto), anche per i più vasti fenomeni e le più complesse esigenze delle *Communautés d'agglomération* (CA). O meglio: si potrà seguire

⁴¹ Disciplina che non dovrebbe essere introdotta sulla base di una delega legislativa.

anche la strada associativa per quelle situazioni in cui si può pensare non vi sia l'esigenza immediata di costituire un nuovo ente sostitutivo della provincia, o che esso sia *in fieri*, o comunque la situazione sia in evoluzione verso un tale esito, come diremo meglio dopo.

Resta un aspetto da considerare: se la città metropolitana è un'alternativa alla provincia, vi è da chiedersi se la diversità di questo ente di governo territoriale sia soltanto funzionale (la diversità funzionale deriva dalla identificazione del territorio con particolari caratteristiche) o anche strutturale (pur dovendo essere ente direttamente elettivo), e se si ritragga dalla Costituzione qualche indicazione sulla organizzazione del territorio all'interno della città metropolitana (se, in altri termini, all'interno della città metropolitana ci debbano essere necessariamente dei comuni). Si propende per l'idea che anche la Costituzione vigente non consenta la soppressione del modello "comune" in un'intera area, quella contenuta entro la città metropolitana.

Quel che è certo, invece, è che nulla si deduce sul comune capoluogo, la cui conservazione nelle dimensioni attuali rende assai difficile il funzionamento del nuovo ente e ardua l'accettazione politica da parte degli altri comuni dell'area. Cosicché le relative decisioni (frazionamento in comuni) è problema di scelta istituzionale di competenza statale, con l'avvertenza che regionale è invece la competenza a realizzare l'operazione.

Da quanto detto sopra deriva anche che non possono darsi le alternative: o si costituisce la città metropolitana, o si costituisce una forma associativa o non si costituisce nulla. Il legislatore potrà dire quali sono le aree (metropolitane) in cui deve essere costituita la città metropolitana, quali sono invece le aree nelle quali non è "necessario" che vi sia (o vi sia subito) la formazione della città metropolitana. In tali seconde aree dovranno realizzarsi forme associative, la cui disciplina potrà essere affidata alle rispettive Regioni.

Resta da esaminare la possibile incidenza della legislazione statale attuativa sulle Regioni a statuto speciale, ma per ragioni di sistematicità dell'esposizione si rinvia alla trattazione che riguarda specificamente le Regioni a statuto speciale.

3. Sul procedimento costitutivo delle città metropolitane

Per la creazione di nuove Regioni o la fusione di quelle esistenti la Costituzione ha predisposto un apposito procedimento (con legge costituzionale, art. 132 Cost.), e così anche per la modifica delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province (con legge ordinaria rafforzata, art. 133 Cost.). Per la costituzione delle città metropolitane, introdotte in Costituzione soltanto nel 2001, manca una disposizione corrispondente, e si è creato quindi un vuoto normativo.

Un'autorevole posizione ne deduce, specie in considerazione della necessaria iniziativa comunale per la creazione di nuove province, l'impossibilità di prevedere un procedimento costitutivo delle città metropolitane che non abbia inizio su base volontaria dall'iniziativa comunale. In definitiva, l'impossibilità di prevedere che un procedimento costitutivo della singola città metropolitana, sia pur partecipato da comuni e Regioni, possa concludersi con una decisione d'autorità, del parlamento o del governo su delega del parlamento.

Non sottovalutiamo la difficoltà, ma riteniamo non se ne possa concludere che, in assenza di una disposizione procedimentale di rango costituzionale del tipo di quella contenuta nell'articolo 133, al legislatore sia precluso di dare attuazione al disposto costituzionale che, come si è visto sopra, considera le città metropolitane enti necessari, costitutivi della Repubblica. Un ente "necessario" – quale è la città metropolitana – ovvero un'intera categoria di tali enti non può dipendere esclusivamente dall'iniziativa dei comuni. Se essa non si esercitasse, neppure nelle aree più evidentemente "metropolitane", l'ente città non potrebbe più essere considerato necessario, in contrasto con la Costituzione.

Tra l'altro, la possibilità di sostituzione della città metropolitana alla provincia traccia di per sé un percorso del tutto indipendente da quello dell'articolo 133, primo comma. Con la conseguente possibilità di sostenere che non vi è un problema di "fedeltà costituzionale" neppure nel caso in cui i confini delle province contermini debbano essere modificati poiché quelli della città metropolitana non coincidono con i preesistenti confini provinciali.

La conclusione è dunque che il ricorso all'articolo 133, primo comma, non soltanto non risolve i problemi che pone una procedura istitutiva delle città metropolitane che sia in armonia con la Costituzione, ma non è applicabile neppure analogicamente, corrispondendo alla diversa esigenza, di assumere l'eventuale determinazione di modificare i confini di un ente territoriale preesistente alla Costituzione italiana, soltanto su richiesta comunale.

Nel caso in esame si tratta invece di creare un nuovo ente costitutivo della Repubblica, la cui intrinseca novità, e l'incidenza inevitabile su situazioni, comunali, provinciali, regionali consolidate, impedisce di affidare alla sola iniziativa degli enti preesistenti di governo territoriale.

Le considerazioni che precedono non intendono sottovalutare le indicazioni che provengono dagli articoli 132 e 133 della Costituzione. Da quegli articoli si deduce che per l'istituzione delle città metropolitane dovrà prevedersi una legge di tipo "rinforzato", che coinvolga gli enti di governo territoriale interessati. Il problema è definire come esattamente debba avvenire tale coinvolgimento.

Non potrebbe ad esempio avvenire mediante la procedura prevista dall'attuale Testo unico degli enti locali (artt. 22 e 23): ciascuno dei soggetti coinvolti dispone da solo dell'intero procedimento, cioè del diritto di blocco o di veto. I comuni, perché nulla avviene se non esercitano l'iniziativa; la provincia, perché nulla procede se essa non accetta di convocare l'assemblea insieme con il sindaco del capoluogo; la Regione, perché la proposta di legge statale manca del tutto se la Regione non la presenta.

Il tema del consenso degli enti territoriali preesistenti è stato affrontato nel presente lavoro per il diverso caso delle strutture associative comunali, rese necessarie dal conferimento delle funzioni comunali per fasce di enti. Lì si è ritenuto che la Regione, in caso di carenza della iniziativa comunale, possa determinare gli ambiti territoriali propri di ciascun ente associativo; e in determinati casi stabiliti dalla legge (determinate maggioranze espresse dagli enti compresi nell'ambito territoriale, secondo il modello francese) possa provvedere alla costituzione in via sostitutiva. Ma si è anche aggiunto che «il singolo ente che esprima la volontà di non aderire all'ente associativo non possa essere coartato a tal fine»⁴².

La situazione per le città metropolitane è parzialmente diversa, sia per il loro carattere più fortemente necessario, sia per la mancanza della misura sanzionatoria, che consiste nella privazione delle funzioni per chi non entra nell'associazione. Almeno in alcuni casi non sarà possibile rinunciare a costituire un "adeguato" ente metropolitano (escludendo ad esempio la forma a ciambella) pur in assenza di tutti i relativi consensi.

4. Un possibile intervento legislativo: procedimento e contenuti

Le considerazioni precedenti consentono ora di delineare i criteri di una possibile procedimento istitutivo delle città metropolitane.

Una legislazione di attuazione della previsione costituzionale delle città metropolitane dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi:

- non discriminazione *a priori* delle aree diverse da quelle densamente urbanizzate (Milano, Roma, Napoli, Torino), per consentire a tutte le 9 aree originariamente individuate di ripensare la propria organizzazione di governo;

- differenziazione, nel senso che:

a) ciascuna città può avere elementi di differenziazione;

⁴² Anche nell'ordinamento francese, pur ispirato sul punto a principi costituzionali meno garantistici, questa eventualità tende ad essere esclusa dalla più recente giurisprudenza. Il singolo comune che non aderisca al singolo ente associativo, resta nella sua individualità, pur privato delle funzioni che esulano dalla sua dimensione organizzativa.

b) le soluzioni possono essere diverse nel tempo;

fermo restando che vanno identificati dal legislatore nazionale uno o più modelli offerti alle scelte locali, aventi propri caratteri essenziali comuni;

- non duplicazione: la presenza della città metropolitana esclude la provincia nel medesimo territorio, ed esclude il “recupero” da parte dei comuni, della Regione e dello Stato delle funzioni trasferite; la non duplicazione è agevolata dalla coincidenza ove possibile con il territorio provinciale;

- riordino territoriale: laddove non sia possibile la coincidenza con i confini provinciali attuali, vanno decisi gli accorpamenti dei territori residui alle province contermini, esclusa in ogni caso la città metropolitana costituita dai soli comuni circostanti al comune capoluogo (c.d. a ciambella);

- carattere sperimentale: prevedere la possibilità di adottare per un periodo sperimentale anche non breve un modello diverso da quello proprio della città metropolitana; se si conviene che la c.m. è per norma costituzionale ente di primo grado, questo diverso modello consisterà di una forma associativa, tipo unione di comuni;

- semplificazione: l'operazione sarebbe a somma zero se ci limitassimo a prevedere che la costituzione della città metropolitana – coincidente laddove possibile con la provincia – escluda in quell'ambito territoriale l'ente provincia. Gli effetti di semplificazione possono derivare:

- a dimensione regionale, dalla soppressione di sistemi di pianificazione subregionali (diversi da quelli provinciali) e di enti strumentali della Regione;

- a dimensione metropolitana, sostituendo le autorità di governo dell'erogazione di servizi (Autorità d'ambito) ed incentivando la formazione di aggregazioni e poi di città metropolitane che comprendano più province;

- a dimensione endo-metropolitana, prevedendo che i comuni nell'ambito della Città costituiscano l'unità di base.

Se è vero che la Costituzione disegna una città metropolitana come ente elettivo di primo grado, del tutto analogo, per questo essenziale aspetto, a comuni e province, ne deriva il carattere rigido del modello e il carattere, per così dire, drastico della relativa determinazione, da assumersi da Governo e Parlamento. Se si adottasse soltanto questa strada sarebbe impossibile tener conto della grande diversità esistente tra l'una e l'altra possibile area metropolitana. Mentre l'intervento del legislatore che voglia attuare la previsione costituzionale deve tener conto della grande diversità tra le possibili aree metropolitane, diversità che concerne: - i caratteri territoriali; - la diversa maturazione locale dell'idea di

integrazione; - il grado di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi rari; - il grado di integrazione dei servizi esistenti.

Per ovviare a tale inconveniente si propone di prevedere – accanto ad alcune, poche città metropolitane di cui potrebbe decidersi l’istituzione secondo il modello tipico a tempi brevi – uno (o due) diversi modelli, da utilizzarsi in quelle aree che, pur non dando luogo subito all’organizzazione in città metropolitana, intendono fare esperienza di gestione integrata del proprio territorio, lasciando aperta la possibilità di dar luogo successivamente alla città metropolitana.

Il primo passo, che non può non essere fatto con legge, consiste allora nell’individuazione delle aree nelle quali dovranno essere istituite le città metropolitane, in sostituzione della corrispondente provincia, senza necessità di attendere ulteriori maturazioni della situazione, rispetto ad aree in cui possono o debbono utilizzarsi modelli organizzativi più flessibili.

Una decisione di questo tipo può essere adottata dopo che sia stato emanato il decreto legislativo (o la legge) che determina, ai sensi della lettera *p*) dell’articolo 117 della Costituzione, gli organi, il sistema elettorale e le funzioni fondamentali delle città metropolitane. Prima dell’entrata in vigore di quella disciplina mancano gli stessi elementi identificativi del tipo “città metropolitana”.

In quella sede si dovrà anche rispondere alla domanda: la città metropolitana è una provincia speciale, eventualmente con un confine diversamente definito, o è un ente “diverso” dalla provincia, oltre che dal comune? Sembra di poter dire che una prima diversità è marcata, non tanto dalla dimensione (anche se la dimensione è senza dubbio elemento rilevante) quanto dalla titolarità di un particolare mix di funzioni (comunali, provinciali, regionali, e forse anche statali), diverso da quello proprio degli altri enti locali esistenti; ma una seconda diversità, di maggiore interesse, potrebbe derivare dall’adozione di una forma di governo che coinvolga anche i comuni che fanno parte della città metropolitana, ad esempio prevedendo una seconda assemblea con funzioni consultive, espressiva delle amministrazioni comunali.

Quanto alle competenze, una volta definite le funzioni fondamentali della città metropolitana (probabilmente costituite dalle funzioni fondamentali delle province, dalle funzioni di pianificazione del territorio e dalle funzioni di governo dei servizi pubblici a rete, che già oggi si prevede vengano organizzati a dimensione d’ambito provinciale), le funzioni della singola città metropolitana dovrebbero derivare da:

- funzioni statali trasferite (si pensi alle funzioni attribuite con provvedimenti di protezione civile ad alcuni sindaci metropolitani come commissari straordinari su alcuni temi: traffico, mobilità, circolazione acque a Venezia, etc.);
- funzioni amministrative regionali trasferite; il riferimento più immediato è alle pianificazioni di area vasta sub regionali;
- funzioni comunali trasferite (piani regolatori urbanistici, trasporti, polizia amministrativa urbana...) e delegate.

Sulla base di queste premesse potrà essere adottata una legge nazionale che:

a) deleghi il Governo ad istituire alcune, poche, città metropolitane, dotate dei poteri e dei caratteri di cui agli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione; il termine per l'esercizio della delega dovrebbe decorrere dall'entrata in vigore dell'atto con forza di legge che definisce gli elementi essenziali del tipo città metropolitana;

b) preveda la possibilità per altre aree, tra quelle elencate nel Testo unico degli enti locali, di dar luogo ad una organizzazione metropolitana su base associativa, demandando alla legge regionale – su proposta dei comuni interessati – la delimitazione dei confini metropolitani, la disciplina degli organi (ivi compresa l'eventuale elezione indiretta del consiglio della città metropolitana con elettorato attivo e passivo riservato ai consiglieri dei comuni dell'area), le modalità eventuali di partecipazione della provincia alla città metropolitana; il conferimento di poteri, competenze, personale e risorse. Eventualmente, preveda l'utilizzazione soltanto di strumenti convenzionali.

Per il caso a) il procedimento di formazione del decreto legislativo dovrebbe prevedere che il Governo acquisisca:

- la manifestazione di volontà (mediante delibera consiliare) dei comuni che chiedono di essere inseriti;
- le indicazioni degli stessi e della provincia sulle funzioni (ulteriori a quelle fondamentali) che dovrebbero essere attribuite al nuovo ente;
- il parere della Regione.

Se si condivide che almeno in alcuni più evidenti casi l'ente città metropolitana debba essere istituito, la consultazione delle popolazioni sembra inopportuna, per il rischio di creare vincoli eccessivi alle successive decisioni del Governo.

Su questa base il Governo predisporre lo schema di decreto legislativo, da sottoporre alla Conferenza unificata.

Per il caso b) la fonte legislativa statale stabilisce le funzioni minime che debbono essere conferite alla struttura metropolitana, la sua durata massima e gli ulteriori caratteri

essenziali; applica inoltre il principio che al conferimento delle funzioni deve obbligatoriamente accompagnarsi il trasferimento del personale e delle risorse.

LA REGIONE NELLA SEMPLIFICAZIONE DELLE ISTITUZIONI TERRITORIALI

1. Gli strumenti di semplificazione

La prospettiva assunta per collocare il tema del nuovo ruolo della Regione è quella della semplificazione delle istituzioni territoriali. La semplificazione si può realizzare in molti modi. Il primo è quello della riduzione del numero dei livelli di governo. Sotto questo profilo la semplificazione è già stata realizzata dal nuovo Titolo V: i livelli di governo costitutivi della Repubblica (art. 114) sono quattro (comuni, province/città metropolitane, Regioni, Stato) e non è lecito crearne altri. Questo implica assoluta chiarezza nel non configurare come nuovi livelli di governo né le strutture di decentramento di livelli esistenti, né le forme associative e di collaborazione create allo stesso livello per consentire l'efficace esercizio delle funzioni attribuite.

Il secondo strumento sta nella razionalizzazione degli strumenti di collaborazione tra livelli di governo (e allo stesso livello di governo) per garantire, senza sprechi di risorse, l'effettivo concorso di diverse amministrazioni territoriali nei casi in cui la ripartizione delle competenze non risolva per intero il problema della individuazione del soggetto competente, ma sia necessario cooperare e coordinare competenze diverse. Questi strumenti sono essenziali per favorire la realizzazione di specifiche politiche di intervento, siano esse di prevalente interesse di un superiore livello di governo ovvero di interesse comune.

Il terzo strumento è quello dello snellimento degli apparati organizzativi preposti, ai diversi livelli di governo, allo svolgimento delle funzioni attribuite: snellimento degli organi di governo, snellimento degli uffici amministrativi.

Il quarto, e più rilevante, strumento di semplificazione è una corretta e razionale distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, unicità e responsabilità.

Qui ci occupiamo quasi esclusivamente di questo quarto aspetto, che appare come la precondizione assoluta per il corretto funzionamento degli altri. Se le funzioni continuano ad essere distribuite in modo irrazionale, con inutili duplicazioni o frammentazioni di competenze la speranza di realizzare una effettiva semplificazione solo agendo sugli altri strumenti è illusoria.

2. La sussidiarietà e l'eccezionalità di funzioni regionali operative

La collocazione della Regione nel sistema istituzionale è quindi qui esaminata sotto il profilo della analisi delle funzioni che, in applicazione dei principi prima indicati, debbono essere riconosciute alla Regione.

L'analisi implica, quindi, che sia stata già realizzata una distribuzione corretta delle funzioni a partire dal comune e dalla provincia, secondo le rispettive caratteristiche di base: ente di prossimità, ente di area vasta.

Questa corretta applicazione della sussidiarietà dovrebbe, poi, avere l'effetto di concentrare nei due livelli di governo locale la maggior parte delle funzioni amministrative di tipo operativo.

Questo non esclude affatto che funzioni operative possano essere portate a livello regionale, o anche a livello statale (nelle materie di competenza statale), ma contribuisce a meglio caratterizzare il ruolo complessivo della Regione, come ente di legislazione, programmazione e coordinamento.

In definitiva, dalla legge n. 59 del 1997 in poi si è affermato il principio che il "grosso" dell'amministrazione, anche in termini di apparati, si concentra nel governo locale: le funzioni operative regionali e statali sono una (necessaria) eccezione, motivata dall'esistenza di interessi unitari non gestibili a livello locale.

3. La Regione come "guida" e "motore" del sistema regionale-locale

L'analisi delle funzioni regionali nel contesto della semplificazione richiede una ulteriore avvertenza.

Finora il tema, anche in sede di applicazione del principio di sussidiarietà, è stato impostato nel senso della separazione e della unilateralità del processo di distribuzione. Le funzioni si attribuiscono dal basso in alto (novità non irrilevante) e ciascun livello è destinato ad operare in proprio, con le sue competenze, separatamente dagli altri (salvo naturalmente ad attivare gli strumenti di *governance*, di collaborazione interistituzionale). Questo approccio è adeguato alla problematica della distribuzione delle funzioni tra comuni e province, ma non al caso della Regione.

Le Regioni italiane, infatti, analogamente alle istituzioni regionali forti in Europa (paesi regionali e federali con poteri legislativi alle istituzioni regionali), non si vedono attribuire solo funzioni, legislative e amministrative, adatte alla propria dimensione territoriale, ma devono esercitare anche funzioni nei confronti degli enti locali del proprio territorio. Non agiscono solo in parallelo, ma in interrelazione con le amministrazioni locali. Si pensi allo

stesso esercizio del potere normativo nelle materie di propria competenza: se le funzioni sono attribuite in via prioritaria ai livelli locali di governo, la legge regionale è legge sull'esercizio di queste funzioni. Quindi la legge non è rivolta solo all'amministrazione regionale (nel suo senso più ampio) ma anche alle amministrazioni locali. Una legislazione destinata quindi ad una applicazione da parte di soggetti diversi non subordinati o nel controllo della Regione, ma dotati di autonomia garantita dalla Costituzione. Ma si pensi anche ai poteri, variamente attribuiti, di disciplina di aspetti non secondari dello stesso ordinamento degli enti locali. Nei paesi federali, e in forma crescente in alcune *Comunidades autónomas* spagnole, le Regioni disciplinano quasi per intero l'ordinamento locale. In altri casi (le nostre Regioni, con un ruolo più rilevante di quelle speciali rispetto alle ordinarie, altre *Comunidades autónomas* spagnole) il potere di disciplina dell'ordinamento locale è ripartito tra legge statale e legge regionale, con un riconoscimento in certo modo significativo del ruolo di protagonista alla Regione, fermo restando, specie dopo la riforma del Titolo V, l'ambito di competenza riservata all'autonomia statutaria e regolamentare di comuni e province.

Alla fase della separazione delle funzioni si sostituisce quindi la fase della necessaria interrelazione. Da un lato nello svolgimento delle rispettive competenze e dall'altro nella costruzione del sistema amministrativo regionale e locale. In questa prospettiva la Regione è dotata di poteri di "guida" più significativi del passato, nella garanzia dei diritti fondamentali di autonomia degli enti locali fissati dalla Costituzione, nella legge statale e nelle Carta europea delle autonomie locali.

In questa prospettiva una ulteriore semplificazione si potrebbe realizzare anche sul versante delle relazioni intergovernative, nella misura in cui la Regione saprà porsi come l'ente di governo esponenziale degli interessi e delle politiche dell'intero sistema regionale-locale. La gran parte delle interrelazioni relative alle politiche con impatto territoriale (grandi infrastrutture, politiche ambientali, politiche straordinarie) potrebbe essere trattata, come avviene nei paesi federali (e regionali avanzati), in sedi di concertazione tra Stato e Regioni, lasciando alla diretta interlocuzione tra le rappresentanze nazionali degli enti locali e lo Stato principalmente le materie rilevanti a garanzia dell'autonomia locale, specie su temi di interesse generale, a cominciare dalla disciplina delle parti dell'ordinamento locale riservate alla legislazione statale. Naturalmente un simile assetto delle relazioni intergovernative implica che siano stati risolti, a monte, i rapporti tra Regione ed enti locali in sede regionale. Se vi è preventivo accordo sulle posizioni da assumere, la Regione potrà poi agire quale autorevole rappresentante della volontà integrata di tutte le amministrazioni territoriali coinvolte.

4. Le funzioni “strategiche” della Regione

4.1. La legislazione regionale

Il primo compito che caratterizza il ruolo della Regione è sicuramente la competenza legislativa.

Il riconoscimento del potere legislativo resta la caratteristica differenziale che accomuna le Regioni italiane a quelle spagnole e alle istituzioni federali rispetto ad esperienze regionali solo amministrative (Francia, Polonia, Repubblica ceca).

Qui le novità apportate dal nuovo Titolo V sono rilevanti: a) l’ampliamento delle materie di competenza regionale, con molte e importanti materie nella competenza regionale residuale; b) il riconoscimento di importanti compiti di disciplina dell’ordinamento degli enti locali.

La legislazione regionale di merito dovrà confrontarsi con problemi nuovi: predisporre discipline sostanziali, differenziate rispetto a quella statale, volte a adattare la definizione degli obiettivi e degli strumenti di azione del complesso delle amministrazioni, regionale e locali, alle particolari condizioni del territorio regionale.

La legislazione regionale “ordinamentale” dovrà coprire almeno i campi lasciati liberi dalla legge statale:

- a) la distribuzione delle funzioni. Si tratta delle funzioni ulteriori a quelle fondamentali individuate dalla legislazione statale, ma non si tratta di un ruolo residuo o marginale, dal momento che la legge statale non potrà che individuare la sola soglia essenziale di funzioni, lasciando alla Regione il compito di meglio adattare la distribuzione delle funzioni alla realtà regionale;
- b) la mappa territoriale, (circostrizioni comunali e forme di associazione e cooperazione intercomunale);
- c) le verifiche sull’attività degli enti locali (abrogati i controlli tradizionali, sanzionatori, è aperto il campo delle nuove forme di verifica dei risultati raggiunti);
- d) i poteri sostituitivi, da attivarsi in casi di grave inerzia da parte degli enti locali;
- e) la finanza locale, nel quadro di principi nazionali di coordinamento della finanza pubblica. E’ infatti impensabile che l’assetto nel dettaglio della finanza pubblica possa farsi ancora a livello statale; solo a livello regionale si può avere il quadro sulla effettiva distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e sulle esigenze finanziarie relative;
- f) l’assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali.

Lo svolgimento di un'attività legislativa regionale a così ampio spettro impone un approccio molto diverso dall'attuale: in primo luogo occorre assicurare agli enti locali strumenti di partecipazione al procedimento legislativo "forti" (Consigli delle autonomie con pareri superabili a maggioranza qualificata, ad esempio), ma senza che questo possa costituire un blocco alla decisione finale dell'assemblea legislativa; in secondo luogo una legislazione attenta, nella definizione dei propri contenuti, al rispetto scrupoloso dell'autonomia normativa degli enti locali (soprattutto nessuna disciplina di dettaglio, nessuna predeterminazione delle scelte organizzative autonome).

4.2. La programmazione e il coordinamento regionale

La programmazione intesa come definizione di obiettivi e di strategie di attività a monte dello svolgimento dell'azione amministrativa e il coordinamento, come attività svolta, a valle della programmazione, nel corso dello svolgimento delle funzioni, acquistano, nella nuova prospettiva della interrelazione stretta tra Regione ed enti locali, un valore e un contenuto nuovo e ben più ampio. Se le Regioni hanno fin qui a malapena programmato le proprie attività, la sfida del futuro è quella della programmazione per obiettivi assunti dall'intero sistema regionale-locale e realizzati in gran parte per via consensuale.

Il ruolo della Regione diventa quello di impostare politiche regionali, per la cui attuazione occorre chiamare gli enti locali all'autonomo concorso, favorendo l'accordo con finanziamenti (anche nella forma del necessario cofinanziamento degli interventi).

Anche qui chiare le conseguenze sul ruolo degli enti locali: partecipazione attiva nella fase delle scelte programmatiche e nella fase della loro traduzione in politiche concrete, fino alla piena negoziazione degli interventi che si debbano realizzare con il concorso delle loro competenze (e delle loro risorse finanziarie).

4.3. La nuova frontiera dei "controlli"

Il punto di partenza è l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione, dalla quale, correttamente, si è tratta la conseguenza dell'abolizione degli attuali sistemi di controllo esterno, anche di sola legittimità, sugli atti degli enti locali, nello svolgimento delle funzioni loro attribuite (o riconosciute come proprie).

L'autonomia, anche normativa, degli enti locali ha reso non più accettabili controlli, di tipo sanzionatorio, nei quali la verifica della coerenza tra attività svolte e previsioni di legge (statale e regionale) fosse accompagnata dal potere di annullare gli atti adottati (che forse

potrebbero residuare in capo alla Regione solo per le eventuali circoscritte funzioni da essa delegate agli enti locali).

Non affrontando qui una riflessione, pure necessaria, sugli effetti concreti della scelta del legislatore costituzionale sulla effettiva situazione degli enti territoriali quanto alla funzionalità e legittimità della loro azione amministrativa, va anzitutto sottolineato che la prospettiva dell'autonomia richiede di puntare a realizzare vere ed efficaci forme di autocontrollo sia della regolarità, sia dei risultati delle gestioni, che dell'andamento contabile-finanziario di ciascun ente locale. In conseguenza (e in parallelo) le forme di verifica esterne dovrebbero mirare, in primo luogo, ad accertare (e stimolare) la effettività ed attendibilità dei controlli interni, in chiave collaborativa, a parte ciò che riguarda sia i riscontri (e le misure) relative all'osservanza del patto di stabilità, sia i controlli sugli organi (di competenza statale).

Ciò premesso, resta da valutare se non possano esser attivate altre forme di verifica sulle attività degli enti locali, con particolare riguardo alle attività loro attribuite dalla legge (statale o regionale), diverse dai controlli tradizionali e diverse anche dai controlli che la legge ha mantenuto in capo alla Corte dei conti.

Queste forme di verifica potrebbero avere ad oggetto le attività degli enti locali con riferimento a tre distinti parametri:

- 1) l'effettività; si tratta di verificare se gli enti locali svolgano o meno le funzioni che sono loro attribuite. Il problema è particolarmente delicato per i comuni più piccoli, nei quali il tasso di mancato (non di solo non sufficiente) esercizio delle funzioni è molto elevato;
- 2) l'efficienza; si tratta di verificare se gli enti locali utilizzino al meglio le risorse a loro disposizione;
- 3) l'efficacia; si tratta di verificare quali siano risultati dell'azione degli enti locali, in rapporto, ad esempio, a standard/livelli delle prestazioni fissati dalla legge (statale e regionale), ovvero in rapporto agli obiettivi che gli stessi enti locali si sono autonomamente posti.

La prospettiva è qui totalmente diversa da quella dei controlli tradizionali: non si tratta di fornire alla Regione strumenti di "controllo/indirizzo" sulle attività degli enti locali, ma di configurare una forma di collaborazione della Regione alla migliore conoscenza della condizione degli enti locali, i cui destinatari veri siano da un lato gli stessi enti locali (la conoscenza come strumento del cambiamento della propria azione, in autonomia) e dall'altro i loro cittadini (la trasparenza come strumento di controllo democratico).

Le verifiche sarebbero “regionali” solo perché quella è la dimensione per l’organizzazione delle attività di raccolta e organizzazione delle informazioni necessarie.

Si tratta di compiti da svolgere nell’interesse generale, comune ai diversi livelli di governo, più che nell’interesse proprio della Regione, da affidare a soggetti costituiti o in forma paritetica da rappresentanti dalla Regione e degli enti locali o come strutture del tutto indipendenti dall’uno e dall’altro livello di governo.

Si tratta di compiti che richiedono la predisposizione di indicatori e criteri di verifica, misurazione e valutazione il più possibile condivisi dagli stessi enti locali.

Qui più che di mera partecipazione o negoziazione in sede di configurazione delle forme e degli indicatori di rilevazione si dovrebbe parlare di comune decisione della Regione e degli enti locali.

4.4. I poteri sostitutivi

Anche i poteri sostitutivi della Regione, pacificamente ammessi dalla Corte costituzionale, devono essere presi sul serio, facendo della Regione il livello di governo garante dell’effettività complessiva del sistema, ma senza che ne possano derivare nuove subordinazioni degli enti locali.

La sostituzione può farsi solo con la nomina di commissari *ad acta*, che operano nell’interesse dell’ente sostituito (e della sua popolazione), non della Regione.

La Regione decide i suoi interventi sostitutivi sulla base delle informazioni comunque pervenute, ma senza il potere di introdurre, al fine di raccogliere queste informazioni, nuove e specifiche forme di controllo (per questo non è corretto parlare di “controlli sostitutivi”).

4.5. Il ruolo regionale nella finanza locale

Le funzioni in materia di finanza locale non si limitano alla disciplina a regime di un sistema finanziario coerente con i nuovi principi dell’articolo 119 della Costituzione, ma toccano l’attivazione di strumenti di continuo adattamento della ordinaria finanza degli enti locali alla effettiva distribuzione delle competenze.

La disciplina della finanza locale non potrà che essere a due livelli, nazionale e regionale.

A livello nazionale si tratta di assicurare la corrispondenza tra le funzioni fondamentali attribuite a comuni e province e le risorse finanziarie, nel rispetto del principio del quarto comma, dell’articolo 119, della Costituzione: le risorse autonome e quelle assicurate in via perequativa devono finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Le risorse dovranno

anche garantire il rispetto degli eventuali livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, sempre nel rispetto degli obiettivi generali della finanza pubblica. Di qui la legittimità di leggi statali che pongano limiti generali (non puntuali, invasivi dell'autonomia organizzativa) alla spesa o all'indebitamento degli enti locali.

Pur nel rispetto di un ruolo importante della disciplina statale, il ruolo regionale nella determinazione della finanza locale è comunque destinato a crescere.

C'è, in primo luogo, il problema dell'adattamento della ordinaria finanza locale alle (ulteriori, rispetto a quelle fondamentali) funzioni che la legge regionale attribuisce (non più delega) agli enti locali. Anche in questo caso vanno rispettati i principi dell'articolo 119 della Costituzione. Questo non può avvenire che a livello regionale, perché solo a quel livello si può avere il quadro, necessariamente articolato (ed eventualmente differenziato), della distribuzione delle funzioni tra gli enti locali.

C'è, in secondo luogo, il problema della perequazione infraregionale, assistita da fondi regionali e degli interventi regionali aggiuntivi e straordinari (l'art. 119, comma 5, deve interpretarsi come riguardante sia politiche statali che politiche regionali).

C'è, poi, il problema del finanziamento di funzioni delegate e di politiche regionali (nel senso di politiche di competenza della Regione), da realizzarsi con il concorso degli enti locali (che sembrano implicare necessari strumenti di trasferimento).

C'è, infine, il problema del concorso finanziario per la realizzazione di politiche comuni tra Regione ed enti locali, che implica la disciplina degli strumenti finanziari e della verifica della loro effettiva attivazione.

