

RAPPORTO ANNUALE DI ATTIVITA' 2005

Indice

Prefazione di Marco Romagnoli, presidente del CdAL

1. Introduzione

2. Scheda di sintesi dell'attività istituzionale

3. Analisi dei pareri rilasciati dal Consiglio delle Autonomie Locali

- 3.1. Prima Commissione – Affari istituzionali
 - 3.1.1. Pareri espressi su proposte di legge
 - 3.1.2. Pareri espressi su proposte di risoluzione
- 3.2. Seconda Commissione – Agricoltura
 - 3.2.1. Pareri espressi su proposte di legge
- 3.3. Terza Commissione – Attività produttive
 - 3.3.1. Pareri espressi su proposte di legge
 - 3.3.2. Pareri espressi su proposte di deliberazione
- 3.4. Quarta Commissione – Sanità
 - 3.4.1. Pareri espressi su proposte di legge
 - 3.4.2. Pareri espressi su proposte di deliberazione
- 3.5. Quinta Commissione – Attività culturali e turismo
 - 3.5.1. Pareri espressi su proposte di legge
 - 3.5.2. Pareri espressi su proposte di deliberazione
- 3.6. Sesta Commissione – Territorio ed ambiente
 - 3.6.1. Pareri espressi su proposte di legge
 - 3.6.2. Pareri espressi su proposte di deliberazione
- 3.7. Procedimento istruttorio per l'elaborazione dei pareri

4. Verifica dell'esito dei pareri

- 4.1. Prima Commissione – Affari istituzionali
 - 4.1.1. Pareri espressi su proposte di legge
 - 4.1.2. Pareri espressi su proposte di risoluzione
- 4.2. Seconda Commissione – Agricoltura
 - 4.2.1. Pareri espressi su proposte di legge
- 4.3. Terza Commissione – Attività produttive
 - 4.3.1. Pareri espressi su proposte di legge
 - 4.3.2. Pareri espressi su proposte di deliberazione
- 4.4. Quarta Commissione – Sanità
 - 4.4.1. Pareri espressi su proposte di legge
- 4.5. Quinta Commissione – Attività culturali e turismo
 - 4.5.1. Pareri espressi su proposte di legge
- 4.6. Sesta Commissione – Territorio ed Ambiente
 - 4.6.1. Pareri espressi su proposte di legge

5. Ulteriori funzioni svolte dal CdAL

- 5.1. Le risoluzioni approvate dal CdAL
- 5.2. Pareri espressi sui Regolamenti
- 5.3. Nomine e designazioni di competenza del CdAL ai sensi dell'art. 66, comma 6, dello Statuto regionale
- 5.4. I rapporti tra la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Toscana ed il Consiglio delle Autonomie Locali
 - 5.4.1. L'art. 7 della legge La Loggia
 - 5.4.2. Il fondamento costituzionale delle nuove funzioni di controllo della Corte dei Conti nei confronti delle autonomie locali
- 5.4.3. La natura collaborativa del controllo
- 5.4.4. Le "ulteriori forme di collaborazione" di cui al comma 8 dell'art. 7
- 5.4.5. L'integrazione delle sezioni regionali di controllo da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle Autonomie Locali.
- 5.4.6. La collaborazione del CdAL della Regione Toscana all'attività della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti
- 5.5. Le osservazioni del CdAL in merito al Regolamento tipo sulle funzioni ed i compiti dei difensori civici locali

6. Contributi del CdAL a tematiche di rilevanza statutaria

- 6.1. Il nuovo Statuto regionale e la revisione della LR 36/2000 "Nuova disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali
- 6.2. La valutazione dei risultati e degli effetti delle politiche regionali, con particolare riferimento agli enti locali
- 6.3. Le nomine e designazioni di competenza del CdAL ai sensi dell'art. 66, comma 6, dello Statuto regionale
 - 6.3.1. Enti nominati dal Consiglio regionale
 - 6.3.2. Enti nominati dalla Giunta regionale
 - 6.3.3. Iniziative intraprese
 - 6.3.4. Iniziative da intraprendere

7. Attività di studio e ricerca

- 7.1. Convegni ed incontri di studio
- 7.2. Studi e ricerche

8. Attività di comunicazione ed informazione

- 8.1. Il periodico "CdAL Informa"
- 8.2. La News Letter
- 8.3. Il sito web
- 8.4. La collana editoriale
- 8.5. Le rassegne

9. Appendici

- A) Caratteristiche e composizione del CdAL
 Caratteri e finalità
 Composizione
 Competenze
 Procedure
 Componenti
 Struttura tecnica
- B) Disposizioni dello Statuto regionale relative al CdAL
 Art. 66 "Consiglio delle Autonomie Locali"
 Art. 67 "Seduta congiunta"
 Art. 74 "Iniziativa popolare"
 Art. 79 "Modifica allo Statuto"

Prefazione

Nel 2005, con l'elezione del nuovo Consiglio regionale e del presidente della Giunta, è stato posto l'ultimo tassello all'assetto istituzionale imperniato sul nuovo Statuto della Regione Toscana.

Com'era prevedibile, la profondità e l'ampiezza dei cambiamenti introdotti nella fisionomia degli organi regionali, nella definizione dei loro reciproci rapporti e di quelli intercorrenti con gli altri soggetti del sistema istituzionale della regione, hanno richiesto tempi non brevi per essere adeguatamente metabolizzati.

Questo ha sicuramente inciso nel rallentare, per tutto il corso dell'anno passato, l'attività del Consiglio regionale, già ridotta a causa dall'importante scadenza elettorale dell'aprile 2005.

Di riflesso, anche il Consiglio delle autonomie locali, la cui attività consultiva è indirizzata per la sua parte più rilevante verso il Consiglio regionale, ha registrato un'altrettanto sensibile diminuzione delle attività e si è trovato di fronte all'obiettiva complessità del compito di tradurre in pratica tutte le novità che il nuovo Statuto, le modifiche della Carta costituzionale e la legge La Loggia hanno disegnato per lui.

Tutto ciò è avvenuto nel momento in cui il CDAL era stato integralmente rinnovato da poco e, pur potendo contare su di un'importante e consolidata esperienza che data ormai dal 1998, nella nuova composizione ha dovuto svolgere il proprio rodaggio nel momento in cui veniva chiamato a ricalibrare la propria azione complessiva, alla stregua degli importanti cambiamenti negli assetti istituzionali all'interno dei quali è collocato.

Non va poi sottaciuto il clima di crescente frustrazione determinato dalla constatazione che tutto l'impegno da noi messo, insieme alla Regione, alle associazioni degli enti locali ed agli stessi enti locali toscani, nella costruzione del nuovo sistema plurale disegnato dalla Costituzione e dallo Statuto, cozza contro una strategia del Governo nazionale, caratterizzata dal tendenziale svuotamento dei contenuti concreti dell'autonomia degli enti locali e delle regioni, attuata attraverso reiterate manovre finanziarie che scaricano, di fatto, sui fragili bilanci degli enti locali il peso delle diseconomie centrali e della indiscriminata contrazione dell'impegno pubblico dello Stato, con il risultato finale di rendere vuote le affermazioni sull'autonomia giuridica e finanziaria di migliaia di istituzioni di autogoverno delle comunità locali, democraticamente elette dai cittadini.

Nonostante questa complessa situazione, abbiamo cercato, e questo rapporto lo dimostra, di continuare a svolgere il ruolo che ci è proprio, avanzando al contempo proposte ed occasioni di riflessione volte alla costruzione di un efficiente modello di *governance* regionale, all'interno del quale riteniamo di dover svolgere un ruolo propulsivo e di raccordo.

A questo nuovo quadro di riferimento va ricondotta, ad esempio, la sperimentazione di un rapporto del tutto nuovo con la Sezione regionale per la Toscana della Corte dei Conti e l'esercizio del potere di nomina e di designazione dei componenti di spetanza del sistema degli enti locali, all'interno degli organismi della Regione.

Affinché questi nostri sforzi possano portare dei frutti è però necessario sia il pieno sostegno da parte degli enti locali sia il riconoscimento da parte della Regione, ed in primo luogo del Consiglio regionale, per il ruolo originale, delicato ma insostituibile del Consiglio delle Autonomie locali.

Da parte nostra confermiamo il nostro impegno affinché nel 2006 giungano a compimento alcuni dei processi faticosamente avviati nel 2005 e dei quali questo rapporto da' diffusamente conto.

Marco Romagnoli
 Presidente del CdAL

1. Introduzione

Analogamente agli anni passati, anche quest'anno si è ritenuto utile ed opportuno provvedere alla redazione di un Rapporto ^[1] che illustrasse ed analizzasse l'attività svolta dal Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Toscana nel corso dell'intero anno 2005.

L'anno appena trascorso è stato contrassegnato, come ben noto, da eventi particolarmente significativi quali in primo luogo, nel mese di febbraio, la promulgazione ed entrata in vigore del nuovo Statuto regionale e, ad aprile, le elezioni regionali che hanno comportato il rinnovo dell'intero Consiglio regionale e l'avvio dell'VIII legislatura.

Il Rapporto conserva approssimativamente la struttura adottata lo scorso anno, anche se si è dovuto procedere inevitabilmente ad alcuni correttivi, come sarà illustrato nelle prossime pagine.

La prima parte del Rapporto (§ 2, 3, 4, 5, 6) riguarda l'attività istituzionale svolta dal CdAL e consistente nella partecipazione consultiva al processo decisionale regionale che si svolge in seno al Consiglio regionale.