In tutti questi campi la Regione dovrà riconoscere agli enti locali non meri diritti di partecipazione alle scelte, ma di vera e propria negoziazione tra livelli di governo di pari dignità costituzionale, assistiti da diritti (da riconoscere con legge statale) di diretto ricorso giurisdizionale a tutela della propria autonomia finanziaria.

4.6. L'assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali

L'assistenza da fornire agli enti locali è una funzione strategica non secondaria da affidare alla Regione.

Il quadro generale è quello di molte Regioni caratterizzate da comuni di ridotte dimensioni, al di sotto della dimensione che garantisce l'effettivo (ed efficiente/efficace) esercizio delle funzioni attribuite.

La risposta di fondo che in questo documento si propone è la forte spinta alla creazione di efficienti strumenti di associazione e collaborazione intercomunale (per lo svolgimento

delle sole funzioni comunali, non per raggiungere una dimensione intermedia, già assicurata dalla Provincia).

Il ruolo della Regione è quello di assistere gli enti locali nella costruzione di questi strumenti, con aiuti che non dovrebbero essere solo finanziari, ma di vera assistenza e consulenza tecnica. Per fare solo qualche esempio, questa assistenza dovrebbe andare dalla fase di formazione degli atti di accordo alla organizzazione degli uffici intercomunali, dalla formazione del personale (in particolare dei dirigenti destinati ad operare a livello associativo, nell'attuazione dell'indirizzo politico collettivamente espresso dagli enti partecipanti) alla costruzione di strutture tecniche e operative al servizio di tutti gli enti locali associati.

5. Le funzioni regionali di carattere operativo

Nella logica della sussidiarietà e della unicità/responsabilità, l'attribuzione di funzioni di carattere operativo al livello regionale, pur costituendo un'eccezione, non è certamente uno scandalo.

La caratteristica di fondo di tutte queste funzioni operative dovrebbe essere l'organizzazione in forma leggera o comunque basata sull'affidamento a strutture operative non comprese nell'amministrazione regionale in senso stretto.

Gli esempi più significativi sono nel campo della sanità (quasi totalmente affidata alle Aziende sanitarie locali), di quella parte della ricerca scientifica e dell'istruzione universitaria più legate alle esigenze di sviluppo del territorio regionale (per definizione riservate alle istituzioni scientifiche dotate di propria autonomia), della promozione delle attività economiche (agricoltura e industria) e dello sviluppo, da svolgersi in attiva cooperazione con enti locali e forme rappresentative degli interessi, di norma senza la creazione di uffici di carattere operativo.

6. Le conseguenze sull'apparato amministrativo regionale e sugli enti strumentali

Anche le funzioni amministrative "operative" da allocare a livello regionale sono, quindi, coerenti con le funzioni di tipo strategico e contribuiscono alla configurazione di una Regione "leggera" (poche funzioni operative direttamente gestite), ma "forte", perché in grado di svolgere adeguatamente funzioni di tipo strategico.

Una Regione con grande capacità di conoscenza e di visione generale, di delineazione di programmi e progetti di grande rilievo per l'intero sistema, che abbandona la gestione di microinteressi.

Tre le conseguenze organizzative più rilevanti:

- a) la pratica scomparsa degli enti strumentali regionali;
- b) la diversa configurazione degli uffici regionali;
- c) la diversa configurazione del personale.

Sotto il primo profilo, la scomparsa del modello degli enti strumentali è dovuta al duplice fenomeno dell'effettivo decentramento, in sussidiarietà, agli enti locali di funzioni prima regionali (e svolte attraverso enti) e dell'adozione del modello organizzativo dell'amministrazione di promozione e sostegno, non di diretta gestione. L'obiettivo dello smantellamento degli apparati strumentali regionali deve essere preso molto sul serio. Tutta la legislazione, nazionale e regionale, di distribuzione delle funzioni in sussidiarietà deve contenere, esplicitamente (come si tentò di fare, senza molto successo, nei decreti delegati sulla base della legge n. 59 per gli uffici dello Stato da sopprimere per avvenuta soppressione delle funzioni o per avvenuto loro conferimento), la individuazione degli enti regionali strumentali che vengono automaticamente soppressi.

Solo in via eccezionale, in presenza di funzioni regionali non attribuibili agli uffici della Regione, si potrà prevedere la trasformazione di alcuni degli enti strumentali esistenti in strutture (agenzie o enti) di tipo "federativo", che siano poste al servizio dell'intero sistema regionale e locale, evitando la mera sopravvivenza sotto altra veste (magari ampliando la partecipazione di rappresentanti degli enti locali nei loro organi di governo) degli enti esistenti. Il risultato della revisione dovrà comunque consistere in una significativa riduzione del numero delle strutture rispetto alla situazione preesistente.

Dal monitoraggio della legislazione regionale successiva alla modifica del Titolo V, sembra possibile segnalare alcune tendenze in materia di enti strumentali regionali, nella prospettiva di fornire qualche dato esemplificativo a sostegno delle riflessioni del gruppo di lavoro.

La prima tendenza, di tipo quantitativo, è quella ben nota della costante proliferazione di apparati ed enti strumentali, soprattutto agenzie. Tale tendenza riguarda in modo generalizzato tutte le Regioni, comprese le speciali, nelle quali si registra – solo per restare ai casi più recenti – la creazione di un'Agenzia delle entrate e di un'Agenzia regionale di promozione economica in Sardegna (l. r. n. 4/06), nonché di un'Agenzia provinciale per l'energia in Trentino (l. r. n. 3/06); e riguarda, in particolare, alcuni ambiti materiali (agricoltura, ambiente, lavoro, sanità, per citare quelli più ricorrenti).

Come è emerso, in alcuni di questi settori la presenza di tali enti impatta, o può impattare, con funzioni che si sono storicamente radicate in capo all'amministrazione provinciale. Due esempi rendono più tangibile questa circostanza: in una materia tipicamente provinciale – come quella della viabilità e trasporti – il Piemonte ha istituito l'Agenzia regionale delle strade del Piemonte (l. r. 19/01); il Lazio l'Azienda strade Lazio (l. r. 12/02) e l'Agenzia regionale per la mobilità (l. r. 9/03).

In un'altra materia – mercato del lavoro – dove pure le province hanno acquisito funzioni rilevanti ai sensi del decreto legislativo n. 468/97, tutte le leggi regionali che hanno riformato il settore dopo il Titolo V hanno istituito Agenzie regionali del lavoro e della formazione professionale (Emilia-Romagna l. r. n. 17/05, Friuli-Venezia Giulia l. r. n. 18/05, Marche l. r. n. 2/05, Sardegna l. r. n. 20/05, Lombardia l. r. n. 22/06).

Davanti ad un simile scenario, si può da una parte rilevare come “l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti delle Regioni”, non sia più materia di legislazione concorrente, ma come ha ricordato la Corte (da ultimo nella sentenza 233/06 sullo *spoils system* regionale) rientra ormai nelle competenze generali residuali del quarto comma dell'articolo 117. Di conseguenza, l'autonomia organizzativa delle Regioni si è indubbiamente rafforzata, in ragione dei minori limiti che circondano la potestà legislativa in materia, e dunque ciascuna Regione, nel rispetto del quadro costituzionale, potrebbe ritenersi libera di adottare il modello e le regole di organizzazione amministrativa che preferisce.

Anzi, sotto questo profilo, si può constatare come il dato della proliferazione dilagante degli apparati, stia semmai ad evidenziare che le Regioni – malgrado la potestà residuale – si siano ancora una volta appiattite sulla scelta dell'uniformità, anziché della differenziazione dei loro assetti organizzativi.

D'altra parte, nell'esercizio di questa potestà organizzativa, devono considerarsi vincolate dal principio del decentramento di cui all'articolo 5, che rinviene ora un'esplicita proiezione nel primo comma dell'articolo 118.

Viene allora da chiedersi se non si possa immaginare che, ogniqualvolta la scelta organizzativa di una Regione si traduca nell'istituzione di un nuovo ente regionale, soprattutto in quelle materie in cui si sia consolidato un *corpus* di funzioni tipicamente provinciali, il conflitto che si profila tra il principio dell'autonomia organizzativa regionale e quello del decentramento, non possa essere bilanciato proprio alla luce del principio di leale collaborazione, in modo tale che la ripartizione delle funzioni avvenga – in questi casi – sulla base di un'intesa tra la Regione e gli enti locali interessati, magari propiziata nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali.

In questo modo si perseguirebbero due obiettivi di non poco momento: si valorizzerebbe una lettura del Titolo V in termini di “federalismo cooperativo” e non di “federalismo competitivo”; si rafforzerebbe il ruolo del Consiglio delle autonomie locali, come sede paritaria di concertazione endoregionale.

Una seconda indicazione che si desume – in via di prima approssimazione – dalla legislazione monitorata, riguarda il fatto che le Regioni, nel momento in cui procedono alla riallocazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali, in attuazione dei nuovi parametri costituzionali, provvedono contestualmente all'istituzione – altre volte al riordino – di aziende o agenzie (questa tendenza si apprezza soprattutto in materia di lavoro e di istruzione-diritto allo studio).

La Regione, cioè, nel ridisciplinare *ex professo* interi settori materiali, da una parte sembra rafforzare il corredo funzionale degli enti locali; dall'altra, sembra accentuare il proprio ruolo in termini di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo; al tempo stesso, però, mantiene accentrata una quota di funzioni operative, che non vengono esercitate direttamente, ma per il tramite di un ente strumentale appositamente costituito.

Rispetto a questa tendenza, c'è da chiedersi se non si possa prevedere un qualche meccanismo disincentivante che spezzi questo circolo vizioso e faccia sì che la Regione, nel momento in cui trattiene per sé funzioni che necessitano di esercizio unitario a livello regionale, possa essere sollecitata, se non obbligata *tout court*, ad esercitarle direttamente e non attraverso una struttura *ad hoc*.

Una terza tendenza che in minima parte comincia solo ora ad apprezzarsi, è quella relativa al processo di riordino degli enti strumentali, che vede in alcuni casi la loro definitiva soppressione.

Si può segnalare in proposito il significativo esempio della Basilicata, unica Regione ad aver finora emanato una disciplina organica di riforma degli enti ed organismi sub-regionali (l. r. 11/06), ma tale tendenza sembra affacciarsi, seppur in chiaroscuro, anche in Sardegna.

La provincia di Trento, nella legge organica di riordino del sistema delle autonomie, ha invece provveduto ad enumerare tutti gli enti strumentali della provincia, indicandone il dipartimento di appartenenza, con una scelta di cui sembra possibile apprezzare almeno la trasparenza.

Meno innovativa l'opzione dell'Umbria che, nella legge che adegua l'ordinamento regionale al Titolo V, prevede, fra le altre cose, la soppressione delle strutture regionali che esercitano funzioni conferite ad altro livello di governo: simili previsioni, infatti, erano già contenute nelle leggi regionali di attuazione del decreto 112, senza che questo abbia minimamente contribuito ad impedire il dilagare degli apparati regionali.

Fuorviante e per nulla in sintonia con la prospettiva di concentrare nei due livelli di governo locale (di base e di area vasta) la maggior parte delle funzioni operative regionali, appare invece – sempre in Umbria – la creazione di Ambiti territoriali integrati (A.T.I.), che pur non essendo enti strumentali in senso stretto, rappresentano la solita ricerca di ambiti di cooperazione intercomunale per la gestione di funzioni di area vasta e rischiano seriamente di porsi in concorrenza con la provincia, creando i presupposti per ulteriori duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli.

Sotto il secondo profilo, gli uffici regionali, con il trasferimento agli enti locali degli uffici a carattere operativo, dovrebbero esaltare le capacità strategiche. Una Regione tutta “testa”, tutta proiettata alla raccolta e alla elaborazione di dati ed elementi conoscitivi per il supporto delle funzioni di tipo strategico.

Con un peso rilevante agli uffici che svolgono compiti di supporto alle funzioni strategiche: uffici di diretta collaborazione con gli organi di governo regionale (giunta e consiglio), uffici di *staff* per l'esame congiunto di politiche regionali.

Ma la innovazione (e la semplificazione) più importante dovrebbe riguardare l'apertura della stessa organizzazione degli uffici regionali alla interlocuzione costante con gli enti locali.

Non si tratta solo di dare peso al Consiglio delle autonomie locali nei procedimenti decisionali (legislativi, di programma/coordinamento, amministrativi generali) della Regione o di dare una organizzazione stabile alle conferenze o agli altri strumenti di *governance* (accordi, conferenze di servizi ecc.), ma di realizzare una vera e propria articolazione degli uffici in grado di lavorare normalmente, anche al proprio interno, con personale rappresentante gli enti locali.

Una Regione che opera, anche con i propri uffici, in modo federativo, associando stabilmente le amministrazioni locali nello svolgimento della propria azione. Per molte politiche di comune interesse, infatti, più che giustificare, in sussidiarietà, l'attrazione di compiti a livello dell'amministrazione regionale, si dovrà lavorare sulla creazione di uffici

comuni (che operino con il supporto degli uffici regionali e con l'utilizzazione di personale degli enti locali assegnato, anche in via transitoria, ai compiti comuni).

Sotto il terzo profilo, la nuova Regione, leggera, forte, strategica, federativa, non potrà non richiedere un diverso apporto al proprio personale.

Le funzioni da svolgere richiedono, tutte, personale altamente qualificato, in grado di svolgere in forma autonoma le funzioni di tipo conoscitivo e tecnico, riducendo al minimo, grazie anche alle tecnologie dell'informazione, il personale di supporto amministrativo tradizionale.

Un personale reclutato e formato in funzione di un'azione non chiusa nel quadro di competenze ristrette ma aperta alla costante collaborazione, anche all'interno degli uffici, con personale degli enti locali.

7. Un nuovo patto tra Regione ed enti locali

In definitiva la costruzione di un sistema regionale e locale più semplificato e coerente con la riforma del Titolo V, dovrebbe portare a chiarire, da un lato il ruolo forte ed autonomo della Regione, essenzialmente legislativo, di programmazione, di coordinamento e di supporto delle istituzioni locali, dall'altro dovrebbe realizzare un organico rafforzamento delle capacità operative di comuni (singoli e associati) e province come sedi precipue di gestione dell'amministrazione in tutti i campi in cui è possibile realizzare in modo adeguato il principio di sussidiarietà. Una prospettiva siffatta può rafforzare le condizioni per dar vita ad un nuovo patto interistituzionale tra Regione ed enti locali, in cui la valorizzazione dell'autonomia gestionale di comuni e province deve saldarsi con un riconoscimento alla Regione di funzioni strategiche di guida e coordinamento del sistema delle autonomie territoriali.

La Regione si libera della gran parte delle funzioni operative perché queste, in sussidiarietà, devono essere attribuite agli enti locali, ma si vede riconoscere dagli enti locali un ruolo di guida effettiva dell'intero sistema. Per realizzare il principio di sussidiarietà la Regione valorizza pienamente la Provincia come ente di area vasta, accettando così di privarsi di molte funzioni fin qui non decentrate con il pretesto della insufficiente dimensione dei comuni e rinunciando alla creazione, a livello intermedio e in funzione concorrenziale con la provincia, di forme associative sovracomunali di incerta qualificazione quando non totalmente inutili, che in molti casi hanno finito per complicare, e di molto, l'assetto dell'amministrazione regionale e locale.

Gli enti locali, dal canto loro, si vedono rafforzati come livelli di governo titolari della gran parte delle funzioni amministrative operative, di risposta diretta alla domanda dei cittadini e del sistema economico e sociale, si vedono garantiti nella loro autonomia normativa (disciplina dell'organizzazione del funzionamento delle loro funzioni) e nella loro autonomia finanziaria (piena connessione tra funzioni attribuite/proprie e risorse finanziarie autonome, di cui disporre in modo responsabile), ma accettano il potenziamento della Regione come interlocutore forte per parti non secondarie del loro ordinamento e per la realizzazione di interessi comuni, riconoscendo lo Stato quale interlocutore non più per la definizione nel dettaglio del proprio ordinamento (e della propria finanza), ma per la sola difesa dei principi fondamentali e di quelle parti dell'ordinamento che la Costituzione ha ad esso riservato a fini di uniformità.

Invece di competere tra loro (particolarmente funesta la storica incompatibilità tra Regioni e province, a torto accusate di artificialità territoriale e di articolazione subordinata dello Stato centrale), producendo enti e soggetti inutili, sprechi di risorse e di energie, Regioni ed enti locali possono (devono) lavorare assieme per la costruzione di un sistema amministrativo regionale e locale fondato sulla chiara ripartizione dei ruoli e dei compiti, sulla valorizzazione dei livelli di governo previsti dalla Costituzione, sulla integrazione e coordinamento delle politiche di comune interesse.

E' il nuovo Titolo V a imporre la fine del precedente modello costituzionale fondato sulla separazione e sulla concorrenza. Non si dimentichi che la scelta del Costituente del 1948 di mantenere intatto il sistema di amministrazione locale fondato su comuni e province aveva, di fatto, collocato la Regione in modo ambiguo nel sistema complessivo. Nella incertezza sul modello da adottare, in presenza di disposizioni che andavano chiaramente in senso opposto (si pensi alla riserva alla legislazione statale dell'intero ordinamento degli enti locali del vecchio articolo 128 Cost.) le Regioni furono aggiunte, inserite in modo incerto nel sistema esistente. Quasi un terzo livello di governo locale (alla francese), con l'aggiunta del potere legislativo (largamente usato, peraltro, più in funzione dell'attività amministrativa di stretta competenza regionale che della differenziazione della uniforme normativa statale).

Oggi il nuovo Titolo V, pur senza (correttamente) accogliere un modello, vicino a quello dei paesi federali, che facesse delle Regioni i soli elementi costitutivi della Repubblica e le collocasse in una posizione di chiara sovraordinazione sugli enti locali, ha comunque riconosciuto alla Regione poteri sicuramente più significativi.

L'avvio della interlocuzione diretta, non più mediata dallo Stato, è un esito non rinviabile nella evoluzione dei rapporti tra Regioni ed enti locali. Un esito dal quale

deriveranno sicuri effetti di semplificazione (distribuzione razionale delle funzioni, semplificazione delle forme associative e di cooperazione, semplificazione dei rapporti verticali Stato-Regioni-enti locali, riduzione e razionalizzazione degli apparati regionali) e altrettanto certi effetti di rafforzamento complessivo del sistema regionale e locale nella sua capacità di interlocuzione con i superiori livelli di governo: lo Stato, che ancora oggi resta il protagonista assoluto della spesa pubblica (con oltre il 70% rispetto ad un misero 30% costituito dalla spesa di Regioni ed enti locali) e la Unione europea, sempre più interessata ad attivare efficaci strumenti di *governance* per l'attuazione delle politiche comunitarie.

LA REGIONE TOSCANA E IL RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE FRA LE ISTITUZIONI TERRITORIALI: POSSIBILI IPOTESI DI RAZIONALIZZAZIONE

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 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 Regioni⁴³. 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 amministrative⁴⁴; 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 locali⁴⁵. 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

⁴³ 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/>

⁴⁴ 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.

⁴⁵ A tal proposito, si veda Marchetti G., *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 1-4.

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 circoscrizioni di decentramento regionale, è rimasta sostanzialmente priva di seguito anche per lo scetticismo della dottrina dinanzi ad una soluzione di questo tipo⁴⁶.

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 territoriali⁴⁷.

D'altra parte, anche la Corte costituzionale ha assecondato l'accentramento ad opera dello Stato dei suoi rapporti con gli Enti locali⁴⁸. 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ L'espressione "ritaglio in basso" è utilizzata da Marchetti G., *cit.*, p. 16.

⁴⁸ Così nelle sentenze n. 39 del 1957, n. 11 del 1959, n. 212 del 1991 e n. 343 del 1991.

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»⁴⁹. 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.

Da un’analisi delle disposizioni contenute nello Statuto della Regione Toscana, approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 343⁵⁰, 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(ss)e 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

⁴⁹ Cfr. Caretti P. e Tarli Barbieri G., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 18.

⁵⁰ Legge pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 14 giugno 1971.

sul contenuto e gli aspetti organizzativi e finanziari della delega⁵¹. 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 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)⁵²: 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 Enti⁵³.

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 locale⁵⁴.

⁵¹ Qualora la Regione intendesse utilizzare gli uffici degli Enti locali per l’esercizio delle sue funzioni amministrative, doveva prima intervenire un accordo con essi.

⁵² 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>

⁵³ 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.

⁵⁴ 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

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 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»⁵⁵.

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 Statuti⁵⁶, 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

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.

⁵⁵ Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 168.

⁵⁶ 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».

“sopravvivere”, poi, anche una forma di controllo eventuale, su iniziativa delle Giunte e dei Consigli sia nei confronti dei propri atti, sia reciprocamente⁵⁷.

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”»⁵⁸. 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 Costituzione, in particolare all’art. 128 Cost., che affidava allo Stato il compito di determinare le funzioni degli Enti locali⁵⁹.

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)⁶⁰.

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

⁵⁷ 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*.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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).

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 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 riceventi⁶¹. La trasformazione dell'“amministrazione locale in amministrazione generale”⁶² 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 (art. 19, comma 1, d.lgs. n. 267/2000)⁶³. 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 coordinamento⁶⁴. 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

⁶¹ 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.

⁶² L'espressione è di Meloni G., *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma Luiss University Press, 2005.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

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)⁶⁵.

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 amministrative⁶⁶. 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

⁶⁵ 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 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.

⁶⁶ 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.

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 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 urbanistica⁶⁷.

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 conferimento⁶⁸.

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 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

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

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 compiuto⁶⁹. 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 locali⁷⁰. 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 funzioni 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

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.

del 1998 attraverso quattro leggi⁷¹. 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”⁷²;

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 categoria⁷³. 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 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 principio⁷⁴.

⁷¹ 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.

⁷² 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.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

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.

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 Regioni⁷⁵. Secondo la legge della Regione

⁷⁵ 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.,

Toscana n. 22 del 1998, ora abrogata, esso era composto, tra gli altri, anche dai Presidenti delle sezioni regionali dell'ANCI, dell'UNCHEM, 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'UNCHEM 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.

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 regionale⁷⁶. Il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana, poi, detiene alcuni poteri che lo renderebbero assimilabile ad «una sorta di seconda camera regionale»⁷⁷: 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.

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 1999⁷⁸, 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

⁷⁶ 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”.

⁷⁷ Cfr. Marchetti G., *cit.*, p. 113.

⁷⁸ 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.

precedente con la realizzazione del c.d. “federalismo amministrativo” tramite norme di rango legislativo⁷⁹.

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 equiordinazione⁸⁰. Questa innovazione, che è stata definita «evidente e clamorosa»⁸¹, 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 Mortati⁸². 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»⁸³. 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 statutaria⁸⁴, agli Enti locali, riconoscimento che nella Costituzione del 1948 era garantito solamente alle Regioni⁸⁵. Quanto detto, tuttavia, non fa venire meno le diversità di ruolo e di funzioni che 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 unificante⁸⁶.

⁷⁹ Le riforme legislative degli anni Novanta in tema di funzioni amministrative sono state oggetto del precedente capitolo (Cap.2).

⁸⁰ 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/>

⁸¹ Bassanini F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in www.Astrid-online.it, p. 2.

⁸² Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1975, pp. 46 ss.

⁸³ Bassanini F., *cit.*, p. 8-9

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Cfr. Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2005, p. 39.

⁸⁶ 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

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 senso⁸⁷. 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); 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 Stato⁸⁸. Nelle materie indicate al comma

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».

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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

3⁸⁹, 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 dettaglio⁹⁰. 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 Regioni⁹¹. 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 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»⁹².

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

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».

⁸⁹ 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».

⁹⁰ Cfr. Cavaleri P., *Diritto regionale*, Cedam, 2006, p. 121.

⁹¹ 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.

⁹² Groppi T., *cit.*, pp. 421-422.

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'allocazione 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 disciplina dell'università, assente sia nel catalogo della competenza esclusiva statale che di quella concorrente⁹³.

⁹³ Cfr. Olivetti M., *cit.*, p. 102.

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).⁹⁴

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 dottrina⁹⁵, 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, urbanistica⁹⁶. 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»⁹⁷.

⁹⁴ Cfr. Groppi T., *cit.*, pp. 424-425.

⁹⁵ Torchia L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 253.

⁹⁶ 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, pp. 4-5 e Olivetti M., *cit.*, p. 110.

⁹⁷ 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 Regionali⁹⁸.

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 dei vincoli del diritto comunitario, recependo il principio

⁹⁸ 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; 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.

della *primauté* del diritto comunitario⁹⁹ già affermato in via giurisprudenziale e, infine, il rispetto degli obblighi internazionali¹⁰⁰.

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 regolamentari¹⁰¹. 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.¹⁰²

Quanto agli Enti locali, vi è l'esplicito 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

⁹⁹ 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..

¹⁰⁰ Cfr. Olivetti M., *cit.*, pp. 96-97.

¹⁰¹ Anche il Legislatore statutario della Toscana ha disposto in questo senso nei commi 2 e 3 dell'art. 42 dello Statuto della Regione Toscana.

¹⁰² 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.

allo svolgimento delle funzioni svolte, essendo venuta meno la limitazione della stessa alle singole 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.¹⁰³

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 stessa¹⁰⁴.

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

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Poggi A., *La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali*, in www.issirfa.cnr.it.

costituzionale: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹⁰⁵. Vale a 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)»¹⁰⁶. 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 fronte¹⁰⁷. 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 funzioni¹⁰⁸.

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

¹⁰⁵ Come evidenziato nel capitolo 1, tali principi sono stati introdotti nel nostro ordinamento dalla legge delega n. 59/1997.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Cfr. Sciuillo G., *Federalismo amministrativo*, in *www.federalismi.it* n. 23/2004, p. 8.

competenze rientranti nella potestà esclusiva statale per le quali, dunque, si ipotizzerebbe un coinvolgimento delle Regioni¹⁰⁹.

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.¹¹⁰

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

¹⁰⁹ Cfr. Cavaleri P., *cit.*, p. 174.

¹¹⁰ 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.

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)¹¹¹. Non manca tuttavia chi ha ritenuto esista una differenza fra le due categorie di funzioni che si può evincere, in 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»¹¹². 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 livello¹¹³.

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)¹¹⁴. 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 legislativi¹¹⁵.

¹¹¹ 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.

¹¹² Cfr. De Martin G.C., *cit.*, pp. 99-114.

¹¹³ 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>

¹¹⁴ Cfr. Vandelli L., *cit.*, pp. 129-130.

¹¹⁵ 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

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 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 Cost¹¹⁶. 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 amministrative¹¹⁷.

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 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.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Cfr. Groppi T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in 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 Italianeuropei 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.

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 sugli atti amministrativi delle Regioni e degli Enti locali nella piena realizzazione del principio di equiordinazione degli enti previsto all'art. 114 Cost¹¹⁸.

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 costituzionale¹¹⁹.

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,

¹¹⁸ Cfr. Marchetti G., *Le autonomie locali fra Stato e regioni*, Giuffrè Editore, 2003, pp. 184-186 e Vandelli L., *cit.*, p. 43.

¹¹⁹ 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>.

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 leggi più rilevanti in questo ambito risalgono agli anni immediatamente successivi alle "leggi Bassanini", pur avendo spesso subito più recentemente delle modifiche¹²⁰.

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 territoriali¹²¹.

¹²⁰ 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),

¹²¹ 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

Le norme in materia di autonomie sono contenute nel Titolo VI dello Statuto della Regione Toscana¹²². 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 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 Costituzionale¹²³.

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

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.

¹²² 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.

¹²³ Cfr. par. 2.3.

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. 118¹²⁴. 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 territoriali¹²⁵.

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 allocazione 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 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 uniformità¹²⁶. 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 statale¹²⁷. 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

¹²⁴ Cfr. Cavaleri P., *cit.*, p. 173.

¹²⁵ Sulle forme di raccordo fra enti territoriali si veda *infra* par. 3.3.

¹²⁶ Cfr. par. 2.3.

¹²⁷ Cfr. par. 2.4..

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'allocazione 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'allocazione delle funzioni in Toscana. Il Rapporto sulla legislazione riferito all'anno 2007¹²⁸, tuttavia, segnala come, nel quadro di un generale rispetto delle competenze degli Enti locali e di una corretta applicazione del principio di 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 escavate 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 citato¹²⁹, 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.

¹²⁸ 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>.

¹²⁹ 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».

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 locali¹³⁰. Per contro, nelle leggi regionali non sono frequenti i casi in cui venga posta una riserva di regolamento dell'Ente cui viene conferita una funzione¹³¹.

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 legge¹³². 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

¹³⁰ Un esempio è rappresentato dalla legge regionale n. 69 del 2007 recante "Norme sulla partecipazione". Cfr. *Rapporto sulla legislazione (gennaio-dicembre 2007)*.

¹³¹ 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.

¹³² 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».

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 di 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 locali¹³³. 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, 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 regionali¹³⁴. 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.

¹³³ Cfr. par. 1.2.

¹³⁴ 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.

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.

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

Tipo di Ente	Numero	Denominazione
Regione	1	Toscana
Aree vaste	3	Area vasta della costa settentrionale (Province di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Livorno); Area vasta metropolitana (Province di Firenze, Prato, Pistoia) ¹³⁵ ; Area vasta centro-meridionale (Province di Grosseto, Siena, Arezzo)
Province	10	Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato

¹³⁵ 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.

Comunità montane	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
Unioni di Comuni	4	Alta Versilia, Cetona, Pratomagno, Val di Merse
Circondari	2	Empolese Valdelsa, Val di Cornia
Comuni	291 ¹³⁶	

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 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)¹³⁷.

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

¹³⁶ Per ragioni di spazio non si elencano di seguito i Comuni toscani.

¹³⁷ 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

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 effetti¹³⁸. 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 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:

¹³⁸ 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.

- 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 PASL¹³⁹.

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 categoria¹⁴⁰. 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 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

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ 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/>

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 adeguatezza¹⁴¹.

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 adeguatezza¹⁴², 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:

- 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;

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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.

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. 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»¹⁴³.

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 associate¹⁴⁴.

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

¹⁴³ A tal riguardo si veda Vandelli L., *cit.*, p. 78.

¹⁴⁴ 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.

consiglieri nominati, 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 strumentali¹⁴⁵.

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

¹⁴⁵ 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>

dalla legge n. 22, è 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)¹⁴⁶.

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 locali¹⁴⁷. 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»¹⁴⁸.

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

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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,

¹⁴⁸ 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.

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 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 ordinario¹⁴⁹. Tale disposizione, infatti, afferma che «in ogni Regione, lo

¹⁴⁹ 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.,

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 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)¹⁵⁰.

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 Stato¹⁵¹.

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.

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.

¹⁵⁰ Tra i commenti a tali sentenze si segnalano Ruggieri A., *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali*, in 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.

¹⁵¹ 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 alle 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.

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)¹⁵². 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 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 interesse¹⁵³. 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

¹⁵² 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.

¹⁵³ L'ordine del giorno della seduta congiunta è definito di comune accordo dai Presidenti dei due organi (art. 46-*quinquies* del regolamento consiliare).

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 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 1998¹⁵⁴. 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 2007¹⁵⁵

	2002	2003	2004	2005- 2006 ¹⁵⁶	2007
Atti esaminati	47	72	68	79	55
Pareri obbligatori	44	68	65	79	55
Osservazioni facoltative	3	4	3	0	0
Pareri negativi	5	5	4	5	0
Pareri favorevoli	9	20	17	63	50
Pareri favorevoli condizionatamente all'accoglimento di condizioni	30	47	47	9	5

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ 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>.

¹⁵⁶ 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.

Pareri espressi su cui si è pronunciato il Consiglio regionale	31	42	38	18	19
Totale rilievi (condizioni e raccomandazioni) formulati dal CAL ed esaminato dal Consiglio	94	73	46	24	14
Condizioni e raccomandazioni accolte dal Consiglio regionale	41	13	12	6	3
Condizioni e raccomandazioni non accolte dal Consiglio regionale	48	60	34	18	11
Condizioni e raccomandazioni non valutabili nell'esito, perché rivolte a condotte future	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 inverata nell'esercizio della funzione consultiva da parte della Corte dei Conti su iniziativa delle Autonomie locali e, segnatamente, del CAL.

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 territorio¹⁵⁷.

¹⁵⁷ 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

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»¹⁵⁸. 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 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

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.

¹⁵⁸ 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.

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)¹⁵⁹; 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.

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

¹⁵⁹ 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”.

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 Comuni¹⁶⁰.

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 Unione di Comuni (uguale anche in questo), redatto in conformità col modello analitico approvato dalla Giunta regionale, è

¹⁶⁰ 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.

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 poteri¹⁶¹.

¹⁶¹ 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).

IL PROCESSO DI RIORDINO ISTITUZIONALE NELLA REGIONE TOSCANA
Dalle associazioni intercomunali agli ambiti territoriali:
alla ricerca del livello adeguato di svolgimento delle funzioni amministrative

1. Premessa

Le misure di semplificazione istituzionale, il decentramento delle competenze amministrative e i processi di riordino delle funzioni costituiscono alcuni degli strumenti organizzativi in grado di permettere agli enti locali di rispondere in forma adeguata alla domanda di quei beni e servizi che determinano benefici per i soggetti insediati su quel determinato territorio, la cui prestazione rappresenta uno dei presupposti della loro stessa costituzione.