Tale attività consiste essenzialmente nella formulazione di pareri in ordine alle proposte di legge, di deliberazione e di regolamento sottoposte all'esame delle commissioni consiliari e di interesse degli enti locali, in quanto inerenti alle loro competenze, alla ripartizione di esse con la Regione, all'istituzione di enti ed agenzie regionali, al bilancio regionale ed agli atti generali della programmazione.

In questa parte del Rapporto si analizzano i contenuti dei pareri maggiormente significativi espressi dal CdAL e l'esito che essi hanno avuto nelle decisioni finali del Consiglio regionale.

Mentre in passato questa verifica risultava particolarmente difficoltosa ed era rimessa integralmente ad un'attività di interpretazione effettuata dallo stesso CdAL attraverso il proprio ufficio di assistenza, negli ultimi anni tali difficoltà si sono sensibilmente ridotte essendo possibile desumere dagli stessi messaggi delle commissioni consiliari le valutazioni compiute rispetto ai pareri e le conseguenti determinazioni assunte. Per quanto concerne però l'anno appena trascorso si è registrata un'insoddisfacente attuazione di questa linea di condotta sia verso le raccomandazioni formulate dal CdAL a titolo collaborativo nei propri pareri sia verso le più forti condizioni.

Si spera comunque che questo stato di cose muti con l'attuazione dello Statuto regionale che prescrive l'obbligo di motivazione espressa in caso di non accoglimento di un parere negativo o condizionato da parte del CdAL.

Sempre con riferimento a questa prima parte del Rapporto, si ritiene opportuno segnalare, nell'ambito del Cap. 5 "Ulteriori funzioni svolte dal CdAL", relativo alle ulteriori e più ampie attività svolte dal CdAL ad integrazione di quelle consultive, la sintesi dell'attività di indirizzo svolta dal CdAL in quest'anno in misura meno intensa rispetto all'anno passato e le numerose problematiche poste dall'attuazione dell'articolo 66, comma 6, del nuovo Statuto regionale.

Tale disposizione attribuisce al CdAL una competenza nuova (ed unica nel panorama italiano in quanto non posseduta dai consigli delle autonomie locali istituiti dalle altre regioni) stabilendo che spettano ad esso le nomine e designazioni di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali.

Un'altra novità rispetto all'anno passato è stata anche l'intensa attività di collaborazione svolta con la Sezione regionale della Corte dei Conti.

Nei casi da ultimo considerati ci troviamo di fronte ad attività destinate ad ampliarsi in futuro con l'attuazione del nuovo Statuto regionale, come dimostra anche il recente insediamento della commissione consiliare per gli adempimenti statutari.

Nella *seconda parte* del Rapporto (§ 7 ed 8) vengono invece illustrate le attività di studio, ricerca, comunicazione ed informazione rivolte al sistema degli enti locali.

In particolare viene descritta l'attività di approfondimento di temi attuali e significativi svolta attraverso convegni, studi ed iniziative.

In questo contesto si colloca anche la gestione del sito web, ormai operante da tempo.

Nella *terza ed ultima parte del Rapporto* sono infine richiamati i tratti essenziali del CdAL come definiti dalla legge istitutiva, nonché la sua attuale composizione.

Si è ritenuto inoltre opportuno, anche quest'anno, inserire un'appendice contenente le disposizioni dello Statuto regionale relative al CdAL.

2.

Scheda di sintesi dell'attività istituzionale

Nel 2005 il Consiglio delle Autonomie Locali, rinnovato integralmente nella sua composizione e negli organi a seguito delle elezioni amministrative, ha tenuto complessivamente 8 sedute.

La prima seduta del CdAL nella sua nuova composizione ha avuto luogo il 16 dicembre 2004 mentre la prima seduta dell'VIII legislatura si è svolta il 1° luglio 2005.

Nel corso di questo anno, il CdAL ha espresso 63 pareri obbligatori (nel totale sono comprese anche 12 riassunzioni disposte dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 67, primo comma, del regolamento interno del Consiglio regionale)

I pareri sulle *proposte di legge* sono stati 35 mentre le pronunce sulle *proposte di deliberazione, di regolamento e di risoluzione*, sono state rispettivamente 18, 9, ed 1.