Il governo locale, infatti, è posto nella condizione di conoscere, di interpretare e di soddisfare correttamente i bisogni e le esigenze dei propri cittadini nella misura in cui la sua dimensione istituzionale è legata alle caratteristiche economico-sociali territoriali. La corrispondenza dell'offerta pubblica alle domande dei cittadini e alle caratteristiche territoriali imporrebbe la definizione di modelli organizzativi costruiti attorno ad assetti variabili, mentre una realtà organizzativo-istituzionale costruita su livelli di governo tendenzialmente uniformi costituisce uno dei principali ostacoli da superare.

Nell'ordinamento italiano il processo di ridefinizione degli enti locali ha preso avvio con la legge n. 142/1990, ha trovato una sua sistematizzazione nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), per essere, infine, costituzionalizzato attraverso la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare il principio della corrispondenza dell'offerta pubblica alle domande dei cittadini e alle caratteristiche territoriali costituisce la ragione della previsione secondo la quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (art. 118, co. 1, Cost.). L'affermazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza assieme alla previsione di forme di aggregazione e cooperazione intercomunale contemplate dal Testo unico rappresenta il tentativo legislativo più recente di definire strumenti istituzionali in grado di assicurare l'effettività del suddetto principio di corrispondenza.

L'oggetto di questo lavoro è costituito dal tentativo di operare una prima ricognizione delle forme assunte dalla semplificazione istituzionale previste nella Regione Toscana a partire dalla riforma del Titolo V per verificare lo stato dell'arte del processo di razionalizzazione delle funzioni e di riorganizzazione degli apparati in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, al fine di cogliere le linee di tendenza e le criticità.

2. Le origini del processo di riorganizzazione: le Associazioni Intercomunali

L'esperienza toscana, in questo campo, è da segnalare innanzitutto come una delle realtà istituzionali più sensibili alla sperimentazione di modelli organizzativi preordinati a definire ambiti territoriali adeguati alla organizzazione e alla gestione coordinata delle funzioni e dei servizi svolti dalle amministrazioni locali. Il riferimento oltre che alle comunità montane – istituite per la prima volta con legge reg. Toscana 1 dicembre 1972, n. 31, *Norme per la costituzione e l'attività delle comunità montane in attuazione della legge 3 dicembre 1971, n. 1102* – è all'esperienza delle Associazioni Intercomunali con la previsione della suddivisione del territorio regionale in 32 zone omogenee, nell'ambito delle quali era attribuito alla Regione il compito di promuovere, «tra i comuni che in essa ricadono», la costituzione di una associazione intercomunale allo scopo «di definire gli ambiti territoriali adeguati alla organizzazione e alla gestione coordinata dei servizi e delle funzioni esercitate dalle amministrazioni locali» (legge reg. Toscana 17 agosto 1979, n. 37 e successiva legge reg. Toscana 24 marzo 1986, n. 12). La disciplina dell'Associazione era dettata dallo statuto al quale era attribuita, tra l'altro, la definizione dei modi e delle forme di collaborazione tra l'Associazione e i Comuni associati e le modalità per il coordinamento delle funzioni delegate ai Comuni.

La forma associativa tra Comuni doveva contribuire – oltre ad attuare la riforma sanitaria prevista dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 – al completamento del processo di delega delle funzioni regionali agli enti locali secondo le previsioni contenute nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Le Associazioni intercomunali costituivano il tentativo di avviare un processo preordinato a superare la differenziazione territoriale caratterizzata – oltre che da 10 Province e 287 Comuni – da 72 consorzi socio-sanitari, 52 distretti scolastici, 24 Comunità montane, con lo scopo di unificare zone territoriali omogenee, ed ottenere una sola dimensione territoriale in grado di assicurare la razionalizzazione della gestione dei servizi e la loro integrazione territoriale oltre che intersettoriale nella gestione dei servizi.

L'esperienza delle Associazioni intercomunali si è conclusa all'inizio degli anni Novanta con la loro soppressione prevista dalla legge reg. Toscana 2 dicembre 1991, n. 58, a seguito della disciplina prevista dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di forme associative. È da osservare, peraltro, che la riorganizzazione territoriale attuata in Toscana a partire dal 2001 riprende in larga parte le 32 aree corrispondenti alle sopresse 'associazioni intercomunali' (cfr. *infra*, § 10).

3. L'attuazione del Titolo V nel processo di adeguamento dell'ordinamento regionale toscano

La riforma del Titolo V della Costituzione contenuta nella legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha profondamente innovato il sistema delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali con la definizione di un nuovo modello incardinato sull'idea della 'Repubblica delle autonomie', in cui l'assetto policentrico delle istituzioni politico-territoriali pone in primo piano il ruolo ed i poteri della autonomie regionali e locali.

Il tempo finora trascorso dalla riforma costituzionale è stato caratterizzato da una profonda fase di incertezza e di inerzie, nel quale sono frequentemente emersi orientamenti legislativi, sia statali che regionali, in contrasto con le linee fondamentali del nuovo ordinamento delle autonomie locali e caratterizzati da ricorrenti neocentralismi e persistenti visioni 'gerarchiche' (Stato-centriche o Regione-centriche) e una frequente considerazione delle autonomie locali come enti sotto tutela, piuttosto che istituzioni libere di esercitare in modo responsabile le proprie specifiche funzioni normative e amministrative. Tutto ciò ha costituito un freno anche al processo di riforma regionale e locale che il nuovo Titolo V avrebbe dovuto avviare nonché alla stessa percezione del valore fortemente innovativo dei principi di autonomia e di sussidiarietà che, se interpretati e sviluppati con coerenza, dovrebbero spostare il baricentro del sistema amministrativo sempre più verso gli Enti locali. Invero la completa attuazione del Titolo V, oltre a domandare l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, richiede anche l'avvio di un complessivo e generale processo di riallocazione delle funzioni con l'obiettivo di conseguire sia una razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni e nella prestazione dei servizi che una semplificazione istituzionale, attraverso un riassetto dell'amministrazione locale su due tendenziali livelli – di base e di area vasta – su cui incardinare l'insieme delle funzioni e dei servizi locali.

Il problema da affrontare è quello di ricondurre – in applicazione dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza – ai Comuni, singoli o associati, la titolarità di compiti e funzioni spesso attribuiti ad una pluralità di soggetti ed organismi di servizio

settoriali, operanti in ambito locale, ma in larga misura disgiunti dagli enti territoriali. In questo contesto le Regioni sono chiamate a ridimensionare fortemente il proprio ruolo di amministrazione attiva e ad attribuire a Comuni e Province la gran parte delle funzioni rimaste ancora legate al livello regionale a causa di una incoerente attuazione delle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, che spesso provoca duplicazioni di compiti, confusione e sovrapposizione di ruoli, proliferazione di enti ed apparati.

La Toscana è da collocare tra quelle Regioni che con più sollecitudine hanno avviato il processo di adeguamento dell'ordinamento regionale alla riforma del Titolo V.

La Regione Toscana è stata tra le prime a dotarsi di un nuovo statuto ed a dare attuazione a quella parte che prevede strumenti istituzionali di raccordo tra Regione ed autonomie locali, in particolare la Conferenza permanente delle autonomie locali (legge reg. n. 20/2007). Ma è stata altresì tra le prime Regioni:

- a.* ad individuare l'area vasta come l'ambito socio-economico-territoriale per l'analisi dei processi di sviluppo socio-economico e per la definizione di opzioni condivise di governo del territorio in grado di riconoscere l'esistenza di fenomeni di carattere sovra comunale (legge reg. Toscana 16 gennaio 1995, n. 5, e legge reg. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, sul governo del territorio);
- b.* a disciplinare le procedure per l'adozione di un programma di riordino territoriale ed i criteri per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni (legge reg. Toscana 16 agosto 2001, n. 40 e succ. modif. e integr.);
- c.* a prevedere forme innovative di gestione unitaria ed integrata dei servizi tra Comuni e Aziende unità sanitarie locali (art. 36, legge reg. Toscana 24 gennaio 2005, n. 41, sulla disciplina del sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale);
- d.* a costituire enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (*ESTAV*) in ambito sanitario (art. 100 ss., legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, sulla disciplina del servizio sanitario regionale);
- e.* ad attuare le previsioni del T.u.e.l. in materia di comunità montane (legge reg. Toscana 28 dicembre 2000, n. 82) e a procedere al riordino delle stesse Comunità ai sensi dell'art. 2, co. 17, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge reg. Toscana 26 giugno 2008, n. 37).

4. I modelli del riordino istituzionale toscano: Area Vasta, Comunità montane, esercizio associato delle funzioni

In Toscana vivono circa tre milioni e mezzo di abitanti (3.566.071 dato ISTAT aggiornato al 2004) pari al 6,2% della popolazione italiana, con una densità media pari a circa 155 abitanti per Km² (la media nazionale è 189 abitanti/km²). Questo è tuttavia il frutto della combinazione di zone ad alta densità abitativa (la c.d. area metropolitana fiorentina Firenze-Prato-Pistoia) e il litorale Nord compreso tra le province di Livorno, Pisa, Lucca e Massa Carrara e vaste zone poco abitate (la Toscana meridionale), passando dagli 87 abitanti/km² delle zone montuose (26,1 della superficie totale) ai 152 abitanti/km² delle zone collinari (66,5%) fino ai 361 abitanti/km² delle zone pianeggianti della regione (8,4%). La parte prevalente dei Comuni toscani sono di piccole dimensioni: su 287 Comuni complessivi, 236 hanno al più 15.000 abitanti e di questi 140 hanno meno di 5.000 abitanti. Il 51% degli abitanti risiedono in Comuni con meno di 30.000 abitanti. La dinamica dell'ultimo decennio ha visto un flusso migratorio dai grandi agglomerati urbani ai piccoli Comuni della cintura urbana.

In questo contesto demo-geografico sono state sviluppate a livello regionale e locale esperienze di semplificazione istituzionale e ricomposizione territoriale con l'assunzione dell'Area Vasta, della Comunità montana e dell'esercizio associato delle funzioni quali modelli in grado di consentire la riallocazione ottimale delle funzioni e dei servizi. A questi modelli a competenza generale devono essere aggiunte le altre forme di riorganizzazione previste dalle singole legislazioni di settore: dai distretti industriali alle autorità di ambito territoriale ottimale, dai distretti socio-sanitari alle Società della Salute.

5. L'area vasta nell'esperienza toscana: nozione ed evoluzione. Il Patto per lo sviluppo locale quale strumento di *governance* programmatica e progettuale dell'area vasta

Il tema dell'*area vasta metropolitana* e in particolare di quella coincidente con la Toscana centrale è ampiamente presente nel dibattito istituzionale soprattutto a partire dalla fine degli anni Ottanta. Questo dibattito richiama motivazioni di ordine economico-sociale e riformula ipotesi di carattere istituzionale che possono essere riassunte nella ricerca di una adeguata organizzazione delle principali funzioni di governo del territorio e di nuove modalità di sviluppo della cooperazione istituzionale tra Regione, Province e Comuni, in grado di superare i limiti propri delle politiche pubbliche a dimensione comunale e provinciale.

Il tema è intrecciato con quello della costruzione della città metropolitana, ma non coincide con esso. Invero *Area vasta* e città metropolitana sono legati ad ambiti differenti: la città metropolitana costituisce l'ente locale intercomunale nell'ambito della più ampia aggregazione dell'area vasta, ma la sua costituzione non risolve di per sé i problemi istituzionali e programmatici che riguardano quest'ultimo ambito e che presuppongono l'individuazione dei relativi strumenti di cooperazione istituzionale.

L'*area vasta* rappresenta, dunque, uno degli strumenti maggiormente innovativi tra quelli a disposizione delle amministrazioni locali per governare e amministrare quelle realtà urbane sempre più caratterizzate dal mutamento veloce delle relazioni economico-sociali-territoriali. Sotto questo profilo *l'area vasta* costituisce non l'ennesimo livello istituzionale, ma «uno strumento relativamente flessibile e rimodulabile, per sostenere l'azione di programmazione sia a livello regionale che a livello locale» con specifico riferimento sia alle tematiche legate «alla definizione e alla localizzazione dei servizi 'rari'» di interesse economico e ambientale (rifiuti, energia, acqua) nonché agli ambiti della programmazione dello sviluppo, della pianificazione territoriale della localizzazione delle funzioni, servizi superiori, grande distribuzione, progettazione delle infrastrutture di trasporto e della mobilità. Essa è costruita su «elementi oggettivi» quali le interdipendenze economiche, sociali e territoriali, e su «elementi soggettivi», come la volontà delle istituzioni e dei soggetti locali di sviluppare esperienze di cooperazione a scala ampia (*Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005*, allegato I, pag. 86, approvato con risoluzione del Consiglio regionale della Toscana, 18 dicembre 2002, n. 23).

L'*area vasta* costituisce, quindi, l'ambito «per la definizione di priorità ed obiettivi che superano il livello provinciale [...] utile sia nel processo *top-down* (quando la Regione si trova ad articolare obiettivi a scala locale) sia nel processo *bottom-up* (quando i livelli territoriali propongono azioni e obiettivi di interesse locale)», da considerare non come aree sistema da 'riconoscere', ma piuttosto come aree programma da 'costruire' (*Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005*, allegato I, cit.).

È in questo contesto che, nel corso dell'anno 2002, è stata sottoscritta dalla Province della costa tirrenica toscana (Massa-Carrara, Lucca, Pisa e Livorno) l'intesa istituzionale che individua *l'area vasta* quale «ambito adeguato per l'analisi dei processi di sviluppo» e come «unità di riferimento utile per la programmazione degli interventi a scala ampia ma di livello sub-regionale» ancorché «l'aggregazione a livello di province» non comporti necessariamente «l'aggregazione di fenomenologie di sviluppo territoriale omogenee». Nonostante ciò il livello di *area vasta* «sembra poter rispondere efficacemente alla programmazione di alcuni

(non tutti) i problemi d'innovazione e d'infrastrutturazione utili allo sviluppo della scala locale».

L'*area vasta* continua ad essere al centro anche del più recente *Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010* (approvato con risoluzione del Consiglio regionale della Toscana, 19 luglio 2006, n. 13) dove il conseguimento dell'obiettivo generale del rafforzamento del sistema regionale delle autonomie locali contempla, tra l'altro, il potenziamento della «cooperazione locale su scala vasta, con particolare riguardo alle aree metropolitane e alle aree vaste» e l'attivazione di «processi di cooperazione strutturata delle province per l'esercizio coordinato e/o associato delle funzioni amministrative, in particolare di quelle aventi rilevanza di area sovra provinciale» (pp. 86 s.). Quale strumento per sostenere l'azione di programmazione regionale e locale, l'*area vasta* viene di nuovo assunta come la risposta adeguata alle esigenze di ristrutturazione istituzionale necessarie allo svolgimento delle nuove e sempre crescenti competenze.

Sotto il profilo istituzionale, l'*area vasta* non configura, come accennato, un vero e proprio modello di *governance*: nei documenti regionali è stato a più riprese affermato di voler «sostenere queste forme di cooperazione istituzionale con norme che più chiaramente le prevedono, mantenendo un livello leggero nella formazione, che eviti l'eccesso di strutture istituzionali e l'ingorgo di istituzioni operanti sul territorio: le aree vaste servono, infatti, a raccordare meglio la negoziazione e a far assumere alle istituzioni esistenti decisioni efficaci». Cosicché l'*area vasta* si traduce in «adozione di protocolli d'intesa e accordi tra gli enti locali interessati» con la possibilità di dare vita:

- a. ad accordi istituzionali preordinati a garantire l'attuazione e il conseguimento degli obiettivi programmatici;
- b. oppure, a forme di coordinamento finalizzate – una volta definite le modalità di attuazione delle linee programmatiche – a rendere uniformi gli strumenti di attuazione dei soggetti istituzionali coinvolti.

In termini funzionali, il riconoscimento dell'*area vasta* quale riferimento programmatico di livello sovra provinciale, ha determinato l'estensione a questa dimensione economico-territoriale dell'esperienza dei *Patti per lo sviluppo locale (Pasl)* quale strumento di *governance* programmatica e progettuale. Il *Pasl* è «uno strumento ad adesione volontaria, di natura negoziale» concluso tra la Regione, gli enti locali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste e altri soggetti pubblici e privati «per il coordinamento e l'integrazione delle rispettive determinazioni programmatiche e progettuali» (art. 12bis, legge reg. Toscana 11 agosto 1999, n. 49, *Norme in materia di programmazione regionale*, inserito dall'art. 14,

legge reg. Toscana 15 novembre 2004, n. 61). Il *Pasl* di area vasta costituisce, in modo specifico, lo strumento di effettivo coordinamento e concertazione in materie ritenute di interesse comune, a cui in taluni casi sono legati processi di più significativa istituzionalizzazione.

La stipula del *Patto* è preceduta dalla definizione di «un protocollo d'intesa» tra la Regione e la Provincia – sentiti gli altri enti locali, le parti sociali e le associazioni ambientaliste – sulla base dei propri atti di programmazione sottoposti a concertazione». Il protocollo è l'atto con il quale sono individuate e definite le «priorità strategiche condivise per lo sviluppo del territorio interessato» (co. 2), mentre il *Pasl* costituisce «l'articolazione operativa degli indirizzi contenuti nel protocollo» (co. 3). Le determinazioni del *Patto* – che riguardano «i progetti da realizzare, le risorse pubbliche e private potenzialmente attivabili e i possibili strumenti di attuazione degli interventi» (co. 5) – sono definite attraverso «un'attività di concertazione a livello locale [...] coordinata dalla provincia, cui partecipano gli enti locali, le parti sociali, e associazioni ambientaliste e altri soggetti pubblici e privati del territorio interessato» (co. 3). I soggetti che sottoscrivono il *Patto* «assumono specifici impegni nella successiva fase di realizzazione» (co. 5).

Il *Pasl* ha dunque «come riferimento territoriale, di norma, il livello provinciale» nell'ambito del quale costituisce uno strumento di concertazione istituzionale preordinato alla individuazione e programmazione degli interventi strategici che lo coinvolgono in relazione alle priorità regionali specificate nel *Piano regionale di sviluppo*.

Alla fine del 2007 erano stati sottoscritti tutti i *Pasl* provinciali mentre, contestualmente alla loro definizione finale, è stato promosso un procedimento per la costruzione del primo *Pasl* di area vasta tra le Province, i Comuni capoluoghi dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia e il circondario Empolese-Valdelsa (cfr. delib. Giunta Regionale Toscana, 23 ottobre 2006, n. 766, *Approvazione Protocollo d'Intesa* delib. Giunta regionale Toscana, 16 luglio 2007, n. 530, *Approvazione del Patto per lo sviluppo locale di area vasta metropolitana*). Questo stesso *Patto* è contemplato dal *PRS 2006-2010* come strumento di *governance* per individuare, mediante l'attività di concertazione e negoziazione, le priorità condivise per lo sviluppo del territorio interprovinciale ad un livello intermedio in grado di consentire l'efficace presenza delle comunità locali e degli enti locali in forma tale da configurarle come interlocutore unitario rispetto al livello regionale. Le priorità condivise riguardano le aree tematiche (a) delle politiche territoriali ed ambientali, (b) di quelle infrastrutturali e della mobilità, (c) della sanità e del welfare, (d) dello sviluppo economico, (e) dello sviluppo e della diffusione della Società dell'informazione e della conoscenza e (f) della valorizzazione

del patrimonio e delle istituzioni culturali, nell'ambito delle quali vengono individuati gli interventi ed i soggetti coinvolti.

6. I sistemi metropolitani in Toscana: dall'area metropolitana alle aree vaste

L'esistenza di aree o sistemi metropolitani in via di formazione è un tema fortemente presente e molto dibattuto nel dibattito istituzionale in Toscana, un dibattito dall'esito fortemente incerto nonostante l'esistenza di intese, protocolli, documenti programmatici, tutti finalizzati a promuovere processi di *governance* territoriali, di razionalizzazione delle decisioni, di riorganizzazione delle strutture amministrative che superino i confini comunali per estendersi ad aree vaste variamente dimensionate.

L'area e la città metropolitana era già contemplata nella legge n. 142/1990 ed è stata riprodotta nel Testo unico del 2000, ma continua a mancare una chiara definizione dei compiti del nuovo ente. Nel frattempo la Regione Toscana ha deciso di sperimentare non un nuovo livello istituzionale, ma piuttosto una modalità di governo unitario per coordinare politiche altrimenti destinate a restare frammentate, individuando con il *Programma regionale di sviluppo 2006-2010* tre Aree vaste caratterizzate da una disciplina differenziata.

In forza di quella previsione è stata costituita la conferenza dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia-Circondario empoiese, con il protocollo d'intesa approvato con delib. Giunta Regionale Toscana 23 ottobre 2006, n. 766. La sua ragione è data soprattutto dalla presa d'atto che Comuni e Province da soli non sono sufficienti, in taluni casi, a garantire la programmazione e la realizzazione degli interventi che riguardano l'area territoriale vasta. In questo modo la Regione ha definito un'area vasta che non coincide con i confini amministrativi del Comune di Firenze e dei Comuni contermini, ma piuttosto finisce per comprendere l'intero territorio della Toscana centrale.

A questa area vasta si affiancano altre due aree vaste: quella della Toscana del Nord che comprende le province di Livorno, Pisa, Lucca e Massa Carrara, e quella della Toscana del Sud, che raccoglie le province di Arezzo, Siena e Grosseto. Queste ultime hanno firmato, il 31 maggio 2007, un protocollo d'intesa per individuare un «un ambito integrato di programmazione e regolazione tra le Province e i Comuni» capoluogo per i servizi di trasporto pubblico, reti tecnologiche, risorse idriche, energia e rifiuti per «individuare modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del servizio medesimo».

In tal senso la definizione delle *Aree vaste* rappresenta il primo passo verso la definizione di organismi – che secondo la prima esperienza sembrerebbe assumere la forma della conferenza – che costituiscono, innanzitutto, la sede negoziale tra ‘contraenti’ pubblici aventi una pari dignità istituzionale preordinata ad assicurare (a) il confronto generale dei diversi enti e soggetti pubblici, la concertazione delle azioni, il coordinamento e l’informazione reciproca, (b) la promozione di successive e distinte occasioni di cooperazione. Senza tuttavia dimenticare che esse, nel frattempo, paiono costituire anche le sedi decisionali, titolari di alcune funzioni che, sotto il profilo qualitativo, sembrano poter essere definite di ‘apice’, quali: la programmazione economica, quella relativa alle infrastrutture materiali e immateriali, i compiti in materia di rifiuti (con specifico riferimento alla pianificazione interprovinciale), le politiche della mobilità e le pianificazione strategica.

Nel modello regionale toscano, il modello dell’area vasta sembra dunque mutare la propria fisionomia: da sede di coordinamento a soluzione strutturale e permanente di governo, con proprie competenze e poteri, destinati in parte ad assorbire quelli dei soggetti istituzionali tradizionali. Si tratta ovviamente di una evoluzione ancora in corso, ma che ha già determinato la progressiva definizione, all’interno del modello generale, di due varianti principali:

- a. l’area vasta metropolitana che coincide con l’area territoriale Firenze-Prato-Pistoia e nella quale è da collocare la futura città metropolitana;
- b. le altre aree vaste interprovinciali, all’interno delle quali è in corso di progettazione l’esercizio coordinato o congiunto di funzioni comunali e/o provinciali mediante organismi non entificati.

Anche a causa della fase embrionale di questo secondo modello, di seguito sarà esaminata la prima variante all’interno della quale si collocano una pluralità di soluzioni istituzionali che hanno raggiunto gradi differenti di formalizzazione.

6.1. L’area vasta della Toscana centrale: un sistema policentrico

L’area territoriale Firenze-Prato-Pistoia coincide, grosso modo, con la Toscana centrale ed è da sempre il nodo infrastrutturale della direttrice nord-sud nazionale e il centro principale della direttrice est-ovest regionale. Questa sua posizione strategica è legata alla presenza – almeno nella parte della pianura – di fitti e finitimi sistemi di centri urbani e da un’estesa rete infrastrutturale che ha determinato una sorta di continuità urbana ed ha contribuito a creare una stabile rete di rapporti socio-economici e culturali in grado di caratterizzare un legame

territoriale stabile. Si tratta di un'area fortemente popolata – oltre 1.500.000 di abitanti – e connotata da un fenomeno di veloce e progressivo inurbamento il cui dato costante è costituito dal mutamento che, dagli anni Sessanta ad oggi, ha investito molti piccoli centri di origine rurale – attorno ai Comuni capoluogo – e che ha determinato la loro trasformazione in vere e proprie città: Scandicci oltrepassa i 50.000 abitanti, Sesto F.no sfiora la stessa dimensione, Campi Bisenzio oltrepassa i 38.000, Bagno a Ripoli sta sopra i 25.000 e Quarrata poco sotto, per non dire di Prato, ormai il secondo Comune toscano con quasi 190.000 abitanti. A tutto ciò deve essere aggiunto il flusso pendolare di lavoratori che convoglia nell'area altre 50.000 presenze quotidiane dalle province contermini in un'area economica che è, periodicamente, interessata da importanti processi di rilocalizzazione del sistema produttivo e terziario.

Tutto ciò produce più di una conseguenza: i territori dei centri urbani tendono irrimediabilmente a fondersi e i confini comunali diventano poco più che un tratto della segnaletica stradale, i servizi, tanto economici che sociali, diventano via via comuni a più amministrazioni locali. Nonostante ciò la Toscana centrale non configura in senso proprio un'area metropolitana in senso tradizionale ossia costituita da una città maggiore con una serie di centri vicini più o meno grandi, ma piuttosto «un sistema metropolitano policentrico dove solo l'integrazione delle relazioni economiche e sociali e la stabile rete di rapporti tra i vari poli urbani dell'area, combinandosi insieme, hanno dato vita 'dal basso' ad un sistema policentrico complesso, cioè senza politiche pubbliche esplicite» (G. De Luca, *L'area metropolitana di Firenze*, in M. Talia [a cura di], *Città e regioni in Europa: peculiarità e convergenze nella pianificazione delle grandi reti urbane*, in *Urbanistica Dossier*, 2003).

Questa area metropolitana caratterizzata da un forte sviluppo spontaneo coincide, tuttavia, con un bacino interprovinciale (compreso tra Firenze e Pistoia) che presenta forti esternalità negative sia per il sistema economico che per quello infrastrutturale, legate al mancato coordinamento delle politiche dei diversi soggetti pubblici presenti nell'area, alla necessità di un controllo pubblico e alla necessità di una riorganizzazione del bacino territoriale ad una dimensione di area vasta.

Sotto il profilo istituzionale, nell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia sono presenti, in forza di previsioni normative regionali, il Circondario Empolese-Val d'Elsa, quattro comunità montane; l'intera area, poi, è riferimento della programmazione sanitaria e vi opera uno dei tre enti di gestione amministrativa unificata delle aziende sanitarie (*ESTAV*); nella stessa area è in corso la costituzione dell'ATO unico rifiuti (quale consorzio di Comuni); la proposta di legge regionale sui servizi pubblici prevede la soppressione degli ATO idrici e più

volte è stata espressa l'intenzione di procedere all'unificazione di area delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale; il *Patto per lo sviluppo locale (Pasl)* di area metropolitana affianca, integra e sviluppa i *Pasl* provinciali e di Circondario.

6.2. L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia: dallo schema strutturale alla Conferenza dell'area metropolitana.

Le considerazioni che precedono hanno costituito il presupposto dell'approvazione dello *Schema strutturale dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* (delib. Consiglio regionale Toscana 21 marzo 1990, n. 212) al quale va attribuito un duplice merito: aver fatto emergere e livello normativo il problema metropolitano in Toscana e averne tracciato, per la prima volta, i connotati territoriali. L'idea di fondo era quella di preconstituire criteri ed indirizzi per un «efficace coordinamento degli atti di pianificazione e degli interventi» sia regionali che locali nella suddetta area metropolitana. L'approvazione dello *Schema strutturale* perseguiva «la riqualificazione ambientale e funzionale del sistema insediativo e cioè la tutela, il recupero e la valorizzazione del sistema insediativo e delle risorse ambientali, naturali ed antropiche, nonché l'integrazione socio-economico-territoriale dei sistemi produttivi e residenziali, attraverso la ricomposizione delle articolazioni del sistema ambientale, la riqualificazione dei sistema insediativi, nonché attraverso l'adeguamento e il potenziamento dei sistemi di infrastrutturazione» (art. 1).

L'approvazione della legge n. 142/1990 – con la previsione dell'istituzione della città metropolitana di Firenze (art. 17) – e la successiva creazione della Provincia di Prato metteva in discussione il disegno istituzionale della Regione Toscana. All'ambito territoriale coincidente con la Toscana centrale, disegnato con lo strumento di pianificazione, veniva sottratta, prima, l'area coincidente con il Comune di Firenze, secondo una visione monocentrica legata alla sola città di Firenze, e, poi, quella sulla quale era costituita la provincia di Prato. L'esito naturale di queste sopravvenienze normative è stata, per almeno un decennio, la paralisi di qualsiasi ipotesi di riorganizzazione istituzionale.

Soltanto nel corso del 2000 il processo di riorganizzazione territoriale-istituzionale viene rimesso in moto con l'individuazione dell'*Area Metropolitana Fiorentina* di cui all'art. 17, co. 2, legge n. 142/1990 (oggi art. 22, co. 1, T.u.e.l.) «costituita dall'intero territorio delle province di Firenze, Prato e Pistoia» (delib. Cons. regionale Toscana 29 marzo 2000, n. 130).

Sotto il profilo economico-territoriale, questa *Area* – composta da 73 Comuni, estesa per 4.844 kmq, comprendente circa 1.510.000 abitanti – costituisce «un 'cuore' economico della Toscana: il 41% della popolazione, il 46% dell'occupazione nei servizi e il 47% di quella

industriale. Ma forse il dato più significativo non è tanto quello relativo alla media delle grandezze economiche ed al suo peso sulla Toscana, quanto l'importanza quantitativa e qualitativa della rete di relazioni che lega le diverse parti, facendo emergere ruoli differenziati all'interno di un sistema di riferimento che è metropolitano proprio in funzione di tali relazioni piuttosto che dell'espansione della sua area centrale» (*Programma regionale di sviluppo 2003-2005*).

Sotto il profilo istituzionale, la delimitazione dell'*Area Metropolitana Fiorentina* è preordinata «al coordinamento delle attività di programmazione e pianificazione degli enti che ne fanno parte, secondo forme e modalità che dovranno essere concertate dagli enti medesimi» e alla «integrazione delle politiche di intervento delle Province e dei Comuni interessati, delle Comunità montane e del Circondario Empolese Val d'Elsa». A questo proposito i criteri che hanno condotto all'individuazione dell'*Area* sembrano tener conto delle sue complessità legate un vero e proprio policentrismo istituzionale con la presenza di Comunità montane, Circondari, distretti industriali, esperienze di gestione associata di servizi pubblici che rispecchiano un policentrismo socio-economico effettivo. Anche per questo motivo, gli atti regionali riservano, nell'ambito dell'*Area Metropolitana*, agli «enti locali interessati» la promozione «d'intese tra loro» e delle «opportune forme di cooperazione e integrazione».

La definizione di una prima forma di cooperazione è l'oggetto del *Protocollo d'intesa* sottoscritto dalla Giunta regionale, dalle Province e dai Comuni capoluoghi dell'area metropolitana di Firenze-Prato-Pistoia e dal Circondario Empolese Val d'Elsa nel corso del 2006 (cfr. delib. Giunta regionale Toscana 23 ottobre 2006, n. 766). Questo atto rappresenta il più recente approdo della ricerca di un'adeguata organizzazione delle principali funzioni di governo del territorio e di nuove modalità di sviluppo della cooperazione istituzionale di area vasta metropolitana tra Regione, Province e Comuni dell'area metropolitana, in grado di superare i limiti delle politiche pubbliche a dimensione comunale e provinciale.

Lo scopo del *Protocollo d'intesa* è quello di realizzare, tra tutti gli enti locali interessati, «modalità stabili di collaborazione e di cooperazione istituzionali per la definizione e l'attuazione condivisa delle politiche di livello metropolitano» in grado di ricomporre le scelte programmatiche ad un livello intermedio e di rafforzare il ruolo delle comunità e delle istituzioni locali quali interlocutori degli organi di governo regionale. In tal senso viene espressamente previsto uno strumento di *governance* programmatica e progettuale di area vasta: la *Conferenza dell'area metropolitana* che costituisce la sede di confronto comune nonché «la modalità per individuare, sulla base di un'attività di negoziazione e concertazione,

le priorità condivise per lo sviluppo del territorio» e per un più stretto collegamento tra gli strumenti di programmazione dello sviluppo e gli strumenti di pianificazione territoriale.

Alla *Conferenza* partecipano il Presidente della Giunta regionale, l'Assessore regionale al rapporto con gli enti locali (che la presiede in assenza del Presidente della Giunta regionale), i Presidenti delle Province di Firenze, Prato, Pistoia, i Sindaci dei Comuni di Firenze, Prato e Pistoia e il Presidente del Circondario Empolese Val d'Elsa. Ove ritenuto opportuno, la Conferenza può istituire proprie articolazioni tematiche.

La *Conferenza* è convocata (a) per esaminare congiuntamente le «questioni attinenti lo sviluppo dell'area metropolitana, di interesse comune della Giunta regionale e degli Enti locali aderenti», (b) «per verificare le rispettive posizioni, (c) «assumere orientamenti condivisi», (d) «coordinare lo svolgimento di attività e di funzioni di rispettiva competenza», (e) «promuovere la coesione istituzionale tra tutti gli enti locali dell'area», (f) «promuovere il confronto e la concertazione con i soggetti sociali» (art. 2, co. 2).

Le questioni attinenti lo sviluppo dell'area metropolitana, di interesse comune della Giunta regionale e degli Enti locali aderenti, sono definite dalla Conferenza. Sono comunque considerate di interesse comune le politiche: (a) territoriali ed ambientali, (b) infrastrutturali e della mobilità, (c) della salute e l'organizzazione dei servizi di area vasta, (d) innovative per lo sviluppo economico, la ricerca e la formazione; (e) di sviluppo e diffusione della società dell'informazione e della conoscenza. In ogni caso, sia la Giunta regionale che gli Enti locali aderenti «si impegnano ad attenersi al principio di leale collaborazione ogni qual volta intendono assumere iniziative sulle questioni di interesse comune» e la Giunta regionale, qualora intenda adottare un provvedimento che abbia da oggetto una questione di interesse comune «ne dà previa comunicazione agli Enti locali aderenti» (art. 5, co. 1).

Tra gli atti più significativi prodotti dalla *Conferenza* è da segnalare la promozione del *Patto per lo sviluppo locale (Pasl)* di area vasta metropolitana approvato dalla Regione Toscana nel corso dell'anno 2007 (delib. Giunta regionale Toscana, 16 luglio 2007, n. 530).

6.3. La Città metropolitana di Firenze e la Conferenza dei Sindaci. La Città della Piana

In questo contesto la Regione Toscana ha altresì proposto un percorso istituzionale preordinato alla nascita della Città metropolitana di Firenze contrassegnato, anche in questo caso, dal ruolo attivo degli enti locali, dalla valorizzazione del policentrismo, dalla individuazione delle funzioni prima ancora della definizione dei confini e delle strutture istituzionali, dalla sperimentazione delle possibili soluzioni.

In questo quadro il primo atto significativo è stata la sottoscrizione il 5 ottobre 1996 del *Patto di Governo della Città metropolitana* fiorentina da parte della Regione Toscana, Provincia di Firenze, 28 Comuni della Provincia (tra cui il capoluogo) e la Comunità montana del Mugello-Alto Mugello-Val di Sieve, accordo con il quale è stata prevista la costituzione della Conferenza Metropolitana.

Successivamente (il 16 dicembre 2002) è stato sottoscritto il protocollo preliminare per la redazione del *Piano strategico 'Firenze 2010'* con l'obiettivo di dotare l'area metropolitana di Firenze di uno strumento per promuovere lo sviluppo economico e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in un quadro di coesione sociale e di tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico.

Nell'ambito del *Piano strategico 'Firenze 2010'* è stata nuovamente delimitata l'area urbana fiorentina, questa volta coincidente con i confini amministrativi degli 11 Comuni di: Firenze, Bagno a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Impruneta, Lastra a Signa, Pontassieve, Scandicci, Sesto Fiorentino e Signa. Tutti questi Comuni (escluso Pontassieve) hanno siglato nel 2005 la convenzione per la gestione in forma associata del trasporto pubblico locale. In totale, la popolazione residente negli 11 Comuni supera i 612.000 abitanti per una superficie di 657,8 kmq.

L'omogeneità di questa area è costituita dall'elevato grado di intercomunalità con riferimento all'ambito dei servizi pubblici che si traduce non soltanto nel fatto che i Comuni utilizzano gli stessi soggetti erogatori, ma anche dalla frequente compartecipazione alla proprietà di tali soggetti. La gamma dei servizi gestiti a livello intercomunale è molto ampia e riguarda i servizi di trasporto e mobilità (A.t.a.f. s.p.a., Firenze Parcheggi s.p.a.), i servizi per la casa (Casa s.p.a.), la gestione ed erogazione di gas, acqua, energia (Publiacqua s.p.a., Toscana Energia, E.s.t.r.a. s.p.a.), la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (Quadrifoglio s.p.a.), fino ad arrivare ai servizi finalizzati allo sviluppo dell'*e-government* (Linea Comune s.p.a.). A questi servizi deve essere aggiunta l'attività consortile realizzata dalle tre Società della Salute nell'ambito delle attività sanitarie territoriali, socio-sanitarie e sociali integrate. Nel campo delle funzioni amministrative è da segnalare l'esperienza dello sportello unico per le attività produttive: esercitato dapprima in gestione associata tra i Comuni di Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino e Signa, è in seguito diventato progetto a coordinamento provinciale con l'estensione dell'attività a tutti i 44 Comuni della Provincia di Firenze.

Da questa sintetica descrizione emerge la presenza nell'area fiorentina di un buon livello di integrazione con riferimento alla gestione dei servizi pubblici, mentre quella stessa integrazione appare carente dal punto di vista istituzionale. L'avvio di un processo di

aggregazione vasta e di coordinamento istituzionale, a partire dal modello dell'Unione dei Comuni per giungere alla definizione della città metropolitana, costituisce uno degli obiettivi del *Piano strategico 'Firenze 2010'*.

Questo percorso ha preso avvio con l'istituzione della *Conferenza dei Sindaci per la città metropolitana* quale luogo di confronto costante e di definizione di soluzioni condivise preordinate ad individuare le modalità ed i tempi del nuovo livello istituzionale, nonché quale sede per svolgere compiti di programmazione e coordinamento territoriale e di concertazione tra i diversi Comuni per tutte le attività che necessitano di un livello metropolitano di governo.

Il cuore del problema istituzionale sembra peraltro risiedere nei compiti che si ritengono debba svolgere la città metropolitana: se questi debbano essere prevalentemente compiti di programmazione dello sviluppo o di esercizio di competenze tipicamente provinciali o se invece debbano essere anche e prevalentemente compiti attualmente svolti dai Comuni, in particolare in materia di governo del territorio, di sviluppo economico, di servizi pubblici locali. La soluzione delineata nei più recenti documenti prefigura la Città metropolitana come una unione obbligatoria di Comuni che esercita esclusivamente funzioni comunali. Un esito che comporta la permanenza della Provincia di Firenze anche sul territorio della Città-unione che certo non semplifica i livelli istituzionali, ma che consente di affrontare in modo più adeguato l'esercizio di funzioni comunali di rilevanza nell'ambito territoriale metropolitano. La scelta di questa soluzione lascia non coinvolge il ruolo dell'area vasta Firenze-Prato-Pistoia, il quale, almeno finora, è rimasto invariato.

In questo quadro ed a conferma della vocazione campanilista delle realtà comunali toscane, ma forse anche dettata dalla necessità di assumere un maggior potere contrattuale di fronte alla innegabile supremazia socio-culturale del Comune di Firenze nei processi di aggregazione, è stato sviluppato il progetto della *Città della Piana* tra i Comuni della zona nord-ovest di Firenze (Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino e Signa) che dovrebbe portare alla nascita di un'unione di Comuni *ex art. 32 T.u.e.l.* Alla nuova Unione di Comuni dovrebbero essere affidate le funzioni in materia di governo del territorio, servizi di trasporto, sviluppo economico, sicurezza e controllo del territorio, polizia municipale.

7. Il Circondario Empolese Val d'Elsa e quello della Val di Cornia

La disciplina legislativa regionale in materia di sistema delle autonomie in Toscana dispone che le Province, di «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, ai sensi dell'art. 16 legge n. 142/1990», nei casi in cui il circondario corrisponda «ad aree intercomunali di adeguata estensione e caratterizzate da forte omogeneità sotto il profilo socio-economico» (art. 5, co. 5, legge reg. Toscana 19 luglio 1995, n. 77).

In virtù di questa previsione normativa sono stati costituiti due Circondari: quello Empolese Val d'Elsa e quello della Val di Cornia.

Il Circondario Empolese Valdelsa nasce da un protocollo di intesa sottoscritto il 5 febbraio 1996 tra Regione Toscana, Provincia di Firenze e gli 11 Comuni dell'area interessata (Capraia e Limite, Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Montaione, Montelupo Fiorentino e Vinci), in ragione della ritenuta specificità ed unitarietà del territorio circondariale. Un territorio che conta circa 170.000 abitanti ed una superficie di circa 735 kmq, situati nella Toscana centrale, coincidente almeno in parte con il distretto industriale di Empoli e quello di Castelfiorentino (cfr. delib. Consiglio regionale Toscana 21 febbraio 2000, n. 69). Il Circondario è stato, poi, istituito con legge reg. Toscana 29 maggio 1998, n. 38, quale «circostrizione territoriale omogenea di decentramento amministrativo nell'ambito della Regione Toscana nonché per l'esercizio di funzioni e servizi di ambito sovracomunale» (art. 1). La sua istituzione avviene dunque in parallelo al processo di formazione dell'*Area metropolitana fiorentina*, quasi a volerne mettere in risalto le difficoltà, non soltanto istituzionali.

Il Circondario esercita le funzioni che gli sono «affidate, attraverso strumenti di concertazione, dalla Provincia e dai Comuni». Le leggi regionali che attribuiscono funzioni amministrative agli enti locali possono altresì «indicare l'esercizio tramite il Circondario». Inoltre il Circondario, allo scopo di consentire la realizzazione di gestioni integrate che permettano un più efficace utilizzo delle risorse e una migliore erogazione dei servizi, «può determinare le modalità di gestione dei servizi di ambito sovracomunale in conformità alle previsioni dello Statuto» (art. 5, legge reg. Toscana n. 38/1997). Il Circondario è dotato di autonomia gestionale nello svolgimento delle funzioni e dei servizi e a tal fine esso dispone di finanziamenti regionali e provinciali, erogati contestualmente alla attribuzione di funzioni amministrative o all'assunzione di servizi.

Allo statuto è attribuita la disciplina dell'assetto organizzativo e delle modalità di esercizio delle funzioni del Circondario «nonché i rapporti tra Circondario e Comuni che lo compongono» (art. 2, legge reg. Toscana n. 38/1997).

Gli organi del Circondario sono il Presidente del Circondario, la Giunta esecutiva e l'Assemblea (art. 4, legge reg. Toscana n. 38/1997).

Il Presidente del Circondario è nominato dalla Giunta esecutiva all'atto del suo insediamento con votazione a maggioranza qualificata (i 2/3 dei membri). Al Presidente spetta la nomina del direttore generale ed ha la rappresentanza legale del Circondario.

La Giunta esecutiva è composta dai Sindaci dei Comuni che partecipano al Circondario, i quali durano in carica per il periodo coincidente a quello del loro mandato. Essa si riunisce almeno due volte l'anno per l'approvazione delle proposte di bilancio preventivo e consuntivo e ogniqualvolta il presidente o almeno tre membri della Giunta ne ravvisino l'opportunità. La Giunta ha poteri di direzione e di gestione dell'attività del Circondario e di attuazione degli indirizzi espressi dall'Assemblea e svolge nei suoi confronti e nei confronti degli altri enti attività di impulso e di proposta.

L'Assemblea è composta da 36 componenti compresi i membri della Giunta esecutiva ed elegge un proprio Presidente. Ciascun Comune esprime di diritto un consigliere oltre al Sindaco; i singoli Comuni esprimono, inoltre, nell'Assemblea – oltre ai membri di diritto – un numero di rappresentanti che, rispetto al totale dei membri da eleggere, sta nello stesso rapporto tra la popolazione residente nel territorio di ciascun Comune e quella residente nel complesso del territorio del Circondario. In ogni caso, i rappresentanti eletti dai Consigli comunali nell'Assemblea sono espressi in modo da riflettere le rappresentanze politiche presenti nei singoli Comuni. All'Assemblea sono attribuiti poteri di impulso, proposta e indirizzo nonché la verifica degli obiettivi e dell'attività svolta. All'Assemblea spetta, altresì, l'approvazione del bilancio pluriennale e annuale, della relazione programmatica, del conto consuntivo e delle proposte di regolamento predisposte e adottate dalla Giunta, nonché (a) l'approvazione della relazione programmatica contenente l'indicazione degli indirizzi generali a cui il Circondario deve attenersi, (b) l'indicazione della tipologia dei servizi gestibili, delle aree d'intervento del Circondario, (c) del fabbisogno di personale occorrente al raggiungimento degli obiettivi.

Il Protocollo aggiuntivo allo Statuto del Circondario, elaborato congiuntamente dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione, disciplina le modalità del concorso del Circondario alla funzione di programmazione della Provincia ed individua il quadro generale delle altre funzioni amministrative il cui esercizio è affidate al Circondario dalla Provincia (delib. Consiglio Provinciale Firenze 13 luglio 1998, n. 116).

In questa prospettiva sia la Provincia che i Comuni partecipanti hanno assunto l'impegno di valorizzare il ruolo del Circondario attraverso il conferimento delle funzioni. Il Circondario viene dunque individuato come «base fondamentale» per la Provincia allorché le sia attribuito «il compito di individuare o delimitare ripartizioni del territorio, comunque denominate»

nonché quale destinatario delle funzioni già conferite e che potranno essere conferite alla Provincia da leggi regionali oppure direttamente dalla normativa statale. In particolare l'affidamento dovrà fare riferimento alle seguenti materie: pianificazione territoriale, pianificazione e controllo ambientale (compresa la gestione e programmazione del ciclo di smaltimento dei rifiuti), lavoro e formazione professionale e manageriale, sviluppo economico e pianificazione strategica, viabilità e trasporti, servizi sociali e assistenziali, servizi scolastici, sportivi e ricreativi, servizi culturali e informativi, agricoltura, caccia e pesca, turismo.

Il Protocollo d'intesa del 23 aprile 1997 tra i Comuni del Circondario ha stabilito inoltre la realizzazione di una rete civica unitaria per l'apertura di Uffici unici per i rapporti con il pubblico a livello di ogni Comune, per la realizzazione del SIT (Sistema Informativo Territoriale), per la gestione del Catasto e del Sistema bibliotecario e museale delle pubbliche amministrazioni del territorio circondariale.

Il *Circondario della Val di Cornia* è stato istituito con deliberazione del Consiglio provinciale di Livorno 9 ottobre 1998, n. 846, quale esito conclusivo di un processo di concertazione e di intesa istituzionale tra Regione Toscana, Provincia di Livorno ed i Comuni di Campiglia M.ma, Piombino, San Vincenzo, Sassetta e Suvereto. Dopo un primo periodo di sperimentazione, nel corso del 2005 la Provincia di Livorno ha deliberato la sua istituzione definitiva approvandone, successivamente, il regolamento di funzionamento (delib. 26 marzo 2008, n. 47).

Lo scopo del *Circondario* è quello di favorire il processo locale di sviluppo economico, ambientale e culturale. Nel sistema delle autonomie locali, esso si pone come articolazione istituzionale con finalità di (a) favorire e governare il processo di sviluppo locale, ponendo l'area intercomunale della Val di Cornia in più stretto rapporto con il contesto regionale e provinciale; (b) avvicinare al territorio funzioni di governo finora esercitate a livello provinciale; (c) accrescere ed istituzionalizzare la capacità di coordinamento delle politiche comunali.

Al *Circondario* sono attribuite le competenze amministrative (già svolte dalla Provincia) in materia di agricoltura, parchi ed aree protette, politiche del lavoro, orientamento e formazione, cultura e beni culturali. Al *Circondario* mettono poi capo le funzioni – gestite in forma associata dai Comuni dell'area – in materia, tra l'altro, di urbanistica (SIT, pianificazione urbanistica, formazione del regolamento edilizio unico), valutazione di impatto ambientale, statistica, catasto dei boschi percorsi dal fuoco, vincolo idrogeologico, protezione civile, espropriazione, servizi telematici ed informatici.

Il *Circondario* è retto da un proprio regolamento ed è dotato di autonomia amministrativa, tecnica e contabile, nonché di poteri organizzativi e regolamentari.

Gli organi del *Circondario* sono: il Presidente, la Giunta esecutiva e l'Assemblea.

Il Presidente è nominato dall'Assemblea ed è il legale rappresentante del *Circondario*. È l'organo responsabile dell'amministrazione del *Circondario*, convoca e presiede l'Assemblea e la Giunta esecutiva, sovrintende al regolare funzionamento dei servizi e degli uffici del *Circondario* e nomina i responsabili dei servizi e degli uffici con l'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

La Giunta esecutiva è composta dai Sindaci dei Comuni della Val di Cornia, collabora con il Presidente nel governo del *Circondario* e compie tutti gli atti che non siano riservati alla competenza dell'Assemblea e del Presidente.

L'Assemblea è composta da 18 membri designati dai Consigli comunali e dal Consiglio provinciale tra i propri componenti e nominati dal Consiglio provinciale, in ragione di tre componenti per ogni Ente locale partecipante. Ciascun Comune è rappresentato dal Sindaco e da due consiglieri di cui uno di maggioranza e uno di minoranza, mentre l'amministrazione provinciale esprime tre membri di cui due di maggioranza e uno di minoranza. L'Assemblea è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

È infine da ricordare che a fianco della definizione di modalità istituzionali di governo di aree intercomunali caratterizzate da omogeneità socio-economica, è stato più di recente previsto che la Provincia possa attribuire alle Comunità montane (cfr. *infra* § 9) oppure alle unioni di Comuni, costituite da tutti i Comuni di un livello ottimale (cfr. *infra* § 10), «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». La convenzione deve stabilire, tra l'altro, «(a) le funzioni provinciali esercitate dal Circondario o i compiti ad esso attribuiti nell'ambito dello svolgimento di funzioni provinciali; (b) le modalità di svolgimento delle funzioni o dei compiti [suddetti], anche mediante delega, costituzione di uffici comuni [...]; (c) la durata del rapporto convenzionale, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie» (art. 6^{ter}, co. 1 e 2, legge reg. Toscana 16 agosto 2001, n. 40, inserito da art. 5, legge reg. Toscana 21 giugno 2007, n. 35). La costituzione del suddetto Circondario è incentivato con specifici contributi finanziari da parte della Regione.

8. L'area vasta in materia sanitaria

Il Titolo V ha attribuito l'ordinamento dei servizi per la salute alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni così da assicurare a ciascuna di esse una maggiore autonomia e la possibilità di conformare il servizio sanitario alle specificità storiche, demografiche e socio-culturali del territorio di rispettiva competenza.

La sanità toscana è caratterizzata dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi ospedalieri da una netta prevalenza delle strutture pubbliche, che coprono circa il 95% dell'offerta e da un ruolo limitato e integrato della case di cura private accreditate, che operano su tetti predefiniti nell'ambito della programmazione sanitaria regionale. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta del XX secolo è stata avviata la riorganizzazione della rete ospedaliera – promossa già nel corso degli anni Ottanta attraverso il coinvolgimento dei Comuni e delle comunità locali interessate mediante la riconversione delle piccole strutture e la creazione di centri ospedalieri – sistematizzata con il *Piano sanitario regionale 1996-1998* e preordinata a conseguire tre obiettivi di carattere generale: la semplificazione della rete dei presidi ospedalieri, la riorganizzazione degli ospedali portanti, il riordino dei presidi territoriali (cfr. delib. Consiglio Regionale Toscana, 21 dicembre 1995, n. 527, *Piano sanitario regionale 1996-1998*; delib. Consiglio Regionale Toscana 25 novembre 1997, n. 384, *Sperimentazione di nuovi modelli organizzativi. Linee di indirizzo alle Aziende Sanitarie*; delib. Consiglio Regionale Toscana 17 febbraio 1999, n. 41, *Piano sanitario regionale 1999-2001*).

In questo quadro va ricordato che il comparto della sanità non è composto soltanto da due mattoni fondamentali: l'ospedale e il committente, rappresentato dalle Aziende sanitarie locali. Al contrario, il sistema sanitario è un complesso insieme di unità organizzative e di distinti nodi istituzionali: si tratta per lo più di servizi territoriali, dai confini spesso indistinti e dai contenuti assistenziali articolati e differenti a seconda del contesto territoriale, servizi caratterizzati, innanzitutto, dalla 'presa in carico' del paziente nella sua interezza secondo una visione olistica del servizio. A partire da questa visione del servizio sanitario, con l'avvio del nuovo secolo è stato promosso un processo che sotto il profilo istituzionale ha determinato la riorganizzazione e la concentrazione dei sistemi aziendali – composti da 16 Aziende sanitarie, di cui 12 Aziende unità sanitarie locali e 4 Aziende ospedaliere – in 3 livelli tecnici organizzativi, denominati *Aree Vaste* che ha trovato il proprio definitivo consolidamento nella legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, *Disciplina del servizio sanitario regionale*. Lo scopo di questo processo è costituito innanzitutto dall'avvio di politiche di razionalizzazione delle risorse pubbliche messe a disposizione dal servizio sanitario regionale attraverso un

investimento sul territorio capace di migliorare l'appropriatezza e la qualità delle cure rivolte ai cittadini e di ridurre i costi complessivi.

L'assunzione dell'*Area Vasta* quale «dimensione operativa a scala interaziendale, individuata come il livello ottimale per la programmazione integrata dei servizi e per la gestione in forma unitaria di specifiche attività tecnico-amministrative delle aziende sanitarie» (art. 1, co. 1, lett. a, legge reg. Toscana n. 40/2005), costituisce una delle principali caratteristiche del rinnovato sistema sanitario regionale toscano. A tale scopo il territorio regionale è stato suddiviso in tre aree vaste che corrispondono al bacino di riferimento, rispettivamente, delle Aziende sanitarie locali di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Livorno e Viareggio nonché dell'Azienda ospedaliero-universitaria di Pisa (*Area Vasta Nord-Ovest*), delle Aziende sanitarie locali di Pistoia, Prato, Firenze ed Empoli nonché delle Aziende ospedaliero-universitarie Careggi e Meyer di Firenze (*Area Vasta Centro*), delle Aziende sanitarie locali di Siena, Arezzo, Grosseto nonché dell'Azienda ospedaliero-universitaria di Siena (*Area Vasta Sud-Est*) (art. 9, co. 2, legge reg. Toscana n. 40/2005). Sotto il profilo geodemografico la tre aree vaste presentano una profonda disomogeneità: mentre l'Area vasta Sud-Est è estesa per oltre metà del territorio con un bacino di popolazione pari a meno di un quarto di quello regionale, tanto l'Area vasta Centro quanto l'Area vasta Nord-Ovest sono caratterizzate da territori più circoscritti e omogenei connotati, tuttavia, da un'alta densità di popolazione.

Con riferimento agli ambiti territoriali di area vasta, il sistema sanitario regionale è costruito su tre strutture originali rispetto al quadro nazionale: i *Comitati di area vasta*, le *Società della salute*, e gli *Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV)*, le quali si occupano, rispettivamente, dell'assistenza ospedaliera, dell'assistenza territoriale e delle funzioni tecnico-amministrative di supporto.

La loro previsione è direttamente legata al modello di erogazione delle prestazioni ospedaliere fondato sulla concertazione interaziendale con lo scopo di organizzare un sistema a rete di presidi, la cui efficiente realizzazione richiede l'uso coordinato e razionale delle risorse. Questo scelta nega che la regolazione del sistema possa avvenire tramite logiche di mercato: «un sistema di mercato assicura efficienza solo se vale l'assunto che il consumatore ha la capacità di preferire il produttore in grado di assicurargli il migliore servizio, scegliendolo in una platea non limitata [...]. In sanità [...] questa caratteristica tende a trasformarsi nella imposizione di modelli di consumo governati e filtrati dalle agenzie che producono merci e servizi oggetto dei consumi stessi». Soltanto apparentemente un sistema incardinato sul mercato «pone al centro l'interesse del cittadino», peraltro «relegato al ruolo

di consumatore» (delib. Consiglio Regionale Toscana, 16 febbraio 2005, n. 22, *Piano sanitario regionale 2005-2007*, p. 8 s.). L'idea di fondo è che l'efficienza allocativa delle risorse e l'appropriatezza ed equità distributiva non sia propria dei meccanismi tipici del mercato, ma richieda l'utilizzazione di strumenti di regolazione e di programmazione da parte del settore pubblico «al fine di orientare il sistema sanitario» e dimensionare il giusto livello di incontro tra bisogni, domanda ed offerta in grado di ovviare al sottoutilizzo del sistema per difficoltà di accesso e sovra utilizzo per domanda indotta dall'offerta. Con una necessaria precisazione ossia che il rifiuto di un sistema basato sui meccanismi di mercato non significa anche rifiutare l'idea della efficiente organizzazione dei mezzi di produzione necessari alla erogazione del servizio: «l'organizzazione del servizio sanitario verso una più completa assicurazione del diritto alla salute» non è una variabile indipendente dalla sua «sostenibilità economica» (delib. Consiglio Regionale Toscana, 9 aprile 2002, n. 60, *Piano sanitario regionale 2002-2004*, p. 1).

È in questo contesto che si collocano le suddette novità.

8.1. I Comitati di area vasta come 'cartello' di concertazione aziendale

Il *Piano sanitario regionale 2002-2004* prevedeva che le aziende sanitarie di ciascuna area vasta, al fine di garantire la coerenza tra gli indirizzi della programmazione e le scelte aziendali di sviluppo ed organizzazione dei servizi e di consentire la crescita in rete del sistema di offerta delle prestazioni specialistiche di ricovero e ambulatoriali di secondo livello, individuassero funzioni di coordinamento tecnico interaziendali per settori professionali omogenei con il compito di (a) elaborare proposte di sviluppo delle attività nel rispetto degli indirizzi di programmazione di area vasta, (b) sottoporre quelle stesse proposte a preventiva concertazione di area vasta e (c) garantire un effettivo coordinamento della attività della singole aziende.

A tale scopo furono costituiti tre *Comitati di Area Vasta*, i cui bacini territoriali di riferimento hanno coinciso, fin dall'inizio, con le aree vaste indicate al precedente § 3.3 (delib. Giunta Regionale Toscana, 22 luglio 2002, n. 765).

Dopo una prima fase di sperimentazione, i *Comitati di Area Vasta* sono stati disciplinati dalla legge sul servizio sanitario regionale. Ciascun *Comitato* è composto dai direttori delle aziende sanitarie facenti parte dell'area e dal direttore dell'Ente per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta ed è presieduto da un coordinatore nominato dal Presidente della Giunta regionale tra i direttori generali delle aziende sanitarie dell'area vasta (art. 9, co. 3 e 4, legge reg. Toscana n. 40/2005). Al *Comitato* sono attribuiti i compiti di:

- elaborare le proposte degli atti di programmazione interaziendale (piani di area vasta) in conformità ai contenuti e agli obiettivi definiti dal Piano sanitario e sociale regionale integrato;
- approvare le intese e gli accordi stipulati dalle aziende sanitarie in attuazione del Piano sanitario e sociale regionale integrato e degli atti di programmazione interaziendale (art. 9, co. 5, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modificato da art. 11, legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60).

Il Comitato costituisce il soggetto della programmazione di area vasta e le stesse decisioni delle aziende sanitarie in grado di incidere sulla dimensione territoriale vasta – dalla realizzazione di strutture complesse alla definizione di programmi di sviluppo e di innovazione tecnologica – presuppongono un’intesa preventiva in sede di *Comitato*, finalizzata anche a garantire la coerenza dei percorsi assistenziali.

In questo caso, dunque, l’area vasta è configurata come un «cartello di concertazione aziendale’ in cui le aziende, su una posizione di parità possono essere spinte a concertare le diverse politiche di governo clinico in attuazione della programmazione regionale e ad unificare le funzioni di supporto al governo clinico» (S. Bugnoli, *Un modello originale le scelte della Toscana in materia sociosanitaria*, in *Studi Zancan*, 2006 (5), p. 34). L’area vasta, attraverso la programmazione interaziendale, costituisce così la *rete* del servizio sanitario, in particolare di quello ospedaliero, in grado di garantire a ciascun cittadino, indipendentemente dal luogo di partenza, la stessa possibilità di accesso ai *servizi* della rete e la stessa qualità e quantità di prestazioni.

8.2. La Società della Salute: la zona-distretto quale livello territoriale ottimale cui allocare l’organizzazione di base del sistema sanitario integrato con quello socio-assistenziale

Il sistema sanitario regionale è suddiviso in tre livelli di intervento: il livello della prevenzione sanitaria collettiva, quello della assistenza sanitaria territoriale e quello della assistenza sanitaria ospedaliera. La *Società della Salute* rappresenta la soluzione organizzativa per le funzioni di governo e di gestione dei servizi socio-sanitari territoriali nell’ambito di ciascuna zona-distretto in cui è suddivisa ogni Azienda sanitaria locale.

La zona-distretto costituisce l’ambito territoriale di riferimento per la valutazione dei bisogni sanitari e sociali della comunità e per la definizione delle caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi necessari a soddisfare i bisogni assistenziali della popolazione di riferimento e, in particolare, per il governo della domanda ed il coordinamento dell’offerta,

per l'integrazione operativa delle attività sanitarie e sociali svolte a livello territoriale dall'azienda sanitaria e dai Comuni (art. 64, co. 1 e 2, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modificato da art. 53, legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60). In conseguenza di tutto ciò, il territorio delle dodici Aziende sanitarie locali è stato suddiviso in 34 zone-distretto.

Le politiche sanitarie e sociali a livello di zona-distretto sono definite attraverso il *Piano integrato di salute* quale strumento partecipato di programmazione integrata (art. 21, co. 1, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modificato da art. 26, legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60).

8.2.1. Dalla sperimentazione al consolidamento legislativo della Società della Salute

Le vicende che hanno portato al consolidamento della *Società della Salute* meritano di essere ripercorse perché costituiscono un esempio emblematico del modo di definizione delle forme organizzative in ambito socio-sanitario (e non soltanto) nell'ordinamento regionale toscano.

La sperimentazione della *Società della Salute* è stata prevista per la prima volta nel *Piano sanitario regionale 2002-2004*.

Il processo di sperimentazione poneva al centro del servizio pubblico sanitario il diritto alla salute inteso innanzitutto come prevenzione e integrazione dei servizi. Talché la sua concreta attuazione imponeva l'indispensabile rilancio dell'integrazione del sistema sanitario con quello socio-assistenziale e il loro necessario coordinamento con le altre politiche incidenti sulla qualità della vita di una comunità e di un territorio. In particolare il riferimento alla 'integrazione' costituiva un'applicazione delle indicazioni contenute nel *Piano sanitario nazionale 1998-2000* laddove individuava quattro diversi tipi di integrazione:

- i.* istituzionale, basata sulla necessità di promuovere collaborazioni tra istituzioni diverse per conseguire comuni obiettivi di salute;
- ii.* gestionale, fondata su meccanismi di coordinamento in grado di consentire l'efficace svolgimento delle attività, dei processi e delle prestazioni;
- iii.* professionale, caratterizzata, tra l'altro, dalla costituzione di unità valutative integrate, dalla gestione unitaria della documentazione, dalla continuità terapeutica tra ospedale distretto, dalla collaborazione tra strutture residenziali e territoriali;
- iv.* comunitaria, costruita sulla presenza di strutture definite di partecipazione che garantiscano il ruolo attivo dei cittadini e delle loro associazioni.

In questo contesto la sperimentazione della *Società della Salute* quale nuova soluzione organizzativa dell'assistenza territoriale è stata caratterizzata da quattro obiettivi qualificanti:

(a) il «coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore, nella individuazione dei bisogni di salute e nel processo di programmazione», (b) la «garanzia di qualità» e la promozione della «appropriatezza» dei consumi, (c) il controllo dell'impiego delle risorse e «la certezza dei costi», attraverso il governo della domanda nel quadro dell'efficienza e della sostenibilità del sistema e (d) l'«universalismo ed equità» (*Piano sanitario regionale 2005-2007*, p. 90 s.). Al contempo, la finalità istituzionale perseguita è stata quella del coinvolgimento diretto delle comunità locali nei compiti di indirizzo, programmazione e governo dei servizi territoriale.

In questo contesto è stata avviata la sperimentazione. Essa, inizialmente, ha coinvolto 18 zone-distretto sulla base dei progetti presentati dai Comuni e delle Aziende sanitarie locali e previamente autorizzati dalla Giunta Regionale. Le 18 zone erano rappresentative di realtà locali differenti tra di loro per vastità di territorio, per densità di popolazione residente, per maggiore o minore presenza di servizi sociali e sanitari, per distanza dai capoluoghi di provincia (cfr. delib. Consiglio Regionale Toscana 24 settembre 2003, n. 155). In ogni caso, già in questa prima fase, le *Società della Salute* hanno preso in carico il 55% della popolazione toscana, ossia circa 2 mln di persone, con la gestione di un considerevole *budget*.

Il processo di sperimentazione ha coinvolto, in prima istanza, le funzioni di governo del sistema socio-sanitario e di orientamento della domanda, con la previsione dell'assegnazione alle *Società della Salute* delle funzioni di gestione diretta di servizi e attività socio-sanitarie solo in un secondo momento ed a seguito dell'autorizzazione della Giunta regionale tenuto conto degli andamenti della sperimentazione.