Per quanto riguarda il *quorum deliberativo*, si rileva che sebbene le pronunce espresse all'unanimità costituiscano ancora la maggioranza, nel corso di questo anno è considerevolmente aumentato anche il numero di quelle deliberate a *maggioranza con motivazione contraria di una componente istituzionale*, in applicazione dell'art. 12, comma 4, del regolamento interno. Si pensi a tal proposito alle pronunce relative alla proposta di legge in materia di tutela del patrimonio zootecnico soggetto a predazione, di modifica ed attuazione di disposizioni in materia di risorse idriche, di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2005 e pluriennale 2005/2007, di approvazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e pluriennale 2006/2008, di ripubblicizzazione del servizio idrico integrato, di approvazione della legge finanziaria per l'anno 2006. Per quanto concerne invece le pronunce relative alle proposte di deliberazione, ne sono un esempio quella di approvazione del Piano Integrato Sociale Regionale 2005-2007, di approvazione del documento concernente l'autonomia speciale nel settore dei beni paesaggistici e culturali, di approvazione del Piano di indirizzo energetico regionale (PIER), di approvazione del Piano di Tutela delle acque. Merita inoltre segnalare che in alcuni dei casi sopra citati ed in altri ancora (pronunce sulla proposta di legge in materia di consultori, di Testo Unico in materia di commercio, nonché sulle proposte di deliberazione concernenti il programma pluriennale degli investimenti) si sono registrate al momento del voto le *astensioni* di uno o più componenti del CdAL.

Delle 63 pronunce espresse nel periodo considerato, 4 hanno avuto carattere *negativo* (per la precisione, tre carattere interamente negativo, mentre una quarta è stata negativa ma con raccomandazione), mentre sono state 22 quelle a carattere interamente *favorevole*.

Le rimanenti pronunce hanno condizionato il carattere favorevole del parere all'accoglimento di specifiche condizioni od hanno espresso raccomandazioni generali e rivolte alla futura attività legislativa.

Nei pareri e nelle osservazioni rilasciate è possibile individuare 80 rilievi specifici, di cui 15 condizioni e 65 raccomandazioni.

Siffatta distinzione, conseguente alla qualificazione che lo stesso CdAL ha attribuito formalmente alle proprie pronunce a seguito di un accordo intercorso nel settembre 2002 fra l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, i Presidenti delle Commissioni consiliari ed il Presidente del CdAL è stata confermata anche per le pronunce espresse nell'anno 2005 in quanto ritenuta la soluzione più idonea ad agevolare le commissioni consiliari a pronunciarsi espressamente sui rilievi specifici formulati dal CdAL nei propri pareri.

Anche l'anno in esame, come quello passato, è stato contraddistinto dal raccordo con le Associazioni rappresentative degli enti locali svolto dalla Presidenza del CdAL, con il supporto tecnico del Settore di Assistenza, in sede di istruttoria degli atti collocati all'ordine del giorno del Tavolo di concertazione interistituzionale. Tale raccordo ha inciso considerevolmente sul numero di rilievi espressi dal CdAL e sulla loro rilevanza anche se merita porre in rilievo che le sedute del Tavolo, convocate di norma con cadenza quindicennale, sono state quest'anno meno numerose a causa della lunga pausa precedente lo svolgimento delle elezioni regionali.

Dei 63 atti oggetto di esame da parte del CdAL, 33 non hanno ancora concluso il loro iter deliberativo: al momento è pertanto possibile verificare l'esito dei pareri espressi soltanto in relazione ai restanti 30 atti che sono già stati approvati dal Consiglio regionale.

In relazione ai suddetti 30 atti, i rilievi formulati dal CdAL sono stati pari a 42, di cui 38 raccomandazioni e 4 condizioni.

Gli esiti ottenuti da questi pareri possono così essere riassunti: sono state accolte 14 raccomandazioni.

Questo dato, inferiore alle percentuali di accoglimento registrate nell'anno passato almeno per quanto concerne le condizioni (nel 2004 furono accolte 5 condizioni su 12) risulta sempre molto difficile da rilevare soprattutto rispetto alle raccomandazioni le quali di regola hanno carattere generale e sono rivolte al futuro, sollecitando l'adozione di determinati interventi o l'assunzione di specifici comportamenti.

3.

Analisi dei pareri rilasciati dal Consiglio delle Autonomie Locali

L'analisi dei pareri, aspetto principale dell'attività istituzionale del CdAL, riguarda le pronunce che sono state espresse nel corso del 2005, nella parte conclusiva della VII legislatura e nei mesi iniziali dell'VIII legislatura.

Quest'anno, a differenza degli anni passati, risulta particolarmente difficile riuscire a suddividere i pareri espressi dal CdAL in base alle tematiche trattate con maggiore frequenza.

Ciò è spiegabile sia in quanto nel corso del 2005 l'attività legislativa è stata meno intensa rispetto agli anni passati a causa dello svolgimento in aprile delle elezioni regionali (che hanno comportato una pausa di oltre due mesi) sia in quanto la Giunta regionale, alla scadenza della VII legislatura, ha provveduto a licenziare gli atti di maggiore rilevanza.

La difficoltà di operare una suddivisione di questo tipo deve essere attribuita anche all'estrema eterogeneità, sotto il profilo dei contenuti, degli atti esaminati e discussi dal Consiglio delle Autonomie Locali.