Questa esperienza ha trovato un primo riconoscimento normativo nella legge sul servizio sanitario regionale ove era previsto che «al fine di promuovere l'innovazione organizzativa, tecnica e gestionale dei servizi sanitari territoriali di zona-distretto e l'integrazione dei servizi sanitari e sociali, fermi restando il rispetto dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza e il libero accesso alle cure, gli enti locali e le aziende unità sanitarie locali, sulla base degli indirizzi regionali, possono costituire appositi organismi consortili, denominati Società della Salute» (art. 65, legge reg. Toscana n. 40/2005). Analogamente la legge sul sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale ha previsto la *Società della Salute* quale forma innovativa di gestione unitaria ed integrata dei servizi tra Comuni ed Aziende sanitarie locali (art. 36, legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41).

Con il *Piano sanitario regionale 2005-2007* la Regione ha assunto l'impegno di potenziare le strutture proposte all'assistenza territoriale e in questo contesto le *Società della Salute* sono diventate l'interlocutore unico del cittadino con l'intento di ricomporre le

eventuali separatezze tra i vari soggetti istituzionali pubblici e gli altri soggetti presenti sul territorio (ONLUS, volontariato, privati) per dare vita a vere e proprie equipe integrate territoriali.

La fase di sperimentazione si è chiusa con legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60, che ha consolidato l'esperienza delle *Società della Salute* con l'inserimento di un «*Capo IIIbis*» nella legge sulla disciplina del servizio sanitario regionale, dedicato alla disciplina sia degli aspetti organizzativi che di quelli relativi alla interazione/integrazione con le aziende sanitarie locali e con i Comuni (cfr. adesso artt. *71bis-octies decies*, legge reg. Toscana n. 40/2005 e succ. modif. e integr.). Esperienza che trova ulteriore conferma nella unificazione dei due strumenti della programmazione socio-sanitaria in Toscana, il Piano sanitario regionale e il Piano integrato sociale regionale (cfr. art. 8, legge reg. cit.)

8.2.2 La disciplina legislativa della Società della Salute. Natura giuridica, funzioni ed organi

Le *Società della Salute* assumono la forma del giuridica del consorzio disciplinato dall'art. 31, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e costituito tra l'Azienda unità sanitaria locale ed i Comuni di una zona-distretto socio-sanitario per l'esercizio delle attività sanitarie territoriali, sociosanitarie e sociali integrate (art. *71bis*, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modif. da legge reg. Toscana n. 60/2008). L'adesione al consorzio è volontaria per i Comuni, mentre per l'Azienda sanitaria locale è obbligatoria nel rispetto delle direttive regionali. In ogni caso per la costituzione della *Società*, oltre all'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente, è necessario che aderiscano almeno il 75% dei Comuni di un ambito territoriale, oppure che i Comuni aderenti rappresentino non meno del 75% della popolazione del medesimo ambito (art. *71quater*, co. 5).

Gli enti interessati, ai fini della costituzione della *Società della Salute*, devono approvare, contestualmente, (a) la convenzione, da stipulare fra tutti gli aderenti, che disciplina i rapporti tra i soggetti aderenti al consorzio ed i reciproci impegni finanziari, nonché (b) lo statuto contenente le norme sull'organizzazione e sul funzionamento della *Società* (art. *71quater*, co. 2).

Le *Società della Salute* esercitano funzioni di (art. *71bis*, co. 3):

- a. indirizzo e programmazione strategica delle attività ricomprese nel livello essenziale di assistenza territoriale previsto dal Piano sanitario e sociale integrato nonché di quelle del sistema integrato di interventi e servizi sociali di competenza degli enti locali;

- b. programmazione operativa e attuativa annuale delle suddette attività, inclusi la regolazione e il governo della domanda mediante accordi con le aziende sanitarie in riferimento ai presidi ospedalieri e con i medici prescrittori che afferiscono alla rete delle cure primarie;
- c. organizzazione e gestione delle attività sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, individuate dal piano sanitario e sociale integrato regionale, individuate dal Piano sanitario e sociale integrato regionale;
- d. organizzazione e gestione delle attività di assistenza sociale individuate ai sensi degli indirizzi contenuti nel Piano sanitario e sociale integrato regionale;
- e. controllo, monitoraggio e valutazione in rapporto agli obiettivi programmati.

Le *Società* devono necessariamente esercitare le funzioni indicate alle lett. *a*, *b* ed *e* ossia le funzioni di indirizzo e programmazione strategica in materia di assistenza sanitaria territoriale e di assistenza sociale, quelle di programmazione operativa e il monitoraggio e la valutazione dei risultati raggiunti.

Le funzioni eventuali, invece, sono quelle previste alle lett. *c* e *d* e riguardano l'organizzazione e la gestione dei servizi. Mentre per quanto riguarda le attività di competenza comunale saranno gli stessi Comuni a decidere cosa le *Società* debbano gestire, per le attività di assistenza territoriale indicate alla lett. *c* è attribuito all'atto di programmazione regionale individuare quali tipologie di attività le *Società* potranno gestire direttamente sotto la propria responsabilità.

In ogni caso la gestione delle attività sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale nonché delle attività di assistenza sociale possono essere gestite unitariamente, per i soggetti aderenti, in forma diretta dalle *Società* oppure tramite convenzionamento con la competente Azienda sanitaria locale. Per la gestione delle attività di assistenza sociale, le *Società* possono comunque avvalersi anche di altro soggetto già istituito dagli enti aderenti per le medesime funzioni, in grado di assicurare direttamente, in conformità al contratto di servizio, l'erogazione, tramite la propria organizzazione, delle attività di cura e assistenza di competenza (art. 71bis, co. 5-6).

Gli organi della *Società della Salute* sono l'assemblea dei soci, la giunta esecutiva, il presidente, il direttore, il collegio sindacale (art. 71quinquies).

L'assemblea dei soci è composta dai rappresentanti legali di tutti gli enti aderenti. Essa concorre alla formazione degli altri organi sociali con l'elezione del presidente e degli altri componenti della giunta esecutiva ed approva, a maggioranza qualificata – due terzi dei

componenti – gli atti fondamentali della *Società*: il piano integrato di salute, la relazione annuale sullo stato di salute, il bilancio preventivo annuale e pluriennale e rendiconto della gestione, i regolamenti di accesso ai servizi nonché ogni altro atto di programmazione che preveda l'impegno finanziario a carico dei soggetti aderenti alla *Società* (art. 71*sexies*, co. 1, 3 e 4). Per non escludere i Comuni che non hanno aderito alla *Società* dalla programmazione socio-sanitaria territoriale è in ogni caso previsto che ai fini dell'approvazione del Piano integrato di salute l'assemblea dei soci sia integrata dai Sindaci dei Comuni non consorziati (art. 71*sexies*, co. 6).

Fatta salva la possibilità per lo statuto di ampliare il numero dei componenti, la giunta esecutiva è composta di tre componenti: il presidente, il direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale o suo delegato ed un terzo componente eletto dalla assemblea dei soci tra gli amministratori rappresentanti dei Comuni aderenti. Alla giunta esecutiva competono l'adozione dei programmi esecutivi, la proposta di nomina del direttore della *Società* e ogni altro atto indicato nello statuto (art. 71*septies*).

Il presidente della *Società* ha la rappresentanza generale del consorzio e, tra le altre funzioni, nomina, su proposta della giunta esecutiva, il direttore della *Società* e promuove la consultazione sugli atti d'indirizzo e di programmazione, con la società civile e i soggetti del terzo settore nonché con gli organismi costituiti per favorire la partecipazione degli utenti (art. 71*octies*).

Il direttore della *Società* è nominato dal presidente della *Società*, su proposta della giunta esecutiva, e previa intesa con il Presidente della Giunta regionale (art. 71*novies*, co. 1). L'incarico di direttore della *Società* è regolato da contratto di diritto privato concluso con il legale rappresentante della *Società* (art. 71*novies*, co. 3).

Il direttore della *Società* predispone gli atti di programmazione e ne cura l'attuazione, assicura la programmazione e la gestione operativa delle attività sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale nonché delle attività di assistenza sociale, esercita la direzione amministrativa e finanziaria della *Società*. In particolare predispone (a) il piano integrato di salute, (b) lo schema della relazione annuale della *Società*, (c) il bilancio di previsione annuale e pluriennale, (d) il programma di attività e (e) il bilancio di esercizio della società della salute; appronta gli atti di programmazione operativa ed attuativa annuale e assume tutti i provvedimenti di attuazione delle deliberazioni degli organi della *Società* (art. 71*novies*, co. 5).

In ciascuna *Società della Salute* è istituito il comitato di partecipazione, composto da membri nominati dall'assemblea della società della salute tra i rappresentanti della comunità

locale, espressione di soggetti della società che rappresentano l'utenza che usufruisce dei servizi, nonché espressione dell'associazionismo di tutela e di promozione e sostegno attivo, purché non erogatori di prestazioni. Al comitato di partecipazione spetta: (a) avanzare proposte per la predisposizione degli atti di programmazione e governo generale, (b) esprimere parere sulla proposta di Piano integrato di salute e sullo schema di relazione annuale della *Società*, (c) esprimere pareri sulla qualità e quantità delle prestazioni erogate e sulla relativa rispondenza tra queste ed i bisogni dell'utenza, nonché sull'efficacia delle informazioni fornite agli utenti e su ogni altra tematica attinente al rispetto dei diritti dei cittadini ed alla loro dignità; (d) redigere, anche formulando specifiche osservazioni e proposte, un proprio rapporto annuale sulla effettiva attuazione del Piano integrato di salute e sullo stato dei servizi locali, che è trasmesso agli organi della *Società* (art. 71undecies, co. 1 e 2).

8.3. Gli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV): nuovo modello per le attività strumentali delle Aziende sanitarie locali

Il processo preordinato alla ottimizzazione della risorse nel settore della sanità dopo aver determinato la riorganizzazione territoriale dell'assistenza ospedaliera, prima, e di quella territoriale, poi, ha investito anche il settore degli acquisti, della distribuzione e della gestione dei beni di consumo che, assieme al costo del personale e della farmaceutica convenzionata, costituisce una delle poste più consistenti del bilancio della Aziende sanitarie.

In termini generali, di fronte all'esigenza di contenimento dei costi molteplici sono stati gli approcci per la gestione della attività strumentali alla erogazione del servizio sanitario ed assistenziale sia da parte delle singole Aziende sanitarie che da parte delle Regioni con l'individuazione di una pluralità di soluzioni: dalla esternalizzazione dei servizi alla costituzione di società di capitale misto pubblico-privato. Anche la Regione Toscana ha operato una profonda ristrutturazione sul modello della *NHS Logistics Authority*, agenzia di distribuzione di beni di consumo alle istituzioni sanitarie dell'Inghilterra, dando vita ad una forma di *outsourcing interno* con la costituzione dei *Consorzi di area vasta*, trasformati, poi, dalla legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, in *Enti per i servizi tecnico-amministrativo di area vasta* (ESTAV) intesi come veri e propri organismi di servizio per le aziende sanitarie.

L'importanza di questo modello è data innanzitutto dal fatto che esso individua nell'area vasta il livello territoriale più idoneo per rimodellare l'organizzazione di tutte le funzioni strumentali all'erogazione delle prestazioni sanitarie e conseguire per questa via il contenimento dei costi e l'ottimizzazione delle risorse.

Lo scopo che caratterizza questo modello organizzativo delle funzioni non strettamente legate alle fasi di diagnosi, cura ed assistenza sanitaria alla persona è duplice:

- a. separare le attività *no-core* da quelle proprie del servizio sanitario;
- b. riaggregare l'insieme delle attività *no-core* presso un unico soggetto a servizio di un ambito territoriale più esteso di quello che afferisce a ciascuna azienda sanitaria.

Ai Consorzi di area vasta sono state attribuite, inizialmente, tutte le funzioni relative agli acquisti di beni e servizi, trasferendo, assieme al personale, tutte le competenze delle Aziende sanitarie in materia di effettuazione delle gare di appalto. Lo scopo immediato era quello di conseguire la realizzazione di acquisti unificati e in via esclusiva per conto della Aziende sanitarie che afferivano all'area vasta di pertinenza. In una fase successiva è stata prevista anche l'attribuzione delle funzioni legate all'intero processo logistico di supporto, con la gestione centralizzata, in ambito di area vasta, sia degli acquisti che dello stoccaggio e distribuzione di tutti i beni di consumo.

A regime, il modello incardinato sugli *ESTAV* appare in grado – secondo una prima previsione – di conseguire consistenti economie di gestione dell'ordine del 5-6%. In ogni caso, nel corso dell'anno 2005 i risparmi conseguiti legati sia ai prezzi di aggiudicazione ottenuti nelle nuove gare, sia alla rinegoziazione delle forniture in essere che ai minori costi del personale sono stati pari a 12,9 mln di euro pari a quasi il 2% della spesa stimata laddove quelle stesse attività fossero state svolte direttamente dalle Aziende sanitarie o ospedaliere di riferimento (cfr. M. Dominijanni - N. Nante, *ESTAV: un modello di efficienza in sanità*, 2006, paper).

L'intero sistema presuppone, con tutta evidenza, la creazione di un efficiente e condiviso sistema di scambio di informazioni tra *ESTAV* e azienda sanitaria, in grado di consentire ai primi di ricevere in tempi brevi i dati circa il consumo ed il fabbisogno di beni e servizi di ciascuna azienda. L'esigenza prioritaria del modello è quella di rispondere in tempi certi e secondo modalità adeguate alla richiesta di fornitura di beni e servizi da parte di quel segmento del servizio sanitario che opera a diretto contatto con il cittadino. La mancanza di condivisione del sistema informativo può evidentemente pregiudicare i vantaggi economici attesi, proprio perché disattende l'esigenza di certezza e di adeguatezza ricordata da ultimo.

8.3.1. Le origini: i Consorzi di Area Vasta

La sperimentazione di questo modello organizzativo è stata avviata nel settembre 2002 in virtù delle previsioni contenute nel *Piano Sanitario Regionale 2002-2004* approvato con delib. Consiglio regionale Toscana 9 aprile 2002, n. 60.

Il *Piano Sanitario Regionale 2002-2004* evidenziava la necessità di una riorganizzazione di alcune funzioni tecnico-amministrative tipiche della gestione aziendalistica. Il riferimento era a quelle funzioni interessate soprattutto nel contesto produttivo privato da «processi di riaggregazione e specializzazione finalizzati ad innalzare il livello di efficienze del sistema». Tali funzioni non riguardavano direttamente l'erogazione di prestazioni sanitarie in rapporto con il cittadino e potevano essere oggetto di possibili rilevanti miglioramenti sia in termini qualitativi che economici. In proposito era affermato che «il grado di ottimizzazione della loro gestione e la loro eventuale allocazione a livello sovraaziendale, ove opportuno e possibile, potranno portare ad una ridefinizione della natura stessa delle aziende sanitarie, accentuandone il carattere di forniture di servizi alla persona ed alla collettività e riducendone i compiti negli ambiti gestionali e di supporto» (p. 43). Prendeva così avvio la seconda fase della aziendalizzazione del servizio sanitario che ha coinvolto in maniera specifica le funzioni legate alla acquisizione dei beni necessari alla produzione del servizio. Il loro esercizio, fino ad allora, era svolto dalle singole Aziende sanitarie ed era caratterizzato da «fenomeni di crescente asimmetria nelle capacità e nei poteri della domanda e dell'offerta» – dovuti soprattutto alla scarsa dimensione operativa e alla ridotta circolazione delle informazioni – con la sempre maggiore «influenza sui mercati stessi [...] delle ditte fornitrici» in grado di produrre effetti discorsivi sul mercato «a tutto danno della trasparenza, dell'imparzialità ed economicità delle procedure di acquisto pubbliche» (p. 43 s.).

Il progressivo ampliamento dei comparti di beni in cui effettuare acquisti unificati era legato alla sperimentazione di «soluzioni associative o consortili» (p. 43), avviata con la costituzione dei *Consorti d'Area Vasta* (delib. Consiglio Regionale Toscana, 25 settembre 2002, n. 144) aventi natura di società consortile a responsabilità limitata, con capitale suddiviso in quote non trasferibili a terzi o sottoponibili a vincoli di sorta.

I *Consorti* erano enti strumentali delle aziende sanitarie consorziate nell'ambito delle tre aree vaste in cui era suddiviso il territorio regionale (rispettivamente Area vasta Nord-Ovest, Centro e Sud-Est: cfr. § 3.3.1.), con propria personalità giuridica, dotati di autonomia imprenditoriale e gestionale. In sostanza i *Consorti* erano configurati come 'centri di servizio' in grado di produrre rilevanti risparmi dovuti all'elevata specializzazione, alle economie di scala conseguibili, al rinnovato potere contrattuale nei confronti delle aziende fornitrici e alla creazione di una organizzazione a rete in grado di consentire l'elaborazione, la trasmissione e la distribuzione di informazioni tra le aziende.

L'ambito territoriale di area vasta era individuato quale livello più idoneo per l'ottimizzazione delle funzioni tecnico-amministrative di supporto alle aziende sanitarie

consorziate, per consentire la gestione associata delle funzioni di approvvigionamento delle medesime nonché di quelle altre funzioni di supporto tecnico-amministrativo – tra le quali la gestione della logistica-magazzini, i sistemi informativi, l'integrazione e l'organizzazione dei Centri unificati di prenotazione (CUP) – da attribuire al Consorzio mediante atti convenzionali, da attuarsi anche in tempi differenziati, con l'obiettivo di abbattere i costi gestionali e migliorare l'efficienza dei servizi (cfr. delib. Consiglio Regionale Toscana, 25 settembre 2002, n. 144, all. B - *Riorganizzazione acquisti e logistica a livello di Area Vasta*).

8.3.2. *La costituzione degli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV). Natura giuridica, funzioni ed organi*

La sperimentazione avviata con la costituzione dei *Consorzi di Area Vasta* è stata consolidata dalla legge regionale sul servizio sanitario regionale con la costituzione, per ciascuna area vasta, degli *Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV)* per l'esercizio delle funzioni tecniche, amministrative e di supporto delle Aziende sanitarie locali (art. 100, legge reg. Toscana, 24 febbraio 2005, n. 40) ricomprese nel corrispondente ambito territoriale. Gli *ESTAV* sono subentrati ai *Consorzi* nell'esercizio delle funzioni che erano a questi già attribuiti (delib. Giunta Regionale Toscana, 17 ottobre 2005, n. 1021).

Gli *ESTAV* sono enti del servizio sanitario regionale, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica (art. 100, co. 3). Alla direzione competente della Giunta regionale è attribuito il loro coordinamento «al fine di garantire uniformità di comportamenti» nonché il monitoraggio della loro attività (art. 100, co. 4)

Con la costituzione degli *ESTAV* è stato posto fine all'esperienza dei 'centri di servizio' direttamente legati alle aziende sanitarie consorziate per dare vita ad organismi che sono parte costitutiva del servizio sanitario regionale non immediatamente collegati con le aziende sanitarie di origine, i quali, previa stipula di apposite convenzioni, possono prestare i loro servizi anche a favore di altri soggetti (art. 101, co. 5).

I compiti attribuiti agli *ESTAV* sono tutti quelli non direttamente riferibili alle prestazioni sanitarie e in particolare quelli di (art. 101, co. 1):

- approvvigionamento di beni e servizi, nell'ambito della quale operano come centrali di committenza ai sensi dell'art. 33, d.lgs. 163/2006 e dell'art. 1, co. 455, legge 27 dicembre 2006, n. 296, per conto delle aziende sanitarie locali e della aziende ospedaliero-universitarie;
- gestione dei magazzini e della logistica;

- gestione delle reti e delle tecnologie informatiche, con particolare riguardo alla integrazione e alla organizzazione del Centro unificato di prenotazione (CUP);
- gestione del patrimonio per le funzioni ottimizzabili in materia di manutenzione, appalti e alienazioni;
- organizzazione e gestione delle attività di formazione continua del personale;
- gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale;
- gestione delle procedure per il pagamento delle competenze del personale.

Con deliberazione della Giunta regionale possono inoltre essere attribuite agli *ESTAV* ulteriori funzioni tecnico-amministrative delle aziende sanitarie (art. 101, co. 2).

Sono organi degli *ESTAV*: il direttore generale, il consiglio direttivo e il collegio sindacale.

Il direttore generale è nominato dal Presidente della Giunta regionale secondo le modalità previste per la nomina dei direttori generali della aziende sanitarie locali (art. 103, co. 3). Al direttore generale, oltre alla rappresentanza legale dell'*ESTAV*, sono riservati tutti i poteri di gestione (art. 103, co. 1). In particolare predispone i programmi di attività e adotta gli atti di bilancio (bilancio pluriennale e economico preventivo annuale – sulla base del programma pluriennale e del programma annuale di attività – e bilancio di esercizio), che devono essere trasmessi alla Giunta per la loro approvazione (art. 108, co. 3 e 4).

Il consiglio direttivo è composto dai direttori generali della aziende sanitarie incluse nella corrispondente area vasta ed è l'organo di indirizzo dell'*ESTAV*. Tra i compiti del consiglio direttivo sono ricompresi, in particolare, l'approvazione del programma annuale e pluriennale di attività e l'espressione del parere sugli atti di bilancio (art. 104, co. 1 e 2).

Per l'esercizio delle funzioni attribuite, gli *ESTAV* utilizzano:

- i. i finanziamenti assegnati dalla Regione a carico del fondo sanitario regionale;
- ii. gli eventuali corrispettivi per servizi e prestazioni rese a terzi ovvero alle aziende sanitarie per i servizi diversi da quelli istituzionali (cfr. art. 101).

9. Le Comunità montane come forma del superamento degli ambiti di competenza comunale nei territori montani

In Toscana l'80% dei Comuni con meno di 3000 abitanti e il 70% dei Comuni sotto i 5000 abitanti sono Comuni montani: in termini assoluti i Comuni montani sono attualmente 157 su 287 (pari al 54,70% del totale): 116 con territorio classificato interamente montano e 41 con territorio classificato parzialmente montano.

Fino alla recente riforma erano presenti 20 Comunità montane. Al loro interno erano inseriti 144 Comuni, con un'estensione territoriale pari al 47,27% dell'intero territorio regionale (1.086.904 Ha su un totale di 2.299.351 Ha) e una popolazione residente che costituiva soltanto il 14,76% della popolazione toscana (531.027 abitanti su una popolazione regionale pari a 3.598.269). Di questi 144 Comuni, 114 erano con territorio classificato interamente montano; 24 con territorio solo parzialmente montano; 6 con territorio non montano. Non erano inseriti nelle Comunità montane 2 Comuni con territorio classificato interamente montano (Monte Argentario e Bagni di Lucca) e 17 Comuni con territorio classificato parzialmente montano (Arezzo, Buti, Calci, Calenzano, Carrara, Castiglion Fiorentino, Cavriglia, Civitella Paganico, Cortona, Fiesole, Figline Valdarno, Gaiole in Chianti, Greve in Chianti, Massa, Pistoia, Radda in Chianti, Sesto Fiorentino).

Con la riforma del 2008 le Comunità montane sono state ridotte a 14: al loro interno sono inseriti 112 Comuni, 104 sono con territorio classificato montano ai sensi della legislazione statale e 8 con territorio classificato montano ai fini regionali.

Sotto il profilo socio-culturale, in Toscana è forte il legame con il territorio e le sue specificità e l'esaltazione dei valori della municipalità è di frequente associato allo spirito di appartenenza delle piccole comunità, anche se sono ben noti i problemi che i piccoli Comuni, soprattutto se montani, incontrano nel far fronte alle crescenti competenze proprie del livello di prossimità comunale. La localizzazione in territorio montano è di per sé un fattore di disagio sia per l'accesso ai servizi pubblici e privati, sia per lo svolgimento di attività economiche. La stessa conformazione del territorio incide sulle comunicazioni, accentuando l'isolamento delle popolazioni residenti rispetto al fondovalle; i servizi per la popolazione, dagli ambulatori alle scuole, dai negozi agli uffici postali e ai trasporti, tendono a ridursi e a concentrarsi.

D'altronde il sistema montano toscano, con le sue specificità socio-economiche-ambientali, costituisce una risorsa di preminente interesse regionale per la cui salvaguardia, mantenimento e promozione concorrono una pluralità di soggetti pubblici e privati. Questo stesso territorio è diventato l'oggetto di strategie integrate preordinate a sostenere e promuovere uno sviluppo durevole, sia con strumenti di programmazione regionale e locale sia con atti negoziali. Sono da ricordare in proposito la *Carta delle montagne toscane* del 2002 con la quale è stato promosso l'obiettivo dell'attuazione di un complesso di politiche coerenti che coinvolgono sia l'amministrazione regionale che quella locale e il *Piano di indirizzo per le montagne toscane 2004-2006* (delib. Consiglio regionale Toscana 21 settembre 2004, n. 109) che costituisce il primo significativo strumento di programmazione

regionale, con carattere intersettoriale, elaborato per assicurare la coerenza delle azioni di governo, l'integrazione delle politiche di settore e il coordinamento territoriale degli interventi. Da ultimo è da ricordare il *Protocollo di intesa per lo sviluppo sostenibile dei territori montani* siglato nel novembre 2008 tra Regione Toscana, Uncem Toscana, Anci Toscana e Upi Toscana «finalizzato alla realizzazione di una strategia complessiva di sviluppo eco-sostenibile [...] nell'ambito di un efficiente sistema di *governance* dei territori montani».

Il superamento degli ambiti di competenza territoriale di ciascun Comune, per la condivisione delle risorse proprie in un'area più ampia, rappresenta l'obiettivo principale dei piccoli Comuni montani soprattutto sotto il profilo dell'efficienza dei servizi. Invero, nel momento in cui il livello qualitativo dell'offerta di servizi è fortemente legato alla quantità di domanda presente in un'area, la loro convenienza economica è condizionata al superamento di una *soglia minima* di popolazione al di sotto della quale risulta svantaggioso localizzare la propria attività in quell'area. Ciò vale anche per i c.d. servizi primari e di prossimità quali i servizi sanitari, i trasporti pubblici, l'istruzione. Talché la presenza/assenza di servizi nelle aree montane finisce per diventare funzione della sufficienza/carenza di un adeguato livello di popolazione.

Le Comunità montane hanno rappresentato e continuano a rappresentare il soggetto istituzionale di riferimento per i territori montani toscani, in grado di unificare le varie politiche e di costituire il soggetto istituzionale capace di garantire la *soglia minima* di localizzazione del servizio, unificando in un'unica sede plurifunzionale l'indispensabile cooperazione tra i piccoli comuni. Assieme agli altri enti locali, esse costituiscono un sistema di *governance* istituzionale locale costruito attorno a relazioni di collaborazione e cooperazione tanto tra soggetti pubblici quanto tra questi ultimi e soggetti privati, che tende sempre più a configurarle come 'Comune dei Comuni', il soggetto pubblico dell'area vasta montana. Quel soggetto che accorpa in un'unica dimensione istituzionale i piccoli Comuni associati, che li sostituisce in tutto o in parte, in una prospettiva di maggiore coesione che lascia agli originari municipi le funzioni amministrative e i servizi della vita quotidiana, in sintonia con i principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione.

9.1. Le Comunità montane nella legislazione nazionale e in quella della Regione Toscana: brevi cenni

La singolarità dei territori montani è tale che essi costituiscono oggetto di una specifica disposizione costituzionale che attribuisce alla legge la possibilità di disporre

«*provvedimenti a favore delle zone montane*» (art. 44, co. 2, Cost.). Già a partire dagli anni Cinquanta è stata adottata una legislazione a favore di questi territori: con la legge 25 luglio 1952, n. 991 (*Provvedimenti in favore dei territori montani*), furono definiti soggetti, requisiti e procedure per la classificazione dei territori montani e con il successivo d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, fu prevista, allo scopo di favorire il miglioramento tecnico ed economico dei territori montani, la facoltà per i Comuni compresi nel perimetro di una zona montana di costituirsi in consorzio a carattere permanente, denominato «comunità montana» o «consiglio di valle» (art. 13). È, tuttavia, con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (*Norme per lo sviluppo della montagna*), che i territori montani assumono un'autonoma rilevanza. Questi vengono ripartiti «in zone omogenee» individuate «in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale» (art. 3, co. 3). Tra i Comuni ricadenti in ciascuna zona omogenea è prevista la costituzione (obbligatoria), mediante legge regionale, della Comunità montane quale «ente di diritto pubblico». La Comunità montana diviene così lo specifico livello istituzionale al quale è attribuita l'attuazione delle politiche di sviluppo e di riequilibrio economico-sociale attraverso lo strumento della programmazione.

La legge di riforma dell'ordinamento locale definisce le Comunità montane quali «enti locali costituiti con leggi regionali tra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali nonché la fusione di tutti o parte dei Comuni associati» (art. 28, co. 1, legge n. 142/1990). Il successivo testo unico del 2001 modifica in parte questa disposizione con la qualificazione delle Comunità montane quali «unioni di comuni, enti locali costituiti tra comuni montani e parzialmente montani, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali» (art. 27, co. 1, T.u.e.l.).

Infine, è da rammentare la legge 31 gennaio 1994, n. 97 (*Nuove disposizioni per le zone montane*) che consolida il ruolo delle Comunità montane sia nel contesto della programmazione dello sviluppo rurale e della tutela e valorizzazione delle risorse naturali e forestali, che sul versante della promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con riferimento, in particolare, ai settori della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, della organizzazione del trasporto locale, della realizzazione di strutture di servizio sociale nonché di quelle opere pubbliche d'interesse del territorio di loro competenza.

Alla legislazione statale si è affiancata, a partire dagli anni Settanta, quella regionale: in particolare la Regione Toscana con legge reg. 1 dicembre 1972, n. 31 (*Norme per la costituzione e l'attività delle comunità montane in attuazione della legge 3 dicembre 1971, n.*

1102), ha sciolto le Comunità montane e i Consigli di Valle costituiti ai sensi del d.P.R. n. 987/1955 e disciplinato la costituzione delle nuove Comunità montane, l'articolazione e composizione dei loro organi, la formulazione degli statuti, la preparazione dei piani zonali e dei programmi annuali, i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio, i criteri per ripartire tra le Comunità montane i fondi assegnati dalla legge n. 1102/1970. La successiva legge reg. Toscana 2 gennaio 1973, n. 1, delimitava i territori montani regionali, determinati in applicazione della legge n. 991/1952, ripartendoli in zone omogenee, nell'ambito delle quali i Comuni interessati dovevano costituire le Comunità montane.

A seguito della istituzione delle Associazioni intercomunali, laddove l'area territoriale della Comunità montana coincideva quella dell'Associazione intercomunale, alla prima erano attribuite – oltre alle funzioni previste dalla legge n. 1102/1970 – anche le funzioni assegnate all'Associazione intercomunale, comprese quelle sanitarie. Con la successiva legge reg. Toscana 12 giugno 1982, n. 52, è stata modificata la delimitazione dei territori montani in zone omogenee e definita una nuova disciplina degli organi delle Comunità montane. All'inizio degli anni Novanta, in attuazione della legge n. 142/1990 ed a seguito della soppressione delle Associazioni intercomunali, l'ordinamento delle Comunità montane è stato ridefinito con la legge reg. Toscana 18 agosto 1992, n. 39. Alle Comunità montane, quali enti locali costituiti tra Comuni montani e parzialmente montani, viene attribuito l'esercizio sia delle funzioni amministrative comunali e provinciali che delle funzioni amministrative proprie della Regione (in particolare in materia di attività produttive extra-agricole, agricoltura, bonifica integrale e montana, foreste, patrimonio agricolo forestale regionale, prodotti del sottobosco, risorse faunistiche, agriturismo). Inoltre le Comunità montane:

- a. sono soggetti della programmazione regionale e concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento e agli atti di programmazione provinciale;
- b. svolgono l'esercizio associato di funzioni e servizi propri dei Comuni o a questi delegati o attribuiti dalla Regione.

La più recente legge reg. Toscana 28 dicembre 2000, n. 82 (*Norme in materia di comunità montane*) ha, in particolare, delegificato il procedimento d'individuazione degli ambiti territoriali per la costituzione delle Comunità montane, ha assunto la concertazione istituzionale quale metodo ordinario per la delimitazione degli ambiti ed ha disciplinato le procedure di adozione e di approvazione del piano pluriennale di sviluppo socioeconomico delle Comunità montane.

Da ultimo, il nuovo Statuto assegna alla Regione, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, il compito di valorizzare «il ruolo delle

Comunità montane» (art. 62, co. 2). Restano dunque intatte le ragioni originarie che avevano indotto a costituire queste peculiari istituzioni locali nei territori montani, innanzitutto, perché parti necessarie di un sistema istituzionale che dà attuazione ai principi di adeguatezza e differenziazione e capace di mantenere gli elementi indispensabili della identità e dell'insediamento territoriale della popolazione.