Da tali considerazioni deriva pertanto la necessità di procedere ad un'analisi di siffatti atti ripartendoli in base alle commissioni consiliari di riferimento.

3.1. Prima commissione – 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)

3.1.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Nel parere espresso sulla *Proposta di Legge n. 64 "Legge finanziaria per l'anno 2006"* il CdAL ha evidenziato, fra gli elementi positivi caratterizzanti questa proposta di legge, per quanto concerne le "Disposizioni in materia finanziaria", la realizzazione di alcune previsioni della LR 1/2005 sul governo del territorio quali, in particolare, la facoltà di assegnare contributi regionali agli enti locali per la creazione di un sistema informativo geografico regionale, la facoltà di assegnare tali contributi agli enti locali ed alle associazioni senza scopo di lucro per la valorizzazione dei beni immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, nonché la predisposizione delle condizioni affinché la Regione possa partecipare al riparto dei finanziamenti statali destinati ad incentivare le forme associative fra Comuni.

In relazione invece alla "Integrazione e ampliamento del Programma straordinario degli investimenti", è stata sottolineata la previsione di contributi a favore degli enti locali, per il triennio 2006/2008, per l'adeguamento strutturale degli edifici scolastici nonché la previsione di spesa di 14 milioni di euro in tre anni per interventi finalizzati al superamento delle situazioni locali più critiche di carenza e crisi idrica.

In occasione del parere sulla *Proposta di Legge n. 65 "Bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e bilancio pluriennale 2006/2008"*, il CdAL invece ha motivato il proprio giudizio positivo richiamando l'intenso confronto svoltosi in ordine ai contenuti del bilancio di previsione 2006 e del pluriennale 2006/2008 fra la Regione ed il sistema delle autonomie locali sia all'interno dei tavoli settoriali convocati dai singoli assessorati regionali sia all'interno del Tavolo di concertazione interistituzionale che ha dedicato tre sedute all'esame di questi atti. Proprio tenendo conto delle risultanze di questo confronto, in particolare degli spunti critici emersi, e della sollecitazione ad un maggior impegno finanziario (anche con risorse aggiuntive della Regione) in campo sociale, dei servizi pubblici, dello sviluppo della difesa del suolo, dell'associazionismo fra comuni e dei contributi d'integrazione degli affitti, la Giunta regionale ha ritenuto opportuno apportare alcune modifiche al testo della proposta di legge. A seguito di ciò le associazioni rappresentative degli enti locali hanno approvato un documento finale, di segno complessivamente positivo, sulla proposta di bilancio 2006, che il CdAL ha fatto proprio come parte integrante e sostanziale del proprio parere.

Un tema completamente diverso è stato invece affrontato nel parere relativo alla *Proposta di Legge n. 444 "Territori montani e classificazione ai fini regionali. Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane)"* in cui il CdAL, nel valutare favorevolmente la proposta di legge in esame in quanto rispondente ad una effettiva esigenza manifestata dai comuni montani e parzialmente montani ed alla necessità di rimediare ad un'obiettiva lacuna dell'ordinamento, ha raccomandato a titolo collaborativo di riformulare la disposizione introdotta nel tessuto della LR n. 82/2000 (articolo 3 bis) per rimediare a questa lacuna (prevedendo la possibilità per i comuni classificati parzialmente montani di vedersi riconosciuto un ampliamento del territorio considerato montano purché con pendenza uguale o superiore al 20%) stabilendo che le ulteriori condizioni e requisiti per la classificazione, eventualmente posti dal regolamento regionale di attuazione, possono avere solo un carattere integrativo-attuativo delle disposizioni legislative.

3.1.2 Pareri espressi su Proposte di Risoluzione

Particolarmente rilevante è stato il parere formulato sulla *Proposta di Risoluzione n. 2 "Documento di programmazione economico-finanziaria per l'esercizio 2006. Adozione"*: il CdAL ha infatti subordinato l'espressione di un giudizio favorevole su tale atto all'accoglimento di una serie di considerazioni critiche evidenziate in un documento approvato nel corso della seduta del 19 luglio 2005 ed allegato al parere assieme ad un documento dell'Uncecm Toscana.