9.2. Il riordino delle Comunità montane nella legge reg. Toscana n. 37/2008: l'affermazione del principio di cooperazione istituzionale

La legge finanziaria 2008 ha previsto che le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, provvedano al riordino della disciplina delle Comunità montane in «modo da ridurre a regime la spesa corrente per il [loro] funzionamento per un importo pari almeno ad un terzo della quota ordinaria assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle Comunità montane presenti nella Regione» (art. 2, co. 17, legge 24 dicembre 2007, n. 244). Tra i principi del suddetto riordino è previsto, innanzitutto, la riduzione del numero complessivo delle comunità da attuarsi in forza di «indicatori fisico-geografici, demografici, e socio-economici, e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio pro-capite, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale [...], del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole» (art. 2, co. 18, legge ult. cit.). A fronte della indicazione di una pluralità di indicatori, l'unico criterio vincolante è rappresentato dalla necessaria riduzione del numero complessivo delle comunità, mentre è incerto se quegli stessi indicatori costituiscano un vero e proprio limite alla legislazione regionale oppure una mera indicazione. La soluzione preferibile appare questa ultima dal momento che lo stesso legislatore statale lega gli effetti del mancato riordino da parte delle Regioni alla non avvenuta riduzione del numero complessivo delle Comunità .

La legge reg. Toscana 26 giugno 2008, n. 37, ha disposto il riordino delle Comunità montane. La nuova legislazione regionale definisce, innanzitutto, i criteri base per l'individuazione degli ambiti territoriali delle Comunità montane, ciascuno costituito dal «territorio di tutti i Comuni che vi sono compresi» (art. 4, co. 1). I criteri che caratterizzano queste ridefinizione sono tre (art. 13):

- a. l'ambito deve raggiungere complessivamente la popolazione di almeno diecimila abitanti;
- b. nell'ambito non possono essere compresi: Comuni capoluoghi di provincia, Comuni con popolazione superiore a venticinquemila abitanti, Comuni che appartengono a province

diverse, Comuni costieri; sono compresi comuni in maggioranza con territorio classificato interamente montano e almeno tre Comuni;

c. nell'ambito devono essere compresi almeno per un terzo Comuni che, alla data di entrata in vigore della legge di riforma, risultano nella graduatoria di cui all'art. 2, legge reg. Toscana n. 27 luglio 2004, n. 39, recante norme a favore de Comuni montani e dei piccoli Comuni in situazione di disagio, con indice di disagio superiore alla media regionale.

L'ambito territoriale così delimitato costituisce «livello ottimale» ai sensi delle legge reg. Toscana 16 agosto 2001, n. 40 (art. 4, co. 2) (cfr. *infra*, § 10).

La Comunità montana è costituita con decreto del Presidente della Giunta regionale, «di norma, in continuità con quella eventualmente preesistente» (art. 5, co. 1 e 4).

Ciascuna Comunità montana è dotata di autonomia statutaria (art. 6). In particolare lo statuto:

a. definisce i principi e le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e dei rapporti, anche finanziari, tra i Comuni che ne fanno parte, compresa la regolazione, in caso di estinzione dell'ente, dei rapporti instaurati per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali;

b. specifica le attribuzioni degli organi di governo;

c. stabilisce i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente;

d. dispone sulla durata e l'entrata in carica dei componenti dell'assemblea, sulle modalità di insediamento dell'assemblea, sulla cessazione dalle cariche degli organi di governo derivanti dalle incompatibilità e dalle altre cause disciplinate dalla normativa statale.

Lo statuto è approvato dall'assemblea della Comunità montana, su proposta deliberata dalla conferenza dei sindaci, con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. La proposta può essere modificata dall'assemblea soltanto a seguito di previo parere favorevole della conferenza dei sindaci (art. 6, co. 3).

Gli organi della Comunità montana sono costituiti dall'assemblea, dalla conferenza dei sindaci, dal presidente e dalla giunta esecutiva. Tuttavia la costituzione della conferenza dei sindaci è esclusa nei casi in cui la giunta sia composta da tutti i sindaci dei Comuni partecipanti. Tutti gli organi sono composti unicamente da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni che fanno parte della Comunità montana (art. 7, co. 1 e 2).

L'assemblea è composta dai sindaci e da due consiglieri (uno di maggioranza e uno di minoranza) per ciascuno dei Comuni che ne fanno parte e costituisce l'organo di indirizzo e di

controllo politico-amministrativo dell'ente. In tal senso, oltre all'adozione degli atti e all'esercizio delle funzioni indicate dallo statuto, spetta all'assemblea l'approvazione degli atti indicati nell'art. 42, co. 2, T.u.e.l. (art. 7, co. 4-7)

La conferenza dei sindaci è composta da tutti i sindaci dei Comuni facenti parte della Comunità montana. Alla conferenza partecipa a tutti gli effetti il presidente della Comunità in quei casi in cui quest'ultimo non rivesta la carica di sindaco, salvo i casi previsti dallo statuto. Le competenze della conferenza sono definite dallo statuto (art. 7, co. 8).

La giunta è composta dal presidente della Comunità montana e da non più di tre assessori, nominati dal presidente fra i componenti dei consigli comunali facenti parte della Comunità. Adotta gli atti ed esercita le funzioni che non rientrano nelle competenze riservate dalla legge o dallo statuto all'assemblea o alla conferenza dei sindaci (art. 7, co. 9).

Il presidente è eletto dall'assemblea tra i suoi membri, su proposta della conferenza dei sindaci laddove costituita (art. 7, co. 11).

Al di là dell'esercizio delle funzioni attribuite dalle legge e di quelle legate agli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali nonché della funzioni conferite dai Comuni, dalle Province e dalla Regione, le Comunità montane esercitano, almeno per la maggioranza dei Comuni dell'ambito territoriale, funzioni e servizi comunali, ai sensi della legge reg. Toscana n. 40/2001, che hanno riguardo ad almeno una delle seguenti attività o aree tematiche:

- (a) sportello unico delle attività produttive;
- (b) corpo unico di polizia municipale;
- (c) governo del territorio;
- (d) progettazione e procedure di affidamento di lavori pubblici;
- (e) servizi e attività educative;
- (f) personale e altri servizi generali di amministrazione.

L'esercizio associato di funzioni e servizi è attivato mediante apposita convenzione di durata almeno decennale, stipulata tra i Comuni e la Comunità montana. Inoltre tra la Comunità montana e i Comuni, anche non facenti parte dell'ambito territoriale, possono essere stipulate ulteriori convenzioni *ex art. 30 T.u.e.l.* per l'esercizio associato delle funzioni (art. 20, legge reg. Toscana n. 37/2008).

All'esercizio delle funzioni e allo svolgimento delle attività della Comunità montana – così come delle unioni di Comuni – presiede il *piano di sviluppo* che costituisce «lo strumento di programmazione locale che definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi programmatici [...]

e individua gli interventi e le opere idonei a realizzarli» (art. 19, co. 1). Per questo aspetto, il *piano di sviluppo* «ha riguardo, in modo integrato, alle competenze esercitate dall'ente, conferite o affidate dalla Regione, dalla Provincia e dai Comuni, nonché alle azioni che l'ente intende assumere, in collaborazione con i Comuni e con altri soggetti pubblici, per la promozione dello sviluppo locale e la valorizzazione del territorio montano» (art. 19, co. 1).

Il *piano di sviluppo* ha validità pluriennale pari a quella del *Programma regionale di sviluppo*, deve essere adottato entro un anno dall'approvazione di quest'ultimo e resta in vigore fino all'approvazione del piano successivo.

Le procedure di elaborazione ed approvazione dei *piani di sviluppo* sono stati profondamente modificati. Mentre in passato alle Comunità montane era attribuita la sola adozione del *piano di sviluppo*, mentre la sua approvazione era attribuita alla competenza della Provincia di riferimento, adesso sia l'adozione che l'approvazione sono di esclusiva competenza delle Comunità montane.

Le relazioni tra i vari soggetti istituzionali – ed i rispettivi atti di programmazione – vengono così ad essere governate – come in altri settori della pianificazione regionale toscana – dal principio di cooperazione istituzionale che sostituisce quello gerarchico. La collaborazione è preordinata ad ottenere il più ampio apporto conoscitivo da parte di tutti i soggetti pubblici interessati con lo scopo di garantire una effettiva capacità decisionale dell'ente interessato, che rimane l'unico ed esclusivo soggetto competente ad adottare ed approvare l'atto di programmazione. La *governance* istituzionale non presenta più forme di controllo attribuite ad un soggetto nei confronti dell'altro: nella specifica fattispecie è previsto unicamente che lo schema preliminare di *piano di sviluppo* e le sue eventuali successive modifiche debbano essere trasmesse alla Provincia e alla Giunta regionale, «che nei successivi sessanta giorni possono esprimere osservazioni in ordine alla coerenza con gli altri strumenti della programmazione locale e regionale» e con il modello analitico approvato dalla Regione in conformità del quale deve essere redatto il *piano di sviluppo* (art. 19, co. 3). Le Comunità montane, alla scadenza del suddetto termine, approvano in via definitiva il proprio *piano di sviluppo*, tenuto conto delle eventuali osservazioni pervenute. L'approvazione del *piano di sviluppo* è seguita dall'approvazione di programmi annuali per la realizzazione delle azioni e dei progetti previsti dal piano pluriennale (art. 19, co. 5).

La recente normativa contiene anche la disciplina dello scioglimento e della conseguente estinzione delle Comunità montane. In particolare spetta alla Giunta regionale deliberare lo scioglimento della Comunità montana e avviare il procedimento di estinzione dell'ente provvedendo alla nomina di un commissario straordinario, il quale esercita con propri decreti

ogni potere di governo della Comunità, in conformità a quanto indicato dall'atto di nomina o da atti aggiuntivi (art. 10, co. 1 e 5). In particolare il commissario predispone, nei termini e secondo le direttive stabilite dall'atto di nomina o da atti aggiuntivi, un piano per la successione nei rapporti attivi e passivi e per il subentro nelle funzioni esercitate dall'ente, in modo tale da garantire la successione in *universum ius*. A decorrere dal decreto di estinzione della Comunità montana, la Provincia succede in tutti i rapporti attivi e passivi e nei rapporti patrimoniali della Comunità medesima «allo stesso titolo per il quale le funzioni sono esercitate dalla Comunità montana al momento della estinzione e per il territorio già di competenza della Comunità montana estinta» (art. 11, co. 1)

Oltre al riordino delle Comunità montane, la legge reg. Toscana n. 37/2008 disciplina anche la trasformazione delle Comunità montane in unioni di Comuni con l'affermazione del principio della non sovrapposizione tra Comunità montana e unione di Comuni e la definizione di una sorta di parallelismo tra i due enti locali talché nell'ambito territoriale di una Comunità montana non può essere costituita un'unione di Comuni diversa dalla Comunità montana (art. 15, co. 1).

Fermo questo limite di carattere generale, i Comuni di un ambito territoriale nel quale è costituita la Comunità montana possono trasformarla in unione di Comuni, secondo le procedure indicate nella legge, salvo l'obbligo di prevedere, in ogni caso, «una durata dell'unione non inferiore a dieci anni» (art. 16, co. 1).

La costituzione e l'operatività delle unioni di Comuni comporta l'estinzione della Comunità montana che viene dichiarata con decreto del Presidente della Giunta regionale (art. 15, co. 7). L'unione di Comuni succede a tutti gli effetti nei rapporti attivi e passivi, nella titolarità dei beni e delle risorse strumentali nonché nell'esercizio delle funzioni regionali già conferite alla Comunità montana estinta o da questa esercitate e di quelle ad essa assegnate con convenzione dai Comuni, dalla Provincia e da altri enti pubblici (art. 15, co. 8).

Il riordino della disciplina sulle Comunità montane e la riduzione del loro numero complessivo – secondo la relazione tecnico-finanziaria allegata al proposta di legge – dovrebbe determinare, a regime, un risparmio complessivo sulla spesa corrente per il funzionamento di euro 3.102.374,37 pari a circa il 44% delle risorse finanziarie assegnate alle Comunità montane della Regione Toscana a valere sul fondo ordinario per l'anno 2007 (cfr. d.P.C.M. 19 novembre 2008).

9.3. La costituzione di unioni di Comuni a seguito del riordino delle Comunità montane

A seguito del riordino e della riduzione del numero delle Comunità montane è stato previsto che negli ambiti territoriali coincidenti con la Comunità montane soppresse possano essere costituite unioni di Comuni. In particolare è stato previsto che entro il 31 ottobre 2008, i Comuni facenti parte degli ambiti territoriali corrispondenti ad una Comunità montana soppressa possano costituire l'unione di Comuni secondo le forme di legge (art. 14, co. 6, legge reg. Toscana n. 37/2008). L'atto di costituzione e lo statuto approvati dai Comuni interessati sono trasmessi al Presidente della Giunta regionale.

L'unione di Comuni, a decorrere dalla data di estinzione della Comunità montana, «succede nei beni e in tutti i rapporti attivi e passivi della Comunità montana estinta». L'unione subentra, altresì, ad ogni effetto, «nell'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti o assegnati alla comunità montana allo stesso titolo per il quale sono esercitati dalla Comunità montana sulla base della legge regionale vigente al momento dell'estinzione ed esclusivamente per il territorio già di competenza della comunità montana estinta» (art. 14, co. 9). In tal senso la disciplina regionale, già applicabile all'esercizio delle funzioni da parte della Comunità montana estinta, si intende riferita all'unione medesima.

Qualora i Comuni interessati non abbiano provveduto alla costituzione dell'unione, il Presidente della Giunta regionale adotta (entro il 31 dicembre 2008), «il decreto di estinzione della comunità montana» che determina, come già ricordato, la successione in favore della Provincia nel cui territorio è compresa la maggioranza dei Comuni della Comunità montana estinta (art. 14, co. 10).

10. Le gestioni associate: rimedio alle dimensioni socio-territoriali dei Comuni

Toscani

Il territorio toscano, pur caratterizzato da una forte presenza di Comuni di circoscritte dimensioni demografiche, presenta una differenza rispetto alle altre Regioni italiane: l'incidenza maggiore è rappresentata non tanto dai piccoli Comuni – quelli con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti – ma da quelli medio-piccoli. I Comuni fino a 3.000 abitanti (c.d. Comuni 'polvere') costituiscono in Toscana soltanto il 32% (pari a 92 unità) rispetto ad una media nazionale pari al 57,4% che li vede concentrati particolarmente nelle Regioni dell'Italia Nord occidentale. Le percentuali maggiori in Toscana interessano invece i Comuni di media-piccola dimensione, quelli cioè compresi tra i 3.000 e i 5.000 abitanti che costituiscono il 17,1% (pari a 49 unità) dei Comuni toscani, mentre in Italia sono il 14,6%, e quelli tra i 5000

e i 10.000 abitanti che raggiungono in Toscana il 22,3% (pari a 64 unità) contro il 14,5% della media nazionale.

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA (Fonte ISTAT 2001)

Classi demografiche	N. Comuni in Toscana	% Toscana	% Italia
0-3.000	92	32	57,4
3.001-5.000	49	17	14,6
5.001-10.000	64	22,3	14,5
10.001-20.000	47	16,4	7,6
20.001-60.000	24	8,4	4,7
60.001-100.000	8	2,8	0,7
Oltre 100.000	3	1,1	0,5
TOTALE	287	100	100

I piccoli Comuni in senso stretto interessano complessivamente una modesta parte della popolazione regionale. Tuttavia l'attenzione verso di essi e verso i Comuni medio-piccoli è giustificata dal fatto che, nell'esperienza toscana, essi continuano tutt'oggi a costituire il luogo di aggregazione identitaria sul territorio. La 'rete' dei piccoli Comuni toscani è stata intesa come una risorsa importante tanto per il radicamento delle tradizioni locali quanto per la presenza di istituzioni politiche di 'prossimità' in grado di rappresentare nel modo migliore gli interessi dei cittadini.

Se la piccola dimensione demografica di un Comune non può dunque essere considerata di per sé un elemento di svantaggio, tuttavia l'esistenza di piccoli centri nel territorio toscano è legata, di frequente, alla presenza di una serie di caratteristiche morfologiche, socio-demografiche ed economiche che consentono di individuare quegli stessi territori come quelli più disagiati. I piccoli Comuni – in particolare quelli con meno di 3.000 abitanti, con qualche eccezione legata soprattutto alla presenza di un costante flusso turistico (ad esempio, Radda in Chianti o Pienza) – sono quelli che più facilmente presentano caratteri tali da farli individuare tra quelli più svantaggiati, rispetto agli altri più popolosi.

Il problema posto da questa realtà demografico-istituzionale è stato quello di individuare strumenti in grado di realizzare politiche integrate, non soltanto per aumentare il 'potere contrattuale' degli enti locali più piccoli, ma soprattutto per sviluppare l'idea della condivisione dei progetti di governo.

10.1. Le gestioni associate anteriori alla legge regionale di riordino territoriale

Il d.lgs. 21 marzo 1998, n. 112, ha attribuito alle Regioni il compito di incentivare – attraverso l'individuazione di livelli ottimali – l'esercizio associato di funzioni amministrative in ambiti territoriali sovra comunali, riservando agli enti locali interessati la scelta delle forme e delle metodologie di collaborazione più adeguate (art. 3, co. 2). In materia sono poi stati previsti specifici incentivi finanziari per favorire l'esercizio associato delle funzioni, assegnati in base ad una pluralità di criteri, tra cui il numero dei servizi esercitati, dei Comuni coinvolti e della popolazione degli enti associati (d.m. n. 318/2000 e legge n. 116/2003).

In Toscana l'esperienza di promozione dell'associazionismo sovra comunale è iniziata con la legge 16 agosto 2001, n. 40 e succ. modif. e integr., che ha posto le basi per un complesso programma di riorganizzazione del territorio e di incentivazione delle forme associative di Comuni, che ha trovato realizzazione nel *programma di riordino territoriale* emanato nel dicembre 2003.

Prima di passare all'esame di questa disciplina, tuttavia, pare opportuno segnalare come già prima dell'emanazione della suddetta legge regionale, molti Comuni avessero – in maniera autonoma – attivato gestioni associate di vari funzioni e servizi di rilevanza locale anche sulla base della previsione contenuta nell'art. 33 T.u.e.l. (già art. 26bis, legge n. 142/1990 come inserito da art. 6, co. 6, legge 3 agosto 1999, n. 265). La costituzione di queste gestioni associate è stato l'esito di singole e sporadiche iniziative assunte dagli enti locali interessati o, tutt'al più, incentivate da interventi legislativi di settore, comunque estranee a qualsiasi progetto organico di promozione dell'associazionismo locale. Sono state, comunque, esperienze promosse in assenza di qualsiasi programma complessivo di riorganizzazione del territorio e di delimitazione di precisi ambiti d'intervento nei quali gli enti associati potessero attivare progetti comuni di gestione di funzioni e servizi.

Il ricorso alla gestione associata di funzioni e servizi nasceva proprio dai limiti evidenziati dalle forme istituzionali dell'associazionismo sovracomunale, limiti legati in modo particolare al forte senso di appartenenza che caratterizza soprattutto le piccole realtà locali. Le preoccupazioni maggiori destinate dall'associazionismo sono sempre state, per un verso, quella di perdere la propria identità e di veder sgretolare il rapporto diretto che lega gli enti locali con la popolazione e, per l'altro, quella di essere in qualche modo *assorbiti* nella sfera politica ed economica di quelli più grandi.

La gestione associata era vista proprio come il modello che consentiva di ovviare a questi inconvenienti e i risultati forniti da recenti indagini (cfr. R. Caselli, 2000) confermano questa considerazione dal momento che essi rivelano come già nel corso del decennio appena

trascorso fossero presenti un numero non irrilevante di esperienze associative, già in essere o in corso di attivazione. L'ambito nel quale era più presente il fenomeno associativo era quello dei servizi erogati in una dimensione locale, i cui destinatari erano essenzialmente i residenti di una determinata comunità locale e in particolare i servizi socio-assistenziali, il servizio idrico e quello di igiene urbana. Questi ultimi due settori sono, peraltro, rimasti estranei al programma di riordino territoriale avviato nel 2001 perché hanno costituito l'oggetto di una specifica riorganizzazione avviata da interventi legislativi statali (legge 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche, e d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, discipline confluite entrambe nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, testo unico in materia ambientale) e nel cui ambito la Regione Toscana ha, successivamente, individuato ambiti territoriali ottimali di gestione, autonomi rispetto a quelli definiti con la legge n. 40/2001.

GESTIONE ASSOCIATA PER TIPO DI SERVIZI E NUMERO DI COMUNI COINVOLTI (Fonte IRPET 2000)

Tipologia di servizio	N. esperienze associative	N. medio Comuni partecipanti
Servizi socio assistenziali	22	6
Igiene urbana	19	7
Servizi idrici	18	8
Servizi generali	17	7
Istruzione	13	2
Sviluppo economico	12	13
Polizia locale	7	3
Servizi culturali	7	4
Trasporti	5	8
Servizi zootrici	5	10
Macellazione	3	8
Distribuzione gas	3	16
Altri	6	12
Totale	137	7

Queste iniziative erano, dunque, preordinate ad individuare unità territoriali in grado di consentire agli enti locali di minor dimensione di rispondere in maniera più adeguata alle crescenti esigenze della popolazione locale, con la riduzione dei fattori di disagio e delle difficoltà di accesso ai servizi, notevolmente più grandi nei piccoli centri piuttosto che nei grandi centri urbani. Il loro scopo è stato proprio quello di individuare la dimensione ottimale della comunità corrispondente a un certo livello di erogazione di servizi pubblici. D'altra parte, l'individuazione della soluzione è stata comunque complicata dal fatto che un dato servizio può avere differenti scale ottimali di utilizzo. In astratto la dimensione ottimale sembrerebbe coincidere con l'area di beneficio, vale a dire con l'area comunale alla quale si

estendono i benefici derivanti dall'esercizio di quel determinato servizio. In realtà la soluzione del problema non è così semplice.

La dimensione territoriale coincidente con quella che definisce l'ambito amministrativo dell'ente locale quale ambito dello svolgimento della funzione e l'erogazione del servizio non è necessariamente quella più adeguata all'efficienza del servizio. Invero, una delle principali cause dell'inefficienza nella prestazione dei servizi pubblici locali è costituita proprio dall'inadeguatezza delle dimensioni amministrative dei Comuni, con diseconomie di scala che non consentendo un uso razionale delle risorse disponibili – talvolta anche per la mancanza di professionalità adeguate – e che costringono le amministrazioni a circoscrivere l'allocazione delle risorse unicamente sulle funzioni ed i servizi ritenuti indispensabili.

In questo contesto agli stessi enti locali è apparso antieconomico che ciascuno di essi gestisse singolarmente e nella propria dimensione amministrativa servizi pubblici equivalenti. L'idea che ha finito per prevalere è stata quella per cui la produzione del medesimo servizio in forma associata su un territorio più ampio consentiva una ripartizione dei costi di gestione tra una popolazione più vasta e permetteva di ottimizzare il suo costo con la liberazione di una parte delle risorse in grado di garantire l'attivazione di nuovi servizi. Pur in assenza di una disciplina regionale, alcuni Comuni di piccola dimensione avevano finito per intraprendere proprio questa strada: quella della individuazione di una soglia dimensionale minima per la distribuzione delle risorse sul territorio.

10.2. *La disciplina normativa in materia di gestione associata*

La legge reg. Toscana n. 40/2001 (*Disposizioni in materia di riordino territoriale e incentivazione delle forme associative di comuni*) apre in Toscana una nuova stagione di riforme volte alla promozione dell'associazionismo sovracomunale.

La legislazione toscana contemplava già la ripartizione del territorio regionale in ambiti territoriali definiti in vario modo con la previsione che talune attività di programmazione, organizzazione e gestione delle funzioni e dei servizi dovessero essere esercitate in forma associata: il riferimento è agli ambiti territoriali ottimali (ATO) nel settore idrico e in quello dei rifiuti, ai sistemi economici locali (SEL), alle zone sociosanitarie, agli ambiti provinciali e sub-provinciali in materia di edilizia residenziale pubblica, alle Comunità montane. L'intervento della nuova disciplina legislativa costituisce l'ulteriore passo verso la predisposizione di un programma di definizione dei livelli ottimali con la duplice finalità, per un verso di stabilire i criteri essenziali per l'esercizio associato di funzioni e servizi e, per

l'altro, di definire in un quadro più coerente i livelli di organizzazione sovracomunale affiorati nel corso degli ultimi anni in Toscana.

La riorganizzazione dei servizi e delle funzioni a livello regionale muove da una considerazione preliminare ossia che l'individuazione dell'unità territoriale adeguata per l'esercizio delle funzioni e la gestione dei servizi richiede una profonda conoscenza delle caratteristiche economiche e sociali del territorio e che, dunque, essa è, *a priori*, di difficile definizione. Talché il riordino territoriale non può che partire dall'individuazione di livelli territoriali ottimali di gestione fissati nella fascia intermedia di dimensione demografica collocata attorno ai 10.000 abitanti. È nell'ambito di questi livelli territoriali ottimali che potranno essere promossi i successivi accordi tra gli enti locali per l'attivazione della gestione associata delle funzioni e dei servizi individuati in via generale. In virtù delle sperimentazioni condotte è apparso, quindi, più idoneo attribuire ai singoli enti locali – ricompresi nei livelli ottimali – la responsabilità di avviare un'attività di collaborazione finalizzata ad estendere l'area dei servizi gestiti per migliorarne la qualità e garantirne un'equa distribuzione sul territorio.

La legge reg. Toscana n. 40/2001 affronta dunque il tema dell'*adeguatezza* dello svolgimento delle funzioni comunali, promuovendone l'esercizio associato nei c.d. livelli ottimali. A tal fine essa disciplina le procedure per l'adozione del programma di riordino territoriale contenente «l'individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali per l'esercizio associato sovra comunale di funzioni e servizi» e definisce «i criteri per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni» (art. 1, co. 1).

L'esercizio associato di funzioni e servizi avviene «negli ambiti territoriali [...] individuati [...] in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio» nonché «alle funzioni e ai servizi da esercitare» in quei casi in cui «sono richieste specifiche modalità di svolgimento di compiti di programmazione, di organizzazione o di gestione dei servizi» (art. 1, co. 3).

La nuova disciplina legislativa individua tre obiettivi generali:

- a. definire, con un programma di riordino territoriale, livelli ottimali di esercizio associato di funzioni e servizi che consenta «il conferimento di funzioni comunali alla struttura associativa» e «l'affidamento alla forma associativa di compiti di gestione inerenti un servizio comunale» (art. 1, co. 2);
- b. costruire i livelli ottimali come riferimento certo ed unitario per la generalità delle funzioni amministrative da conferire e dei servizi da affidare, senza peraltro

pregiudicare le esperienze più strutturate che la legislazione regionale ha previsto per l'esercizio associato di alcuni servizi pubblici economici (in particolare, gli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione delle risorse idriche e, più di recente, dei rifiuti);

- c. sostenere finanziariamente le esperienze associative più qualificate che comportano una effettiva integrazione di competenze, strutture, risorse, assicurando ai Comuni libertà di scelta in ordine alle forme associative.

Il modello organizzativo-istituzionale poggia su due pilastri principali. Il primo è rappresentato dalla volontarietà dei Comuni di intraprendere il percorso verso l'associazionismo legato alla possibilità di scegliere liberamente la forma giuridica più appropriata con esclusione di qualsiasi potere sostitutivo della Regione; il secondo è dato dalla previsione di incentivi finanziari alle forme associative che realizzino una effettiva integrazione di uffici e di servizi coerenti con gli ambiti territoriali già operanti o con la nuova individuazione dei livelli ottimali, contributi economici sia forfettari – per favorire l'avviamento delle forme associative – che annuali – per consolidare le forme associative già istituite.

La legge pone una distinzione concettuale tra *ambiti territoriali* e *livelli ottimali*.

Gli *ambiti territoriali* sono costituiti da circoscrizioni sovracomunali nel cui ambito sono previste determinate modalità di esercizio in forma associata di compiti di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi, in funzione delle caratteristiche (geografiche, fisiche, sociali, economiche) del territorio e delle funzioni da esercitare e dei servizi da erogare. In questo caso vengono in rilievo non tanto le condizioni minime per avere un esercizio economico di funzioni e servizi, quanto l'opportunità o la necessità di ricondurre ad un territorio più vasto lo svolgimento unitario di alcune funzioni e servizi proprio per la loro particolare complessità e rilevanza di area. Essi sono, di norma, coincidenti con gli ambiti territoriali degli ATO, delle Comunità montane, dei SEL, delle zone sociosanitarie, dei Circondari.

Il *livello ottimale* è, invece, legato alle funzioni e ai servizi che restano di competenza comunale, ma che tuttavia richiedono livelli demografici e organizzativi minimi perché il loro esercizio incontri una significativa domanda delle comunità e dunque sia sufficientemente economico. Ciascun livello ottimale è individuato «per Comuni associati, la cui dimensione demografica complessiva non sia inferiore a 10mila abitanti», salva la possibilità di definire una diversa soglia minima per Comuni associati «con popolazione complessiva inferiore a 10mila abitanti quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione» (art. 4, co. 1). La capacità organizzativa è presunta nei casi

in cui i Comuni associati con popolazione complessiva inferiore alla soglia minima costituiscono un Comunità montana. I livelli ottimali sono tendenzialmente individuati all'interno degli ambiti territoriali prioritari, anche se non è preclusa la possibilità di includere nei livelli ottimali Comuni non compresi nei predetti ambiti territoriali, a condizione di indicare le esperienze associative effettivamente in corso al momento della presentazione della proposta. In ogni caso, l'individuazione del livello ottimale non è legato alla obbligatorietà dell'esercizio associato ed in ogni caso l'obbligatorietà non è necessariamente riferita al livello ottimale.

La legge reg. Toscana n. 40/2001 definisce, inoltre, il procedimento per la formazione, adozione ed approvazione del programma di riordino territoriale e di definizione dei livelli ottimali e del loro successivo ed eventuale aggiornamento o modifica. Il procedimento è incardinato sulla diretta partecipazione degli enti locali alla formulazione delle proposte sugli ambiti territoriali (ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione regionale vigente) e sui livelli ottimali.

A seguito della deliberazione della Giunta regionale di formazione del programma di riordino territoriale (art. 11, co. 1), i Comuni presentano alla Giunta «le proposte di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali». Le proposte devono contenere, oltre all'indicazione delle funzioni e dei servizi esercitati o in progetto di esercitare in forma associata, (a) «l'indicazione delle forme prescelte dell'esercizio associato per il livello ottimale» e (b) «la valutazione dei risultati conseguiti e di quelli attesi, concernente l'impatto sull'efficienza delle amministrazioni coinvolte nell'esercizio associato, nonché l'economicità, l'adeguatezza e l'efficacia dell'esercizio associato, anche in relazione alla estensione dei servizi per i cittadini e al miglioramento della qualità dei servizi medesimi» (art. 4, co. 2). Nel caso in cui i Comuni omettano di presentare la suddetta proposta, alla Provincia è attribuito il potere di sostituzione, con la possibilità di presentare «le proposte relative alla individuazione dei livelli ottimali, delle funzioni e dei servizi» (art. 5, co. 1).

A seguito della presentazione delle proposte e alla loro valutazione, la Giunta regionale «predispone lo schema preliminare di riordino territoriale» che è sottoposto alla sede concertativa prevista dalla legislazione regionale di attuazione del d.lgs. n. 112/1998 (art. 5, co. 2). Lo schema preliminare così elaborato «è trasmesso ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane» che, nei trenta giorni successivi «possono far pervenire le proprie osservazioni». La Giunta regionale, a seguito della valutazione delle osservazioni, definisce la proposta di programma di riordino che sottopone all'approvazione del Consiglio regionale (art. 5, co. 3).

L'individuazione di nuovi livelli ottimali e la modifica o la soppressione di quelli esistenti è effettuata con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta che deve dare atto della valutazione dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane interessate (art. 6).

La stessa disciplina legislativa prevede inoltre strumenti di incentivazione della cooperazione istituzionale. In proposito, al fine di rafforzare la cooperazione istituzionale e la stabilità dei processi associativi tra i Comuni, nonché di semplificare i rapporti tra loro e di concentrare le attività di indirizzo e coordinamento è prevista la costituzione, mediante specifica convenzione, di una *Conferenza di livello ottimale* «in ciascun livello ottimale che ha ottenuto il contributo forfettario [...] e nel quale sono in corso gestioni associate che prevedono la delega o la costituzione di uffici comuni» (art. 6bis, co. 1). La convenzione può prevedere che alla *Conferenza* – composta dagli amministratori dei Comuni e degli enti locali che partecipano alla gestione associata – siano attribuiti, tra l'altro, poteri in materia (a) d'indirizzo e di coordinamento sull'organizzazione e lo svolgimento delle gestioni associate, (b) di regolazione dei rapporti finanziari tra gli enti per lo svolgimento delle gestioni associate.

In questo ambito alla Provincia è attribuito il compito di promuovere la cooperazione con i Comuni, le Comunità montane, le unioni di Comuni ed i Circondari allo scopo di «(a) sviluppare le relazioni istituzionali per il più efficace e coordinato svolgimento delle rispettive funzioni amministrative [...]; (b) promuovere accordi locali per l'individuazione, la modifica o la soppressione di livelli ottimali» (art. 6quater).

La nuova disciplina legislativa, dunque, evita di imporre soluzioni dall'alto per affidarsi, invece alla maturazione dei processi politici e amministrativi, sollecitando tutti i Comuni a trovare insieme le soluzioni più adeguate. Una soluzione che prende atto che proprio la mancata valorizzazione dell'autonomia decisionale dei singoli Comuni a determinare il superamento della prima esperienza normativa in tema di associazionismo sovracomunale avviata la legge reg. Toscana n. 37/1979. A fronte del programma di riordino, è dunque riservata ai singoli Comuni la possibilità di decidere in piena autonomia non solo 'se' associarsi, ma anche le decisioni circa la forma giuridica per l'esercizio associato e le funzioni e i servizi da esercitare in forma associata tenuto conto della popolazione e del territorio di riferimento. Una volta intrapresa la strada della gestione associata, il ruolo della Regione è quello di favorire tale percorso attraverso contributi economici differenziati non solo in base allo stato di avanzamento della nuova forma associativa (grazie alla previsione di un contributo di avviamento e di un contributo annuale, da attribuire alle forme associative già

insediate) ma, soprattutto, in base alle specifiche caratteristiche degli enti locali: tenendo conto cioè del numero dei Comuni coinvolti, del numero dei servizi esercitati e della loro rilevanza e tipologia, della densità demografica dei Comuni compresi nella forma associativa. Naturalmente è rilevante anche la tipologia della forma associativa prescelta (ad esempio, unione, circondario, convenzione) poiché da essa dipende il maggiore o minore livello d'integrazione istituzionale.

L'elevato numero di Comuni che hanno deciso di avvalersi dei contributi economici previsti da questa disciplina per l'attivazione e il funzionamento delle gestioni associate sembra aver determinato il definitivo tramonto della diffidenza verso l'associazionismo sovra comunale.

10.3. La riorganizzazione dei servizi locali in Toscana: dalla legge reg. Toscana n. 40/2001 al Programma di riordino territoriale del 2003

La legge reg. Toscana n. 40/2001 ha posto le basi per un complessivo programma di riorganizzazione territoriale e di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi nei piccoli Comuni toscani. In tal senso la Regione ha provveduto ad una prima ricognizione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali promossi su iniziativa comunale, giungendo alla predisposizione di un programma di riordino territoriale che ha trovato un fondamentale punto di riferimento e una compiuta realizzazione con l'approvazione del programma di riordino territoriale nel dicembre 2003 (delib. Consiglio regionale Toscana 17 dicembre 2003, n. 225), nel quale sono individuati oltre agli ambiti e ai livelli suddetti, le condizioni e i requisiti necessari per accedere ai contributi per l'esercizio associato, per la loro revoca e la loro misura.

Secondo le linee generali tracciate nel programma, i livelli ottimali costituiscono il punto centrale di riferimento per ogni futuro intervento normativo regionale volto a disciplinare l'esercizio di funzioni e l'erogazione di servizi pubblici, così da consentire un'integrazione orizzontale delle scelte politiche effettuate nei vari ambiti di intervento regionale. In questo modo il fulcro istituzionale degli interventi normativi si trasferisce dai piccoli Comuni a un livello più ampio (c.d. ottimale) per consentire un'azione coordinata e integrata sul presupposto che l'integrazione non poggia tanto sulla vicinanza geografica ma, soprattutto, sulla consapevolezza di appartenere a un territorio che presenta problematiche e bisogni tendenzialmente comuni. A questi aggregati ottimali non corrispondono necessariamente singoli enti locali, come le Comunità montane o i Circondari: la scelta istituzionale non è stata quella di individuare i livelli ottimali in enti esistenti. Il riordino è fondato proprio sulla

attribuzione ai Comuni del c.d. livello ottimale, di concordare tra loro la forma istituzionale più opportuna e adeguata, tra quelle individuate in via generale dalla Regione, mediante la quale realizzare le gestioni associate.

Il programma di riordino territoriale, oltre ad indicare gli obiettivi programmatici del riordino territoriale,

- a. individua i livelli ottimali per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali – comprendendovi la generalità dei Comuni con popolazione residente inferiore a 10mila ab.;
- b. descrive, per ciascun livello ottimale, i programmi di gestione associata realizzati o promossi dai Comuni nonché le forme associative prescelte;
- c. individua, sulla base delle legislazione regionale, gli ambiti territoriali da considerare rilevanti per l'incentivazione delle gestioni associate;
- d. individua le funzioni ed i servizi rilevanti ai fini dell'incentivazione delle gestioni associate;
- e. stabilisce le condizioni e i requisiti per l'incentivazione delle gestioni associate.

Con la suddetta deliberazione n. 225/2003 (come modificata con delib. Consiglio regionale 16 febbraio 2005, n. 24), sono stati individuati 50 livelli ottimali per la gestione associata che coinvolgono 260 Comuni toscani (tutti i 205 Comuni inferiori a 10mila abitanti, più 55 Comuni di dimensioni maggiori). I 27 Comuni che, per loro scelta, risultano fuori dai livelli ottimali sono tutti di dimensioni superiore a 10.000 abitanti e non sono destinatari di alcuna forma di incentivazione finanziaria, se non in casi particolari. I livelli ottimali coincidono solo in parte con le 34 zone socio-sanitarie, che in alcuni casi si sovrappongono al livello ottimale.

Fermo restando che il programma definito dai Comuni del livello ottimale può prevedere anche gestioni associate non rilevanti per l'incentivazione e che esso non preclude l'incentivazione di funzioni e servizi rilevanti non compresi nel programma medesimo (art. 3, co. 4), ai fini dell'incentivazione, la gestione associata può essere svolta mediante una considerevole varietà di forme. In particolare, la gestione associata può essere attribuita a (art. 7):

- a. uno dei Comuni partecipanti alla gestione associata, a seguito di convenzione stipulata tra i Comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso uno di essi o la delega di funzioni e servizi in favore di uno di essi;
- b. Comunità montana, a seguito di convenzione stipulata tra i Comuni partecipanti alla gestione associata e la Comunità montana cui appartengono due o più dei Comuni

- medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso la Comunità montana o la delega di funzioni e servizi a favore di essa;
- c. Circondario, istituito ai sensi della legislazione regionale vigente, quando gli atti costitutivi o aggiuntivi prevedono l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, e questo si svolge a seguito di convenzione, stipulata tra i Comuni partecipanti alla gestione associata e il Circondario cui appartengono i Comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso il Circondario o la delega di funzioni e servizi a favore di esso;
 - d. unione di Comuni, costituita ai sensi della legislazione vigente e comprendente Comuni appartenenti allo stesso livello ottimale o alla stessa zona socio-sanitaria;
 - e. consorzio costituito ai sensi dell'art. 31 T.u.e.l.; non sono considerati i consorzi obbligatori di cui all'art. 31, co. 7, T.u.e.l.;
 - f. altre forme associative di gestione di funzioni e servizi comunali, individuate dalla Giunta regionale sulla base della normativa vigente, che comportano integrazione di competenze, strutture, risorse finanziarie, personale.

Al fine di evitare la costituzione di gestioni associate temporanee, le suddette convenzioni devono prevedere una durata della medesima gestione non inferiore a due anni (art. 9, co. 3). La forma associativa prescelta resta nella disponibilità dei Comuni che possono, in ogni momento, modificarla.

L'altro aspetto tra i più interessanti del programma riguarda il notevole ampliamento dell'elenco dei servizi/funzioni oggetto dell'incentivazione, che vengono quindi a comprendere in modo più completo tutti quelli compresi nelle varie aree di intervento (dall'istruzione, all'amministrazione generale, ai servizi sociali, ecc.).

Il *Programma di riordino* configura, dunque, un modello base costituito da un unico e condiviso livello ottimale, nel qual realizzare gestioni associate in ogni campo con una pluralità di forme associative. Il modello base è l'unico che consente di pervenire al contributo forfettario iniziale (cfr. *infra*, § 10.4), quando si raggiunge un numero sufficiente di gestioni associate attivate ossia un livello minimo di integrazione. La regola è che il livello minimo di integrazione corrisponde al raggiungimento di un punteggio (pari ad 8) considerato che la generalità di gestioni associate comportano un punteggio pari ad 1.

Una volta attivato il modello base e dunque conseguito il contributo forfettario iniziale, il *Programma di riordino* prevede che l'incentivazione (nella forma del contributo annuale) possa essere conseguita anche in situazioni diverse. Lo scopo è di consentire che l'esperienza delle gestioni associate del livello ottimale, una volta avviata, perduri nel tempo. Cosicché è

possibile ottenere l'incentivazione annuale anche per altre aggregazioni interne al livello ottimale o coinvolgenti la zona socio-sanitaria.

Nelle ipotesi di crisi delle gestioni associate è previsto un procedimento di revoca dei contributi assegnati. L'intero procedimento appare ispirato ai principi di leale collaborazione tra Regioni e enti locali beneficiari ed è innanzitutto preordinato ad accertare la possibilità del superamento della crisi (art. 17 e 18, delib. Consiglio regionale Toscana n. 225/2003, e delib. Consiglio regionale Toscana n. 22 marzo 2004, n. 273).

10.4. I criteri per la concessione dei contributi

La concessione dei contributi per l'incentivazione delle gestioni associate tiene conto di due aspetti: il primo, relativo alle forme associative destinatarie dell'incentivazione; il secondo, riguardante le specifiche modalità per l'incentivazione.

Le forme associative che possono beneficiare dei contributi sono quelle indicate in precedenza (cfr. § 10.3). Peraltro il *Programma di riordino* prevede anche la possibilità di incentivare aggregazioni di Comuni diverse da quelle risultanti dai livelli ottimali: il riferimento è alle 34 zone socio-sanitarie, che si affiancano ai livelli ottimali e rappresentano il riferimento istituzionale per l'incentivazione delle gestioni associate in materia di servizi sociali ed educativi. Queste ultime aggregazioni di Comuni non mettono in discussione i rapporti di collaborazione sorti nei livelli ottimali di nuova istituzione ma sembrano preordinati a rafforzarli ed a affiancarli in vista della creazione di dimensioni amministrative sovracomunali, volte alle stabile e durevole gestioni di servizi.

A conferma della estrema flessibilità delle soluzioni previste nel *Programma di riordino* è, poi, prevista l'incentivazione, con l'erogazione del contributo annuale, anche delle aggregazioni di Comuni (diverse dai livelli ottimali) che rispondano al criterio della continuità territoriale, ossia le aggregazioni che coinvolgono tutti i Comuni appartenenti a più livelli ottimali aventi continuità territoriale oppure altre aggregazioni che coinvolgono Comuni contigui con popolazione complessiva non inferiore ai 10mila abitanti.

L'incentivazione, in caso di gestioni associate che coinvolgano tutti i Comuni di un livello ottimale, è realizzata mediante concessione di un contributo forfettario iniziale – attribuibile una sola volta – e un contributo annuale, attribuibile per un massimo di cinque anni.

Al contributo forfettario iniziale – concesso un'unica volta – possono accedere unicamente le gestioni associate ad ognuna delle quali partecipino tutti i Comuni di un livello ottimale e di cui risultino responsabili gli stessi Comuni ovvero gli altri soggetti indicati in

precedenza. Peraltro il contributo forfettario può essere concesso anche alle gestioni associate di servizi e interventi comunali che sono svolte o sono oggetto di programmazione nella zona socio-sanitaria, purché ad essa partecipino tutti i Comuni del livello ottimale ed a condizione che i Comuni partecipanti alle gestioni associate raggiungano la maggioranza di quelli che costituiscono il livello ottimale costituito dalla zona socio-sanitaria (art. 10, co. 1 e 7). Il contributo è attribuito quando viene raggiunto il livello minimo di integrazione definito con atto della Consiglio regionale.

Il *Programma di riordino*, mentre per l'attribuzione del contributo forfettario prevede la necessaria partecipazione di tutti i Comuni facenti parte del livello ottimale, per l'erogazione del contributo annuale dispone che la partecipazione possa essere anche solo parziale (artt. 11 e 12), potendo altresì configurarsi come situazione temporanea e transitoria nel caso in cui, entro i successivi due anni dalla concessione del primo contributo annuale, tutti i Comuni entrino a far parte del livello ottimale (in tal caso possono beneficiare del raddoppio del punteggio della gestione nella prima annualità) (art. 12, co. 2).

Al contributo annuale – attribuito per un massimo di cinque anni consecutivi – possono accedere le gestioni associate cui partecipino tutti i Comuni di uno stesso livello a condizione che sia stato concesso il contributo forfettario iniziale, sussista il livello minimo di integrazione e delle gestioni e della gestione associata siano responsabili i Comuni del livello ottimale ovvero gli altri soggetti cui la stessa può essere attribuita (art. 11, co. 1). Il contributo annuale nel caso di gestione associata cui partecipino soltanto una parte dei Comuni di uno stesso livello ottimale, è attribuito invece per un massimo di quattro anni consecutivi, a condizione che sia stata concesso il contributo forfettario iniziale, che nel livello ottimale – oppure tra i Comuni che richiedono il contributo aventi popolazione complessiva non inferiore a 10mila abitanti – sussista il livello minimo di integrazione determinato in relazione a ciascuna area tematica e gli stessi Comuni siano responsabili delle gestioni associate (art. 12).

Il contributo annuale è concesso anche alle gestioni associate cui partecipino tutti i Comuni di una stessa zona socio-sanitaria ovvero tutti i Comuni di livelli ottimali ricompresi nella stessa zona socio-sanitaria quando la gestione associata riguardi servizi e interventi comunali che attengono a materie nelle quali si svolge la programmazione nella zona socio-sanitaria. Se la gestione comprende anche Comuni facenti parte di livelli ottimali, il contributo può essere concesso solo se è stato attribuito il contributo forfettario iniziale per il livello di appartenenza e se è stato raggiunto il livello minimo di integrazione per gestioni associate

diverse da quelle oggetto della programmazione nella zona socio-sanitaria cui partecipino tutti i Comuni dello stesso livello ottimale (art. 13).

Nell'ambito delle politiche volte alla diffusione delle forme di gestione associata, particolare importanza riveste la scelta dei criteri da adottare per l'incentivazione. La definizione dei criteri condiziona in maniera determinante l'assetto organizzativo delle gestioni associate che si vengono a istituire sul territorio regionale, favorendo la scelta di una determinata forma associativa e l'esercizio di una determinata tipologia di servizi e funzioni.

I criteri prescelti sono quelli relativi:

- a. al numero di Comuni partecipanti e
- b. al numero di funzioni esercitate in forma associata.

Questi criteri premiano dunque quegli enti che dimostrano maggiori capacità di coordinamento sul territorio e di coinvolgimento degli enti associati e che prefigurano un più ampio progetto comune di collaborazione.

Il *Programma di riordino* attribuisce, poi, particolare attenzione al grado di integrazione delle funzioni e dei servizi. È infatti previsto un meccanismo di premialità per la scelta di quelle specifiche forme associative che per la loro natura giuridica comportano un certo grado di integrazione (vale a dire le fusioni, unioni, comunità montane) e premia le scelte di integrazione attuate più specificatamente nelle modalità di gestione dei servizi e delle funzioni. Nell'ipotesi in cui più Comuni di uno stesso livello ottimale ricorrano a più forme associative, il contributo da attribuire è individuato con riguardo al numero delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata.

Infine, per ottenere i contributi, l'esercizio associato deve avere avuto effettivamente inizio entro la data di trasmissione della domanda di contributo. L'effettività dell'esercizio associato è verificabile sulla base dei seguenti elementi, individuati nel *Programma di riordino*: a) l'efficacia dell'atto associativo non deve essere condizionata al decorrere di termini; b) l'ente responsabile della gestione deve avere individuato la struttura operativa che si occupa della gestione; c) gli enti associati devono provvedere entro i termini di legge all'adozione degli atti di bilancio; d) gli enti associati devono provvedere all'adeguamento dei regolamenti rilevanti per lo svolgimento della gestione associata.

11. Per concludere

Il *Programma regionale di sviluppo 2006-2010* ha posto al centro degli obiettivi di *governance* della Regione il rafforzamento della rete delle istituzioni locali attraverso «la promozione di processi virtuosi di riforma amministrativa, di cooperazione locale e di area

vasta». L'analisi che precede evidenzia la costruzione di un sistema di *governante* attorno a tre grandi assi: le Aree vaste interprovinciali, le Comunità montane e l'associazionismo comunale, con l'intento di definire livelli adeguati di programmazione delle politiche e di gestione delle funzioni e dei servizi.

Le prime costituiscono il tentativo di ricomporre le scelte programmatiche ad un livello intermedio, di cui siano protagonisti le Province ed i Comuni e in grado di rafforzare il ruolo degli enti locali per farne un interlocutore unitario rispetto al livello regionale. L'Area vasta è già una realtà istituzionale in alcuni importanti settori (ad es., la sanità), ma le esigenze di cooperazione strutturata emergono anche in settori diversi (ad es., trasporto pubblico, mobilità, ambiente, pianificazione territoriale delle funzioni) e sospingono verso una loro sempre maggiore centralità

Le seconde hanno rappresentato e rappresentano la forma istituzionale che, oltre a valorizzare i territori montani, costituisce il punto di riferimento per l'esercizio associato delle funzioni capace di avviare processi di unità dell'amministrazione in contesti in cui si pone in maniera evidente l'esigenza di promuovere l'adeguatezza dei Comuni.

Il terzo asse – l'associazionismo comunale – è lo strumento essenziale di cui i piccoli Comuni dispongono per continuare ad esercitare il ruolo che è loro proprio. Lo scopo è quello di evitare che il ruolo del Comune – di fronte ai nuovi compiti deputato a svolgere – finisca per evaporare, con la conseguente produzione di una sorta di disattivazione di fatto del disegno costituzionale che riconosce nelle comunità locali una necessaria dimensione organizzativa.

Il problema dell'adeguatezza degli enti locali si pone sia per evidenti ragioni organizzative (piccoli Comuni) sia per il fatto indubitabile che l'azione dei pubblici poteri locali impone a volte processi cooperativi strutturati e stabili tra gli stessi enti costituzionalmente garantiti. I processi di cooperazione possono assumere forme diverse. I maggiori problemi in materia si addensano sulle differenti opzioni associazionistiche (unioni di Comuni, Comunità montane, gestioni associate) che dovrebbero dare sostanza sia all'attuazione del principio costituzionale di adeguatezza sia alle esigenze di semplificazione che richiedono l'avvio, per quanto possibile, dell'unificazione degli ambiti territoriali di riferimento.

L'analisi svolta nelle pagine che precedono evidenziano innanzitutto il carattere essenziale della del processo istituzionale in corso nella Regione Toscana dato dalla assunzione della sperimentazione organizzativa come metodo guida per definire i modelli della c.d. cooperazione strutturata.

In questo campo la legislazione regionale definisce innanzitutto percorsi sperimentali di individuazione di possibili modelli istituzionali: basta ricordare il caso delle gestioni associate e quello della Società della salute, promosse inizialmente in ambiti territoriali ed istituzionali circoscritti. Questo metodo prende atto della – e costituisce la risposta alla – difficoltà di imporre tanto modalità di gestione delle funzioni e dei servizi uniformi nei differenti contesti, quanto forme organizzative che, anche se caratterizzate dal fatto che è lo stesso ente locale che concorre a costituirle e partecipa alla gestione, sono e restano oggettivamente soggetti giuridici terzi, diversi rispetto all'ente locale medesimo.

Il metodo della iniziale sperimentazione parziale di modelli istituzionali diventa così il criterio per dare attuazione sia al principio costituzionale di adeguatezza che a quello di differenziazione, principi che di per sé rendono difficile ipotizzare una legislazione univoca e uniforme, preordinata ad imporre un modello associativo predeterminato a Comuni che non soltanto provengono da tradizioni differenti, ma che, soprattutto, si collocano in aree geografiche e tradizioni culturali consolidate nel tempo. Questa scelta evidentemente non produce alcuna legittimazione alla moltiplicazione indeterminata dei modelli associativi: essa costituisce, piuttosto, la risposta alle oggettive resistenze dei Comuni ad ogni cambiamento forzato e propone la condivisione dei mutamenti istituzionali, mutamenti comunque governati dalla Regione e non rimessi alla fantasia organizzativa dei Comuni.

La legislazione e gli atti di governo regionali hanno promosso e continuano a promuovere lo sviluppo 'guidato' dell'associazionismo comunale, caratterizzato dall'esigenza di privilegiare le forme associative stabili che meglio consentono il più ampio e qualificato esercizio delle competenze comunali, di ricondurre l'associazionismo comunale a livelli ottimali tendenzialmente unitari (plurifunzionali), di favorire – sulla base dell'autonoma determinazione delle Province e di accordi tra Province e Comuni – il decentramento delle funzioni provinciali che avvalgano dell'associazionismo comunale già radicato sul territorio (Circondari), di avviare, di concerto con Province e Comuni interessati, significative esperienze di cooperazione di area vasta per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi.

Le forme di cooperazione strutturata non mettono dunque in discussione i livelli di governo costituzionalmente garantiti, ma appaiono preordinati a svilupparne le potenzialità. Esse, come visto, sono, almeno nella fase iniziale, normalmente volontarie (si pensi al modello della Società della Salute), per poi assumere il carattere della obbligatorietà sia nei casi in cui la valutazione della sperimentazione sia stata positiva, sia nelle ipotesi in cui il problema dell'adeguatezza si pone in termini talmente stringenti da non consentire reali alternative.

La disciplina regionale delle forme di cooperazione strutturata ha dunque l'obiettivo di dotare il sistema toscano delle autonomie di strumenti volontari per consentire un'attuazione condivisa dei principi costituzionali ex art. 118, co. 1, Cost.

Tutto ciò si pone in contrasto con l'obiettivo della semplificazione istituzionale? La risposta pare dover essere negativa, perché la disciplina regionale appare proprio preordinata ad affrontare le situazioni che richiedono processi di unità dell'amministrazione e che tuttavia non possono essere validamente risolti con la sola allocazione delle competenze. Sotto questo profilo, la definizione di nuovi livelli istituzionali è costruita non per sottrarre competenze ai livelli costituzionalmente garantiti, ma per definire gli strumenti per il più efficace esercizio delle competenze attribuite. Parimenti, la istituzionalizzazione delle sedi di cooperazione non costituiscono veri e propri processi obbligatori di entificazione. Le 34 conferenze dei Sindaci delle zone socio-sanitarie, le 3 conferenze di Area vasta per la programmazione sanitaria e la gestione dei servizi amministrativi, i 50 livelli ottimali per la gestione associata della generalità delle funzioni e dei servizi comunali, sono esperienze di cooperazione strutturata che presentano caratteristiche differenti. E tuttavia, ciascuna di esse tenta di rispondere all'esigenza di dotare il sistema delle autonomie di sedi stabili ed efficienti di negoziazione, di raccordo ed integrazione.

Il problema attuale di questo sistema è, casomai, quello di superare duplicazioni e sovrapposizioni per sviluppare strumenti di cooperazione in grado di assicurare la 'plurifunzionalità' e l'omogeneità degli ambiti territoriali di riferimento verso cui far convergere le aggregazioni di Comuni tanto per l'attività di programmazione intercomunale quanto per la gestione associata di funzioni e servizi.

I processi istituzionali sviluppati nella Regione Toscana, dunque, escludono qualsiasi ipotesi di mantenimento assistito della frammentazione amministrativa con la consapevolezza che una siffatta scelta vorrebbe dire privare i Comuni di una reale autonomia e di un effettivo potere di governo che finirebbe per essere assorbito non soltanto da diversi e più ampi livelli istituzionali, ma finanche da aggregati di gestione tecnica ed economica (che è la vicenda che ha fatto da sfondo alla costituzione degli *ESTAV*). Una scelta che oltre a maggiori costi e inefficienze, significherebbe la penalizzazione dei cittadini dei Comuni più piccoli nell'accesso ai servizi, tanto in termini di quantità che di qualità, con una conseguente penalizzazione sul piano dei diritti.

All'opposto, il modello a cui si è dato vita è stato fondato sull'incentivazione e l'accompagnamento alla cooperazione intercomunale, attraverso soprattutto l'iniziale ricorso

alle gestioni associate volontarie, e costruito sul principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Se e come tutto ciò si traduca anche in una semplificazione istituzionale al momento forse è difficile pronosticarlo: è certo che la strada intrapresa intende innanzitutto dare attuazione al principio di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni amministrative. La semplificazione dei livelli istituzionali può esserne una conseguenza.

Indicazioni bibliografiche

Angiolini V., *Il riassetto dei piccoli Comuni*, in *Dir. reg.*, 19935 (2/3), pp. 270 ss.

Bindi S., *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana*, Firenze, Irpet, 2005.

Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

Bugnoli S., *Un modello originale le scelte della Toscana in materia sociosanitaria*, in *Studi Zancan*, 2006 (5), p. 34

Camagni R., *Cinque tesi a proposito di pianificazione strategica urbana*, in *Pianificazione strategica per la governance del territorio*, Milano, Lattanzio, 2006, p. 25 ss.

Cammelli M., *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istit. feder.*, 2001, pp. 1078 ss.

Cammelli M. (a cura di), *L'innovazione tra centro e periferia. Il caso Bologna*, Bologna, il Mulino, 2004.

Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007.

Carrino A., *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, E.s.i., 2005, pp. 648 ss.

Caselli R., *La gestione associata dei servizi pubblici locali nei comuni toscani*, Firenze, Irpet, 2000.

Caselli R., *I servizi pubblici locali nei piccoli comuni della Toscana*, Firenze, Irpet, 2003.

Cavenago D., *Città e piano strategico. Percorsi di governante del territorio. Esperienze italiane e internazionali*, Milano, F. Angeli, 2004.

Cugurra G., *Competenze amministrative e limiti territoriali*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 17 ss.

Costato M., *La nuova legge per le zone montane*, Milano, Giuffrè, 1995.

Dalfino E., *Le Comunità montane tra autonomia e coordinamento*, in *Quad. autonomie*, 1988, pp. 61 ss.

Dalfino E., *Le Comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Bari, Cacucci, 1991.

De Luca G., *L'area metropolitana di Firenze*, in M. Talia [a cura di], *Città e regioni in Europa: peculiarità e convergenze nella pianificazione delle grandi reti urbane*, in *Urbanistica Dossier*, 2003.

De Martin G.C., *Essenziali le istituzioni di vallata per l'autogoverno della montagna*, 2008 (paper).

Dente B. - Melloni E., *Il piano strategico come strumento di 'governance' locale: il caso Torino*, in *Amm.* 2005 (3) pp. 385 ss.

Dominijanni M. - Nante N., *ESTAV: un modello di efficienza in sanità*, 2006 (paper)

Ferrara R., *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in *Dir. amm.*, 1994, pp. 373 ss.

Ferraris L., *Decentramento amministrativo*, in *Digesto disc. Pubbl.*, IV ediz., Aggiorn., Torino, Utet, 2000, pp. 182 ss.

Fiorillo F. - Robotti L. (a cura di), *L'unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, F. Angeli, 2006.

- Fiorillo F., *IL sistema delle agevolazioni e degli incentivi per le Unioni di Comuni*, 2008 (paper) (estratto dal volume in corso di pubblicazione *Comuni per forza. Governiamo il cambiamento istituzionale: unitarietà e differenziazione delle funzioni; qualità dei servizi e garanzie per i cittadini nel sistema amministrativo dei Comuni*).
- Formez, *La governace locale. Linee guida per le Comunità montane*, Roma, 2005.
- Gallo C.E., *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 461 ss.
- Gambino S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, Maggioli, 1998.
- Gastaldi F., *La continua diffusione dei piani strategici. Verso nuove modalità di governo del territorio d'area vasta?*, in *Arch. st. urb. reg.*, 2006 (85-86), pp. 213 ss.
- Giani M., *Forme innovative di integrazione tra enti locali*, Milano, Guerini e associati, 2003.
- Giocoli Nacci P. *Enti territoriali e mutamenti dei territori*, Bari, Cacucci, 2005.
- Iacovone G., *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2008
- Le gestioni associate in Toscana* a cura della Presidenza - Giunta della Regione Toscana, Firenze, 2004.
- Paron F., *Il riordino territoriale in Emilia-Romagna: un primo bilancio*, in *Istit. feder.*, 2000 (2), pp. 419 ss.
- Pegoraro L., *Problematiche giuridico-istituzionali delle città non metropolitane*, in *Reg. gov. locale*, 1995 (5), pp. 671 ss.
- Pieracci S., *L'evoluzione del coordinamento istituzionale nell'esperienza regionale toscana*, in *Quad. autonomie*, 1988, pp. 41 ss.
- Pizzetti F., *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, 2008 (paper) (estratto dal volume in corso di pubblicazione *Comuni per forza. Governiamo il cambiamento istituzionale: unitarietà e differenziazione delle funzioni; qualità dei servizi e garanzie per i cittadini nel sistema amministrativo dei Comuni*).
- Pizzimenti E., *Programmazione locale e concertazione in Toscana: l'esperienza della legge regionale 41/98*, Firenze, Irpet, 2004.
- Racca E. - Gurisatti P. - Dal Bosco T. - Bella M., *Le Comunità montane: continuità nella tradizione, discontinuità di azione*, 2007 (paper Conferenza programmatica Uncem, L'Aquila, 22-23 novembre 2007).
- Regione Toscana - Giunta regionale, *Le gestioni associate in Toscana*, Firenze, 2004.
- Regione Toscana - Giunta regionale, *Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione del programma di riordino territoriale, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 17 dicembre 2003, n. 225, a norma dell'art. 7 della legge reg. 16 agosto 2001, n. 40*, Firenze, dicembre 2006.
- Sanviti G., *Coordinamento e collaborazione tra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in *Reg.*, 1994, pp. 321 ss.
- Sicari S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *POL. Dir.*, 2003, pp. 115 ss.
- Sorace D., *Problemi di riorganizzazione dell'amministrazione locale nelle 'aree metropolitane'*, in Belligni S. (a cura di), *Governare la democrazia*, Milano, F. Angeli, 1981, pp. 168 ss.
- Sorace D., *Intervento su 'il governo delle aree metropolitane in Italia*, in Urbani P. (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Milano, F. Angeli, 1985, pp. 113 ss.
- Sorace D., *Una soluzione per i rebus metropolitani*, in *Le Regioni*, 1991, pp. 360 ss.
- Travi A., *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 673 ss.
- Tubertini C., *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali, tra principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Istit. feder.*, 2000 (2), pp. 305 ss.
- Valotti G. - Zangrandi A., *Dall'autonomia istituzionale all'autonomia realizzata: nuovi modelli di riferimento per l'ente locale*, Rimini, Maggioli, 1996.
- Vandelli L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 1992.

Vandelli L., *L'ordinamento delle autonomie tra bilanci, conferme e svolte*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 1140 ss.

Xilo G., *Evoluzione delle politiche e normative regionali a supporto dei processi associativi*, 2008 (paper) (estratto dal volume in corso di pubblicazione *Comuni per forza. Governiamo il cambiamento istituzionale: unitarietà e differenziazione delle funzioni; qualità dei servizi e garanzie per i cittadini nel sistema amministrativo dei Comuni*).