Nel primo documento, per quanto concerne le risorse degli enti locali, si è posta in evidenza la mancanza dell'impegno a mantenere inalterato il volume dei trasferimenti a favore degli enti locali a fronte delle funzioni ad essi conferite, anche mediante l'istituzione del fondo unico di cui all'art. 64 dello Statuto. In ordine alla pressione fiscale, si è rilevato come a fronte della necessità di garantire risorse finanziarie da mettere a disposizione degli enti locali, ne sia stata invece prevista la sostanziale invarianza ed è stata posta in evidenza la mancanza dell'impegno a fornire la base legislativa indispensabile all'introduzione delle cd "tasse di scopo" da parte degli enti locali in conformità a quanto richiesto da questi stessi in più occasioni. Numerosi sono stati anche i rilievi critici formulati rispetto al sistema degli enti locali: in primo luogo si è lamentato il mancato riconoscimento del carattere peculiare ed autonomo (derivante dal nuovo Titolo V della Costituzione e dallo Statuto) del ruolo del sistema degli enti locali all'interno del modello della *governance* regionale, ed il conseguente inserimento del sistema degli enti locali (con una posizione paritaria rispetto a quella degli altri attori, pubblici o privati) in un modello di *governance* avente come unico riferimento il "Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana", sottoscritto di recente. Si è inoltre ritenuto che anche l'invocazione al principio di sussidiarietà sia avvenuta con una formulazione estremamente infelice sia in quanto si sono ricondotti ad un'unica categoria realtà istituzionali fra loro considerevolmente diverse e peculiari (quali le comunità montane, i circondari, i comuni, le province) sia in quanto non si è fatto alcun cenno al rapporto intercorrente fra i diversi modelli organizzatori in cui si può articolare l'assetto istituzionale del potere locale nella Regione (comunità montane e circondari in particolare) e non si sono menzionati i principi di differenziazione ed adeguatezza che nel disposto costituzionale si collocano insieme al principio di sussidiarietà. E' stato dato risalto anche alla mancanza dell'impegno ad incrementare le risorse destinate alla gestione in forma associata di servizi e funzioni fra gli enti nonché allo scarso rilievo dato al progetto di revisione della LR 77/1995 attraverso un percorso contraddistinto dal ruolo primario del sistema degli enti locali. Contestualmente si è evidenziato il mancato rafforzamento delle politiche nei confronti dei territori montani congiuntamente alla riforma dell'ordinamento delle comunità montane e del ruolo degli enti locali nelle politiche di sviluppo economico locale, soprattutto con riferimento alle politiche di sviluppo rurale ed agricolo. Non sono mancati in tale sede anche rilievi critici di carattere settoriale attinenti in particolare al welfare della Toscana, alla politica per la casa, all'agricoltura, alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, alla difesa del suolo, alle risorse idriche, al ciclo integrato delle acque, all'inquinamento atmosferico ed ai servizi pubblici locali. Sotto il primo profilo è stata osservata la mancanza dell'impegno a mantenere inalterati i trasferimenti ai comuni destinati ai servizi a favore del disagio sociale, dei disabili, dei non autosufficienti, degli anziani e dei minori mentre per quanto concerne le politiche per la casa si è lamentata la mancanza dell'impegno a rivedere la legislazione in vigore, da un lato, rafforzando i poteri dei comuni in termini di scelte economiche e finanziarie, dall'altro, dando vita a nuove politiche in grado di far fronte alle esigenze abitative dei cittadini. Infine, oltre alla presa in considerazione del dimenticato tema dell'agricoltura, si è auspicata l'adozione di precise scelte strategiche nel piano straordinario degli investimenti accompagnate da risorse adeguate trattandosi di elementi che costituiscono vere e proprie pre-condizioni allo sviluppo. Particolarmente importante è stato infine l'invito a non considerare la *governance* come circoscritta ad un settore specifico ma come modello di organizzazione dei pubblici poteri che in quanto tale dovrebbe attraversare tutti i programmi strategici integrati.

3.2 Seconda Commissione – Agricoltura

(Agricoltura, Foreste, Demanio e Patrimonio agricolo e forestale, Bonifica, Caccia e Pesca)

3.2.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Particolarmente significativo per i rilievi in esso contenuti è stato il parere formulato dal CdAL in ordine alla *Proposta di Legge n. 440 (Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale)* che, ricalcando l'impostazione della legge regionale in materia di attività produttive, definiva la disciplina generale degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale ed individuava nel PAR (Piano agricolo regionale) il documento programmatico unitario preordinato alla realizzazione delle politiche economiche agricole definite nel PRS e specificate nel DPEF. In questo caso infatti il CdAL ha ritenuto opportuno subordinare l'espressione di un giudizio favorevole su tale atto all'accoglimento di due condizioni nonostante su di esso fosse stata raggiunta l'intesa in sede di concertazione interistituzionale. In primo luogo, a fronte della conferma, in ordine alla gestione degli interventi, delle attuali funzioni delle Province e delle Comunità Montane nonché delle agenzie regionali operanti nel settore e della figurazione di un possibile affidamento di specifiche funzioni a soggetti terzi specializzati nell'ipotesi in cui ricorressero esigenze di gestione unitaria a livello regionale, si è evidenziata la necessità di rinviare alla fonte legislativa la predeterminazione delle funzioni che, riflettendo esigenze unitarie di livello regionale, possono essere affidate dalla Regione a soggetti terzi specializzati. In secondo luogo si è invocato il rispetto dell'articolo 62, comma 3, del nuovo Statuto regionale che, prevedendo che le "esigenze di gestione unitaria a livello regionale" siano riconosciute come unitarie, richiede che queste ultime siano condivise dal sistema delle autonomie locali o comunque determinate a seguito di un processo di concertazione con le autonomie stesse.

Parere favorevole ma ugualmente condizionato all'accoglimento di una specifica condizione è stato anche quello espresso in ordine alla *Proposta di Legge n. 422 "Tutela del patrimonio zootecnico soggetto a predazione"* in cui il CdAL è intervenuto a salvaguardare l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali nell'organizzazione e svolgimento delle funzioni attribuite ad essi. Infatti poiché la proposta di legge in esame prevedeva che le modalità, i termini, le

procedure di erogazione dei contributi finalizzati alla tutela del patrimonio zootecnico fossero definite da successive deliberazioni della Giunta regionale, il CdAL ha posto in evidenza criticamente l'eccesso di delegificazione a favore dell'esecutivo regionale, sottolineando la necessità che il legislatore regionale si faccia carico di individuare in maniera puntuale i singoli oggetti rimessi alla disciplina regolamentare regionale per esigenze di sistema.

3.3. Terza commissione – Attività produttive

(Attività produttive, industria, artigianato, commercio, Lavoro, formazione ed orientamento professionale, Emigrazione ed immigrazione, Cave e Torbiere, Acque minerali e termali)

3.3.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Il rispetto delle prerogative e delle competenze proprie del livello locale è stato invocato dal CdAL anche nel parere sulla *Proposta di Legge n. 417 "Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti"*. In esso infatti si è rilevato che sebbene l'articolato assegnasse alla programmazione comunale la disciplina di molteplici aspetti delle singole attività commerciali, tale programmazione avrebbe dovuto comunque essere esercitata nel rispetto ed in conformità con quanto statuito dagli atti e dalle fonti di livello regionale. A questo proposito è stata posta in evidenza l'ampia opera di delegificazione compiuta dalla proposta di legge in esame attraverso il rinvio di ampia parte degli aspetti applicativi (relativi ai diversi settori commerciali) al regolamento regionale ed a direttive regionali, senza provvedere contestualmente a delimitare gli ambiti di tali successivi atti in modo da garantire inequivocabilmente il rispetto delle prerogative e delle competenze proprie del livello locale. Sotto il profilo procedimentale, in questa sede, si è inoltre osservato che gli oggetti rimessi al regolamento non erano tassativamente predeterminati e perciò suscettibili di investire anche fattispecie diverse da quelle previste nella disposizione (art. 22) sul regolamento regionale ed in altri punti dell'articolato. Considerazioni analoghe sono state compiute anche in materia di rapporti intercorrenti fra fonti programmatiche regionali e locali escludendo che i piani e le direttive regionali cui l'articolato rinviava a vario titolo potessero assumere contenuti tali da vanificare o restringere oltre misura l'autonomia politico-programmatica del livello locale.

In occasione invece del parere sulla *Proposta di Legge n. 416 "Disciplina del settore fieristico"* il CdAL, pur esprimendo un giudizio positivo sul testo della proposta (anche in virtù del raggiungimento su di esso dell'intesa in sede di concertazione interistituzionale) ha raccomandato un intervento chiarificatore in ordine alla natura ed agli effetti sia dell'attività di reciproco coordinamento esercitata dalle Regioni ai fini dell'elaborazione del calendario nazionale, sia dell'attività regionale intesa a promuovere forme di coordinamento fra gli organizzatori di manifestazioni concomitanti. In particolare non era ben chiaro se, nel caso di specie, l'intenzione del legislatore fosse quella di riservare alla Regione poteri autoritativi in senso stretto piuttosto che una funzione di mera sollecitazione/mediazione nei confronti degli operatori: in questo secondo caso si è rilevato che tale funzione avrebbe dovuto essere esercitata senza il coinvolgimento degli enti locali.