Tabella 1 – ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DEI 27 PAESI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA
(AL 1° GENNAIO 2007)

GERMANIA 82,4 MILIONI DI ABITANTI (BERLINO: 3.388.000) (1) 357.026 KM2	AUSTRIA 8,3 MILIONI DI ABITANTI (VIENNA: 1.550.000) (5) 83.871 KM2	BELGIO 10,5 MILIONI DI ABITANTI (BRUXELLES: 978.000) (1) 30.528 KM2
16 STATI FEDERATI	9 STATI FEDERATI	3 REGIONI
439 CIRCOSCRIZIONI	35 CIRCOSCRIZIONI	11 PROVINCE
13.176 COMUNI	2.381 COMUNI	589 COMUNI
BULGARIA 7,7 MILIONI DI ABITANTI (SOFIA: 1.113.000) (7) 110.993 KM2	CIPRO 0,8 MILIONI DI ABITANTI (NICOSIA: 161.000) (6) 5.695 KM2	DANIMARCA 5,4 MILIONI DI ABITANTI (COPENAGHEN: 499.000) (2) 43.098 KM2
6 REGIONI		
28 CIRCOSCRIZIONI		15 CONTEE
5.340 COMUNI	614 COMUNI	271 COMUNI
SPAGNA 43,8 MILIONI DI ABITANTI (MADRID: 2.957.000) (4) 505.997 km2	ESTONIA 1,4 MILIONI DI ABITANTI (TALLINN: 400.000) (6) 43.698 km2	FINLANDIA 5,3 MILIONI DI ABITANTI (HELSINKI: 560.000) (5) 338.145 km2
19 regioni	5 circoscrizioni	5 province
52 province	15 DISTRETTI	20 distretti
8.108 comuni	241 comuni	446 comuni
FRANCIA 62,9 MILIONI DI ABITANTI (Parigi: 2.125.000) (1) 632.834 KM2	GRECIA 11,1 MILIONI DI ABITANTI (Atene: 789.000) (3) 131.957 KM2	UNGHERIA 10,1 MILIONI DI ABITANTI (Budapest: 1.778.000) (6) 93.029 KM2
26 regioni	13 PROVINCE	7 regioni
100 DIPARTIMENTI	51 circoscrizioni	20 CIRCOSCRIZIONI
36.678 COMUNI	6.130 comuni	3.145 COMUNI
IRLANDA 4,2 MILIONI DI ABITANTI (DUBLINO: 496.000) (2) 69.797 KM2	ITALIA 58,8 milioni di abitanti (Roma: 2.547.000) (1) 301.336 km2	LETTONIA 2,3 MILIONI DI ABITANTI (RIGA: 757.000) (6) 64.589 KM2
8 regioni	20 regioni	6 REGIONI
34 contee	103 province	
3.440 comuni	8.101 comuni	536 comuni
LITUANIA 3,4 milioni di abitanti (VILNIUS: 554.000) (6) 65.300 km2	LUSSEMBURGO 0,5 MILIONI DI ABITANTI (LUSSEMBURGO: 77.000) (1) 2.586 km2	MALTA 0,4 MILIONI DI ABITANTI (LA VALLETTA: 364.000) (6) 316 km2
10 circoscrizioni	13 cantoni	6 distretti
515 comuni	118 comuni	68 comuni
OLANDA 16,3 MILIONI DI ABITANTI (AMSTERDAM: 735.000) (1) 41.528 km2	POLONIA 38,2 milioni di abitanti (Varsavia: 1.610.000) (6) 312.680 km2	PORTOGALLO 10,6 MILIONI DI ABITANTI (LISBONA: 565.000) (4) 91.947 km2

12 province	16 province	7 regioni
40 circoscrizioni	45 circoscrizioni	30 circoscrizioni
489 comuni	2.478 comuni	4.257 comuni
REPUBBLICA CECA 10,3 milioni di abitanti (Praga: 1.169.000) (6) 78.867 km ²	ROMANIA 21,6 MILIONI DI ABITANTI (BUCAREST: 937.000) (7) 238.391 km ²	REGNO UNITO 60,4 MILIONI DI ABITANTI (LONDRA: 7.172.000) (2) 243.820 km ²
8 province	8 regioni	37 contee
14 circoscrizioni	42 circoscrizioni	133 circoscrizioni
6.249 comuni	2.951 comuni	10.679 comuni
SLOVACCHIA 5,4 MILIONI DI ABITANTI (BRATISLAVA: 452.000) (6) 49.034 km ²	SLOVENIA 2,0 MILIONI DI ABITANTI (LUBIANA: 271.000) (6) 20.273 km ²	SVEZIA 9,0 milioni di abitanti (Stoccolma: 750.000) (5) 441.370 km ²
4 province		8 province
8 circoscrizioni	12 circoscrizioni	21 circoscrizioni
2.928 comuni	193 comuni	290 comuni

TABELLA 2 – Griglia di riferimento delle funzioni tra Regione ed altri 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>I.r. 77/1995 Sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi e norme generali di funzionamento</p> <p>Modificata da: I.r. n. 40/1996 I.r. n. 53/2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generalità delle funzioni amministrative di tipo gestionale non riservate, secondo i criteri della presente legge, alla Regione, alle Province o ad altri enti locali • Funzioni amministrative di programmazione a dimensione locale • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Atti di programmazione delle Province, rilevanti ai fini della programmazione regionale • 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, rilevamento, disciplina e 	<ul style="list-style-type: none"> • Funzioni di programmazione e controllo nonché di alta amministrazione • Funzioni amministrative corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Le Comunità montane esercitano le funzioni delegate da Provincia e Comune 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Le leggi regionali di riordino attribuiscono agli enti locali la titolarità delle funzioni che ad essi competono • Le funzioni attribuite agli enti locali, ai sensi del comma precedente, sono dai medesimi esercitate in piena autonomia

		<p>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"> ▪ 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 ▪ 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 			
<p>Lr. 76/1996 Disciplina degli accordi di programma e delle conferenze dei servizi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conclusione accordo di programma con la Regione, con gli altri Enti locali, amministrazioni ed enti pubblici per la realizzazione di lavori 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conclusione accordo di programma con la Regione, con gli altri Enti locali, amministrazioni ed enti pubblici per la realizzazione di lavori 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conclusione accordo di programma con gli Enti locali, amministrazioni ed enti pubblici per la realizzazione di lavori pubblici 		

<p>Modificata da: l.r. 1/2005</p>	<p>pubblici</p> <ul style="list-style-type: none"> Per la realizzazione di una o più opere, interventi o programmi di intervento 	<p>pubblici</p> <ul style="list-style-type: none"> Per la realizzazione di una o più opere, interventi o programmi di intervento 	<ul style="list-style-type: none"> Per la realizzazione di una o più opere, interventi o programmi di intervento 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 		
<p>l. r. 81/2000 Disposizioni in materia di sanzioni amministrative</p>	<ul style="list-style-type: none"> 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 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 Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge sono 	<ul style="list-style-type: none"> 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 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 Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge sono 	<ul style="list-style-type: none"> 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 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 Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge sono 	<ul style="list-style-type: none"> 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 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 Le potestà sanzionatorie esercitate dalla Regione alla data di entrata in vigore della 	<ul style="list-style-type: none"> Riserva di legge regionale sulla disciplina dell’applicazione delle sanzioni amministrative

	<p>conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p>	<p>conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p>	<p>conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esercizio delle funzioni amministrative concernenti le potestà sanzionatorie relative a: le infrazioni amministrative ascrivibili in via solidale all'ente competente all'applicazione delle sanzioni • 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 sanitarie ed ospedaliere; 	<p>presente legge sono conferite agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono</p>	
--	---	---	---	---	--

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

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>I.r. 9/1998 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</p> <p>Modificata da: I.r. n. 1/2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Concorso alla elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore • Attuazione di specifici programmi di intervento definiti ai sensi delle normative regionali sulle procedure di programmazione • Cura di specifici interessi di carattere unitario previsti da norme regionali • 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; • Ricerca applicata, attività sperimentali e dimostrative a livello regionale 		

	sono delegate dalla Regione)	sono delegate dalla 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>L.r. 46/1975 Riforma della disciplina dei mercati all'ingrosso</p> <p>Modificata da: l.r. 57/1983 l.r.43/1986</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Realizzazione e gestione dei mercati istituiti • Disciplina del commercio all'ingrosso nel rispetto del regolamento tipo regionale 		<ul style="list-style-type: none"> • Piano regionale di intervento nel settore dei mercati all'ingrosso • Emanazione del regolamento tipo sulle materie attinenti alla disciplina e al funzionamento dei mercati all'ingrosso 		<ul style="list-style-type: none"> •
<p>L.r. 40/1982 Sub-delega alle Province delle funzioni amministrative delegate alla Regione relativamente alle attività dei Comitati provinciali prezzi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti in materia di regolamentazione dei prezzi al consumo 	<ul style="list-style-type: none"> • Funzioni amministrative di cui relative all'attività dei Comitati provinciali per i prezzi (delegate dalla Regione) 			
<p>L.r. 87/1998 Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apprestamento e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane • Nella materia 	<ul style="list-style-type: none"> • Esercizio di tutte le funzioni non individuate dalla presente legge o riservate alla Regione • Organizzazione di 	<ul style="list-style-type: none"> • Promozione di forme di concertazione permanente con gli Enti locali al fine di perseguire il maggior grado di efficienza 		<ul style="list-style-type: none"> • Riserva di legge regionale su coordinamento della programmazione regionale con quella locale, raccordo funzionale tra gli

<p>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</p> <p>Modificata da: 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>industria, delimitazione ed attuazione delle aree industriali ecologicamente attrezzate, sulla base degli atti di pianificazione</p>	<p>interventi per la formazione professionale degli operatori</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nella materia artigianato, tutte le funzioni attribuite alla Regione dal d.lgs. 127/1998 • Nella materia industria, le funzioni non espressamente riservate alla Regione • Definizione, nell'ambito del piano territoriale di coordinamento, dei criteri e delle priorità strategiche per l'individuazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate • 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 • 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 	<p>e di efficacia nell'esercizio delle rispettive funzioni</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concorso alla elaborazione ed alla 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 • Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale definiti ai sensi della legislazione vigente • Coordinamento dei sistemi informativi • Cura di specifici interessi di carattere unitario e altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle normative attuative della medesima • 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 • Determinazione delle modalità specifiche di formazione e di attuazione degli strumenti di programmazione negoziata 		<p>interventi regionali e quelli 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"> • Riserva di legge regionale sulle modalità di amministrazione del Fondo unico regionale per l'industria • Riserva di regolamento sui criteri generali ed i parametri tecnici di riferimento per la disciplina delle aree industriali ecologicamente attrezzate
--	---	---	--	--	--

		<p>veicoli a trazione animale 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"> • Funzioni attinenti all'assegnazione degli incentivi finanziari relativi alle attività di sostegno ai consorzi 	<p>sul territorio regionale per quanto attiene al raccordo con gli Enti locali e con i soggetti privati</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Esercizio del potere sostitutivo • 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 • 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 • Nella materia fiere 		
--	--	---	--	--	--

			<p>e mercati e commercio, riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale e regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> · Pubblicazione del calendario annuale delle manifestazioni fieristiche · Promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio · 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 · 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 · In materia di turismo e sport, l'elaborazione dei programmi · In materia di sportelli unici, in collaborazione con le 		
--	--	--	--	--	--

			<p>Camere di commercio, le 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"> · Promozione di specifici corsi di formazione e di aggiornamento per il personale addetto · 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 · 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 · Organizzazione e partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni organizzate al di fuori dei confini nazionali, promozione del sostegno finanziario, tecnico- 		
--	--	--	--	--	--

			<p>economico ed organizzativo di iniziative di investimento, di cooperazione e partenariato commerciale ed industriale da parte di imprese italiane</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sviluppo della commercializzazione nei mercati di altri Paesi dei prodotti-agroalimentari locali · Promozione degli investimenti esteri in Toscana · Promozione e sostegno alla costituzione di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane · Promozione del sostegno alla costituzione di consorzi agro-alimentari · Promozione e sostegno alla costituzione di consorzi turistico-alberghieri · Istituzione di un apposito soggetto dotato di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile quale soggetto unitario per lo svolgimento delle attività di promozione economica. 		
l. r. 35/2000 Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive			<ul style="list-style-type: none"> · 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 		

<p>Modificata da: l. r. 22/2008</p>			<p>produttive, anche ai fini dell'accesso ai finanziamenti regionali</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione, ivi compresi i servizi qualificati ed avanzati ed i processi di trasferimento tecnologico · Promozione dello sviluppo produttivo · Sostegno alle imprese per le attività produttive finalizzate alla promozione ed all'internazionalizzazione · Agevolazione dell'accesso al credito sviluppo di strumenti finanziari · 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 · 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 		
--	--	--	---	--	--

			<p>liberamente verificati dalle imprese interessate</p> <ul style="list-style-type: none"> · Realizzazione di infrastrutture di servizio alla produzione, al trasferimento tecnologico in favore delle imprese e dei sistemi produttivi · Sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla riduzione delle pressioni ambientali · Costituzione entro il 31 dicembre 2008 del Sistema regionale di "e-government" degli interventi a favore delle imprese · Controllo sull'attuazione degli interventi di sostegno alle imprese · 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 condotte		
L.r. 19/2004 Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamen to del sistema distributivo dei carburanti	<ul style="list-style-type: none"> • Rilascio dell'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio degli impianti di distribuzione di carburanti • Rilascio dell'autorizzazione per l'aggiunta di altri carburanti in impianti esistenti e per la ristrutturazione totale dell'impianto • Rilascio dell'autorizzazione per la sospensione dell'attività dell'impianto per un periodo superiore a sei mesi • Revoca e alla pronuncia di decadenza dell'autorizzazione • Verifica degli impianti in condizioni di incompatibilità con il sito sul quale insistono • Applicazione delle sanzioni amministrative • Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, predisposizione di un apposito piano di razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva comunale • Trasmissione annuale al competente ufficio della Giunta regionale dei dati relativi alla situazione della rete • Rilascio 				<ul style="list-style-type: none"> • 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

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

<p>periodica e distribuzione di carburanti</p> <p>Modificata da: l.r. 34/2007 l.r. 55/2007 l.r. 56/2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ricezione della dichiarazione di inizio di attività per l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande • Autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti per il rifornimento di carburante per i natanti • Ricezione di inizio attività per attività di commercio al dettaglio • 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 • Definizione dei programmi di qualificazione della rete commerciale • Disposizione della chiusura di un esercizio di vicinato o di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande • Decadenza dell'autorizzazione all'installazione e l'esercizio di impianti per la distribuzione dei carburanti 				
<p>l.r. 66/2007</p> <p>Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Costituzione di centri multifunzionali 		<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimento e diffusione di attività e servizi di prossimità nei territori interessati da fenomeni di carenza o 		

Comuni disagiati			rarefazione o cattivo 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>I.r. 85/1998 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</p> <p>Modificata da: I.r. 1/2001 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"> • Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali • Pubblicità sanitaria • Tutte le funzioni di vigilanza e organizzazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza • (Comune capoluogo di Provincia di riferimento delle Usl) Concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili • Determinazione di benefici aggiuntivi con risorse proprie 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale, definiti ai sensi della legislazione vigente • Coordinamento dei sistemi informativi • Cura di specifici interessi di carattere unitario e altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle normative attuative della medesima • 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 		<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina regionale della concessione di trattamenti economici a favore degli invalidi civili

			<p>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"> • Costituzione scorte di medicinali di uso non ricorrente, sieri, vaccini e presidi profilattici • Riconoscimento del servizio sanitario prestato all'estero • Corresponsione indennizzo a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati • Determinazione di benefici aggiuntivi 		
<p>I.r. 89/1998 Norme in materia di inquinamento acustico</p> <p>Modificata da: I.r. 67/2004 I.r. 40/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborazione del piano di classificazione acustica, in base al quale il territorio comunale viene suddiviso in zone acusticamente omogenee • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Promozione di campagne di misurazione del rumore • Monitoraggio 	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione dei criteri e degli indirizzi della pianificazione comunale e provinciale ai sensi della presente legge • Approvazione piani pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore prodotte per lo svolgimento di servizi pubblici essenziali 		

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

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>L.r. 89/1980 Norme in materia di musei e di raccolte di Enti locali e di interesse locale - Delega delle funzioni amministrative agli Enti locali</p> <p>Modificata da: 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>	<p>• 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</p>	<p>•</p>	<p>• Determinazione degli indirizzi programmatici per le attività del settore e degli orientamenti su tutte le questioni di interesse regionale;</p> <p>• Emanazione di ulteriori direttive agli Enti delegati nei vari settori ricompresi nella presente legge;</p> <p>• Approvazione, su proposta della Giunta, dei criteri di e dei programmi di intervento, nonché del piano di ripartizione per il finanziamento</p> <p>• 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</p> <p>• Promozione dei sistemi museali e gestione del museo di proprietà regionale denominato "Casa Siviero"</p> <p>• Coordinamento dei</p>		

			<p>programmi dei sistemi 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"> • 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 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>l.r. 85/1998 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 1/2001</p> <p>Modificata da: 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"> • Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali • Gestione e valorizzazione dei beni culturali di loro proprietà o comunque detenuti e la valorizzazione dei beni culturali presenti nel loro territorio • Attivazione rapporti e strumenti di collaborazione con altri Enti locali, nonché con soggetti pubblici e privati per attività e iniziative di comune interesse • Promozione nel loro territorio delle attività culturali 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutte le funzioni non riservate alla Regione sono attribuite agli Enti locali • 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 • Promozione e incentivazione forme di coordinamento e iniziative di cooperazione tra i Comuni e tra essi ed altri soggetti pubblici e privati • Attivazione rapporti e strumenti di collaborazione con altre Province per attività e iniziative di comune interesse 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale, definiti ai sensi della legislazione vigente • Coordinamento dei sistemi informativi • Cura di specifici interessi di carattere unitario e altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle normative attuative della medesima • 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 		<p>Riserva di legge regionale sull'attribuzione di funzioni agli Enti locali in materia di spettacolo.</p>

			<p>pianificazione statali o 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"> • 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 • Esercizio delle funzioni amministrative delegate concernenti la tutela del patrimonio bibliografico • Cooperazione con lo Stato alla definizione delle metodologie tecnico-scientifiche di catalogazione e di restauro dei beni culturali 		
l.r. 27/2006 Disciplina degli atti e delle procedure della	<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione alla definizione, attuazione, monitoraggio e verifica del piano integrato della cultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione alla definizione, attuazione, monitoraggio e verifica del piano integrato della cultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Indirizzo, programmazione sostegno, anche con contributi finanziari, e verifica degli 		

<p>programmazione e degli interventi finanziari regionali in materia di beni culturali e paesaggistici, attività culturali e spettacolo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinamento nei propri territori dei progetti locali • Predisposizione e gestione, in forma singola o associata, dei progetti di propria competenza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promozione con attività di coordinamento e sostegno alla formazione dei progetti locali, in raccordo con la progettazione di livello regionale • Predisposizione e gestione dei progetti di propria competenza 	<p>interventi in materia di valorizzazione, conservazione e fruizione dei beni culturali e paesaggistici, delle attività culturali e di spettacolo</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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 • Gestione degli istituti e luoghi della cultura di sua proprietà o comunque detenuti 		
--	---	---	---	--	--

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>
L.r. 80/1982 Delega agli enti locali delle funzioni attribuite alla Regione in materia di sicurezza della circolazione su strade di interesse regionale e relativa disciplina	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 			
L.r. 26/1983 Edilizia Residenziale pubblica. Programmazione territoriale degli interventi e scelta degli operatori. Delega delle funzioni amministrative ai Comuni Modificata da: 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"> • Attuazione dei programmi di edilizia agevolata-convenzionata • Attuazione dei programmi dell'edilizia sovvenzionata relativamente agli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente di proprietà pubblica • Tutte le funzioni relative all'individuazione dei soggetti incaricati della realizzazione degli interventi e dei beneficiari dei mutui agevolati (delegate dalla regione) 		<ul style="list-style-type: none"> • Predisposizione, sentite le Province, del Programma regionale quadriennale degli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata-convenzionata e dei contributi individuali • Direttive di carattere generale qualora il comune non provveda in ordine ai singoli atti inerenti le funzioni delegate 		
L.r. 47/1991 Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche	<ul style="list-style-type: none"> • Adeguamento della propria normativa urbanistica ed edilizia • Elaborazione di programmi di abolizione 	<ul style="list-style-type: none"> • Promozione e realizzazione di azioni formative sulle problematiche per la realizzazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinamento e programmazione delle disposizioni in materia di barriere architettoniche • Finanziamento delle 		<ul style="list-style-type: none"> • Riserva di regolamento regionale sull'attribuzione di contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche

<p>Modificata da: l.r. 34/2000 l.r. 66/2003 l.r. 65/2004 l.r. 1/2005 l.r. 35/2007</p>	<p>delle barriere architettoniche</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prescrizione dell'esecuzione delle opere necessarie ad ottenere la conformità con la normativa tecnica in sede di rilascio della concessione edilizia • Concessione dei contributi regionali per l'eliminazione delle barriere • Approvazione di progetti specifici di mobilità (comuni con più di 80.000 abitanti o facenti parte di aree metropolitane) 	<p>dell'accessibilità</p>	<p>opere degli interventi per il superamento delle barriere architettoniche</p>		
<p>l.r. 34/1984 Norme in materia di bonifica</p> <p>Modificata da: 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"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Adozione delle ordinanze-ingiunzioni nonché degli altri provvedimenti attinenti il procedimento sanzionatorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizzazione delle opere necessarie ai fini generali della bonifica, alla loro manutenzione ed esercizio fino al compimento delle stesse • Classificazione di tutto il territorio regionale di bonifica che è suddiviso in comprensori • Istituzione e soppressione dei consorzi di bonifica 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Comunità montane partecipano, unitamente ai Comuni, alle procedure di pianificazione e programmazione previste dalla presente legge • Le Comunità montane esercitano le funzioni dei Consorzi di bonifica qualora questi ultimi non siano costituiti 	
<p>l.r. 38/1998 Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città</p> <p>Modificata da: l.r. 1/2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 		<ul style="list-style-type: none"> • 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 		

	<p>raccordo con il Piano delle Funzioni e il Piano della Mobilità, ed entro trecentosessantacinque giorni dall'entrata in vigore del piano di indirizzo territoriale della Regione</p>		<p>comunità</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Incentivazione finanziaria dell'attuazione dei progetti di coordinamento degli orari, di preferenza adottati in sede di coordinamento sovracomunale • 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 • 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 • Programmazione e attivazione di iniziative di formazione professionale, aperte agli Enti locali favorendo il coinvolgimento 		
--	--	--	--	--	--

			delle Università, sulle tematiche dei tempi e degli orari, in connessione con la pianificazione urbanistica e la localizzazione delle infrastrutture		
<p>I. r. 63/1998 Norme in materia di zone a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico e modifiche alla LR 5 maggio 1994 n. 33</p> <p>Modificata da: l.r. 12/2002 l.r. 40/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Attivazione dei controlli • Adozione di misure volte alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico • Irrogazione delle sanzioni amministrative in caso di violazione delle disposizioni della presente legge 		<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Determinazione dei criteri per la composizione ed i compiti di un organo tecnico consultivo in materia • Definizione dei criteri generali per la 		

			<p>elaborazione dei piani di 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"> · Determinazione della struttura della rete di rilevamento degli inquinanti atmosferici, in accordo con le Amministrazioni Provinciali competenti · Determinazione delle stazioni costituenti la rete finalizzata al controllo ed alla sorveglianza dell'inquinamento da ozono · 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 · Assegnazione ai Comuni, inclusi nelle aree individuate con deliberazione della Giunta regionale, di contributi finanziari al fine di 		
--	--	--	---	--	--

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

	<p>gestione dei bandi di assegnazione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formazione e approvazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi • Promozione della mobilità degli assegnatari • Determinazione in ordine alle scadenze delle assegnazioni ed alle occupazioni abusive • Ogni altra iniziativa finalizzata allo sviluppo del settore non attribuita da leggi nazionali o regionali ad altri soggetti. 		<p>categorie degli operatori</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Definizione degli indirizzi relativi alle modalità di sostegno finanziario per favorire l'accesso al mercato della locazione dei nuclei familiari più disagiati • Determinazione, sentiti i Comuni, delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo • Acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa • Definizione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni 		
<p>l.r. 78/1998 Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili</p> <p>Modificata da: l.r. 4/2004 l.r. 1/2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adeguamento del proprio strumento urbanistico generale al PAERP • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Rilascio dell'autorizzazione per la ricerca e la coltivazione di cave e torbiere, ai fini del 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Elaborazione di un Piano Regionale delle Attività Estrattive • Rilascio dell'autorizzazione 		

	<p>precisando gli elaborati necessari</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concessione dell'autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava e torbiera • 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 • Accertamento dei fatti che comportano decadenza dall'autorizzazione • Rilascio del permesso di ricerca di materiali di cava o torbiera • In materia di vincolo idrogeologico, rilascio di autorizzazione ad introdursi nelle proprietà private per effettuare indagini preliminari • Vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere, ivi comprese le cave di prestito 	<p>vincolo idrogeologico</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 	<p>all'attività estrattiva, l'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico e l'autorizzazione ai fini del vincolo paesaggistico</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Esercizio di tutte le funzioni amministrative relative alle attività di ricerca e coltivazione dei minerali solidi, appartenenti alla categoria miniere • Conferimento di permessi di ricerca e le concessioni minerarie relative ai minerali solidi e ai gas non combustibili • 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 • 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 		
l.r. 79/1998	• Autorità	• Autorità	• Facoltà di		• Disciplina regionale

<p>Norme per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale</p> <p>Modificata da: l.r. 79/2000 l.r. 53/2001 l.r. 61/2003</p>	<p>competente per la procedura 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"> • Esercizio delle funzioni di vigilanza, di controllo e di applicazione delle sanzioni previste dalla presente legge 	<p>competente per la procedura di VIA per i progetti enumerati nella legge principalmente nei settori degli impianti industriali e dello smaltimento di rifiuti</p>	<p>assoggettare a procedura di VIA specifici progetti, anche in deroga</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Potere sostitutivo in caso di inerzia dell'autorità preposta • Partecipazione al procedimento della VIA di competenza statale 		<p>dell'organizzazione e dell'attività degli uffici preposti alla VIA</p>
<p>L.r. 88/1998 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In materia di viabilità, rilascio della concessione per l'installazione e l'esercizio di impianti lungo le autostrade ed i raccordi autostradali • 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, nonché l'edilizia di culto • In materia di trasporti, funzioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Ogni funzione amministrativa non individuata dalla presente legge e non riservata alla Regione • Per la protezione della natura e dell'ambiente e la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, titolarità di tutte le funzioni non attribuite alla Regione • In materia di inquinamento delle acque, autorizzazione di immersione in mare di materiali di escavo, inerti, materiali geologici inorganici e manufatti • Autorizzazione di immersione in mare di strutture di contenimento dei materiali anzidetti • Autorizzazione di 	<ul style="list-style-type: none"> • La Regione promuove forme di concertazione permanente con gli Enti locali • 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 • Attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale, definiti ai sensi della legislazione vigente • Coordinamento dei sistemi informativi • Cura di specifici 		<ul style="list-style-type: none"> • 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

<p>e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112</p> <p>Modificata da: 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>concernenti le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, nonché del demanio lacuale e fluviale</p>	<p>interventi di rinascimento della fascia costiera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autorizzazione di movimentazione di fondali • Monitoraggio della qualità delle acque interne e costiere e sulla produzione, l'impiego, la diffusione dei detersivi • In materia di inquinamento atmosferico, rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione • Tenuta e aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione • In materia di viabilità, attribuzione di tutte le funzioni non riservate alla Regione • Progettazione, costruzione e manutenzione delle strade regionali • Classificazione, declassificazione e dismissione delle strade comunali • Funzioni concernenti le strade regionali attribuite agli enti proprietari delle strade • In materia di trasporti, attribuzione di tutte le funzioni non riservate alla regione o non attribuite ai Comuni • Funzioni relative 	<p>interessi di carattere unitario e le altre attribuzioni specificamente previste dalla presente legge e dalle altre normative attuative della medesima</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esercizio di poteri sostitutivi in caso di inadempienza da parte degli Enti locali • Individuazione delle zone sismiche • Protezione e osservazione delle zone costiere • Esercizio delle funzioni in ordine alle "aree ad elevato rischio di crisi ambientale" • 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 • 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 		
--	--	--	--	--	--

		<p>alle deroghe alle distanze 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"> • In materia di energia, tutte le funzioni non riservate alla Regione o attribuite ai Comuni • 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 • Funzioni relative all'esercizio di reti di oleodotti e gasdotti • Funzioni relative allo stoccaggio di idrocarburi in terraferma 	<p>regionali di risanamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • In materia di viabilità, la programmazione pluriennale degli interventi da realizzarsi nel territorio regionale • Coordinamento delle funzioni, attribuite alle Province, di progettazione, costruzione e manutenzione delle strade regionali • Verifica dei progetti delle strade regionali • 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 • Individuazione degli ambiti territoriali entro i quali l'esposizione di pubblicità è vietata o limitata, ai fini della tutela del paesaggi • Concessione di costruzione e esercizio di autostrade e strade regionali, ivi compresa la determinazione delle tariffe • Classificazione e declassificazione delle strade regionali e provinciali • Individuazione della rete autostradale e stradale regionale e provinciale • Promozione accordi di programma con altre 		
--	--	---	--	--	--

			<p>Regioni</p> <ul style="list-style-type: none"> · Classificazione, declassificazione e dismissione delle strade comunali, in caso di mancata intesa tra Province e Comuni <p>In materia di opere pubbliche, realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione portuale</p> <ul style="list-style-type: none"> · In materia di trasporti, l'individuazione dei criteri per il rilascio di concessioni su aree del demanio lacuale e fluviale · Estimo navale · Individuazione degli aeroporti di interesse regionale · 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 <ul style="list-style-type: none"> • Polizia mineraria • Determinazione delle tariffe da corrispondere da parte dei richiedenti autorizzazioni, verifiche e collaudi entro i limiti massimi fissati dallo Stato • Determinazione dei limiti massimi dei diritti, canoni e contributi dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni 		
I.r. 91/1998 Norme per la difesa del suolo Modificata da: I.r. 1/1999 I.r. 26/1999 I.r. I.r. 1/2001 I.r. 67/2003 I.r. 27/2005 I.r. 29/2007 I.r. 56/2008	<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione alla Conferenza di bacino costituita per i bacini idrografici di rilievo regionale • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione alla Conferenza di bacino costituita per i bacini idrografici di rilievo regionale • Vigilanza, controllo e applicazione delle sanzioni relativamente al contenuto del regolamento regionale, finalizzato alla riduzione dei consumi • Tutte le funzioni in materia di difesa del suolo conferite alla Regione, ma ad essa non riservate • 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 • Predisposizione di un piano di regolazione degli usi delle acque superficiali e sotterranee, finalizzato a 	<ul style="list-style-type: none"> • Nomina del Segretario generale delle Conferenze di bacino • Emanazione di istruzioni tecniche per assicurare contenuti minimi omogenei dei piani di bacino • Adozione del Piano di bacino • Approvazione di programmi pluriennali di intervento nell'ambito del Piano di bacino • 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 • Classificazione opere idrauliche • Omologazione sulle nuove opere idrauliche e 	<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione alla Conferenza di bacino costituita per i bacini idrografici di rilievo regionale (per Comunità montane ed Enti Parco) • Alle Comunità montane eventuale delega da parte delle Province di loro funzioni 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Definizione i criteri per la costituzione di riserve di acqua e per il riutilizzo delle acque

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

			di derivazione e sui relativi canoni • Definizione dei criteri per la costituzione di riserve di acqua e per il riutilizzo delle acque • Riorganizzazione degli Uffici del Genio civile		
L.r. 40/2001 Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni modificata da: L.r. 60/2003 L.r. 70/2005 L.r. 35/2007 L.r. 37/2008	• Presentazione alla Giunta regionale delle proposte di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali nell'esercizio delle funzioni in forma associata	• Proposta degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali nell'esercizio delle funzioni in forma associata in caso di inerzia dei comuni • Attribuzione di funzione ai circondari tramite convenzione • Promozione di forme di cooperazione con i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni e i circondari anche tramite forme di incentivazione finanziaria	• Definizione del programma di riordino territoriale • Promozione dello sviluppo delle gestioni associate dei Comuni e dei processi aggregativi e di cooperazione fra Enti locali		• Riserva di regolamento regionale sull'attuazione della legge
L.r. 61/2003 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		• Rilascio dell'autorizzazione ambientale integrata	• Istituzione di un comitato di coordinamento tecnico per l'applicazione della normativa sull'autorizzazione ambientale integrata		

<p>legge regionale 1 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).</p>					
<p>l.r. 67/2003 Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività</p> <p>Modificata da: 35/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tutte le funzioni amministrative concernenti le attività di protezione civile • Promozione organizzazioni di volontariato • Definizione del piano di protezione civile e del quadro dei rischi 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborazione del quadro dei rischi relativo al territorio provinciale • Definizione di organizzazione e procedure per fronteggiare situazioni di emergenza • Previsione e monitoraggio degli eventi • Supporto alle attività di competenza dei comuni in caso di emergenza e coordinamento degli 	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione delle modalità per la elaborazione del quadro dei rischi ai vari livelli territoriali • Definizione dell'organizzazione del sistema regionale di protezione civile e definizione degli indirizzi per l'attività di competenza degli Enti locali • Definizione delle procedure operative di 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunità montane: partecipazione all'attività di prevenzione e soccorso • Eventuale delega della gestione degli adempimenti provinciali concernenti la previsione e il monitoraggio degli eventi • Coordinamento intercomunale dei soccorsi attivati dalla provincia, censimento dei danni 	<ul style="list-style-type: none"> • Riserva di regolamento regionale sull'attuazione della legge

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

<p>I. r. 30/2005 Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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"> • Istituzione della Commissione espropri 	<p>piano operativo regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivazione della gestione associata delle funzioni in materia di espropriazione 		<ul style="list-style-type: none"> • 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
<p>I.r. 20/2006 Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento Modificata da: I.r. 60/2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rilascio delle autorizzazioni allo scarico, non in pubblica fognatura, di acque reflue domestiche • Approvazione del progetto definitivo degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, previo parere vincolante della provincia • 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 • Ordinanza di allacciamento al servizio pubblico di fognatura in caso di mancata osservanza delle norme in materia 	<ul style="list-style-type: none"> • Rilascio delle autorizzazioni allo scarico, non in pubblica fognatura, di acque reflue urbane <ul style="list-style-type: none"> • Autorizzazione allo scarico degli scaricatori di piena di classe B2 • 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 			<ul style="list-style-type: none"> • Riserva di regolamento comunale sul rilascio dell'autorizzazione allo scarico nell'ambito del permesso di costruire o ad altri atti autorizzativi in materia edilizia • 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 • 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 reflue per il tempo necessario al loro avvio
--	--	--	--	--	--