Particolarmente rilevante è stato anche il parere formulato sulla *Proposta di Legge n. 62 "Norme a tutela del lavoro. Modifica della LR Toscana 20 marzo 2000, n. 35 recante "Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive" e della LR Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 contenente "Norme per il governo del territorio"*: tale proposta di legge, riassunzione di un'identica proposta della precedente legislatura su cui non c'era stato il pronunciamento del CdAL, si riproponeva di introdurre nell'ordinamento regionale alcune specifiche forme di garanzia nei processi propri del mercato del lavoro innovando sia la legge regionale in materia di attività produttive, sia la legge regionale in materia di governo del territorio. Sotto il primo profilo, stabiliva l'obbligo di preliminare autenticazione, da parte del Sindaco o suo delegato, delle eventuali dimissioni presentate da un lavoratore all'impresa utilizzatrice nel caso di esecuzione di un'opera o di un servizio finanziati a totale o parziale carico della Regione, mentre nel secondo caso prevedeva che il professionista abilitato attestasse nei confronti del Comune, contestualmente all'abitabilità ed agibilità delle costruzioni, sia il rispetto della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro da parte del committente e dell'impresa esecutrice, sia l'avvenuto rilascio, da parte dell'INPS e dell'INAIL, delle certificazioni comprovanti la regolarità contributiva delle imprese esecutrici. Il CdAL, a seguito di un ampio dibattito svoltosi in seduta sull'argomento, pur esprimendo un giudizio positivo su tale proposta in virtù delle finalità perseguite, ha raccomandato di verificare se non fosse possibile individuare strumenti più adeguati, meno formali e maggiormente incisivi sul piano fattuale, per il raggiungimento delle importanti finalità da esso perseguite.

3.3.2. Pareri espressi su Proposte di Deliberazione

Nel parere emesso sulla *Proposta di Deliberazione n. 1240 "Piano regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato 2001-2005. Modifiche ed integrazioni"*, il CdAL ha sottolineato come la pianificazione regionale di questo settore scontri un'evidente carenza strutturale sotto il profilo delle procedure di attuazione, riservando alla Regione non solo la diretta gestione dei PIR ma anche la titolarità delle ulteriori funzioni gestionali estrinsecanti nella verifica e selezione dei progetti terzi e nell'approvazione delle graduatorie dei progetti articolate per aree prioritarie, non prioritarie e per gemellaggi. In considerazione di ciò, il CdAL, pur esprimendo parere favorevole su tale atto, ha ritenuto opportuno confermare quella che era stata la posizione assunta nei precedenti pareri sulla materia, ed ha pertanto richiamato la necessità che, fatti salvi i PIR, sia rimesso al livello locale (verosimilmente provinciale), in coerenza con i principi generali della programmazione regionale e con il dettato della LR n. 49/99, la determinazione delle azioni/progetti ammissibili a contributo come proposti dai soggetti pubblici e privati presenti sul territorio ed operanti nel campo della cooperazione internazionale. Inoltre, vista la ricchezza di progettazione attualmente caratterizzante il settore della cooperazione internazionale, è stato richiesto un ulteriore incremento delle risorse disponibili.

3.4. Quarta commissione – Sanità

(Assistenza, Sanità, Edilizia Ospedaliera)

3.4.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Particolarmente significativo, sotto diversi punti di vista, è stato sicuramente il parere emesso in ordine alla *Proposta di Legge n. 404 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"*. In considerazione del raggiungimento dell'intesa fra la Giunta regionale e le associazioni rappresentative degli enti locali in sede di Tavolo di concertazione interistituzionale, il CdAL ha espresso su tale atto parere favorevole ma ha al contempo ritenuto opportuno formulare una serie di raccomandazioni. In primo luogo merita segnalare quella concernente le strutture residenziali e semiresidenziali: a tal proposito, si è invitato a chiarire se, nel silenzio della legge ed in assenza di rinvii espliciti al regolamento regionale, compete al Comune, nell'ambito della propria autonomia relativa all'organizzazione ed allo svolgimento della funzione, predeterminare i termini di esperimento dei procedimenti autorizzativi così come prevedere eventuali termini entro i quali l'interessato sia tenuto ad effettuare la comunicazione di avvio dell'attività. In secondo luogo, in occasione di tale parere, il CdAL, pur esprimendo vivo interesse per uno strumento organizzativo cui è demandata la sintesi delle politiche sociali e sanitarie in ambito zonale, ha anche ribadito quanto aveva affermato nel parere sulla "Disciplina del servizio sanitario regionale" ovvero la propria convinzione che il disegno regionale conferisca alla sperimentazione delle SdS una connotazione troppo blanda e sfumata. In considerazione di ciò ha ritenuto opportuno proporre che dall'articolato emergesse con chiarezza, oltre alla facoltatività e reversibilità delle sperimentazioni, anche l'obiettivo di fondo costituito dalla stabile introduzione nel sistema di un soggetto forte dell'integrazione socio-sanitaria a livello di zona, capace di assolvere ordinariamente non solo funzioni di natura programmatica ma anche funzioni di gestione dei servizi in modo da consentire agli enti locali (componenti necessari delle SdS) di porsi come autentici protagonisti nel governo della salute sul territorio.

Un parere favorevole ma accompagnato da alcune raccomandazioni è stato analogamente anche quello sulla *Proposta di Legge n. 419 "Norme sui consulenti per l'assistenza alla famiglia, alla maternità, all'infanzia ed ai giovani in età evolutiva"*: il CdAL non soltanto ha invitato ad un esame del testo nell'ambito di un'opera di generale revisione della disciplina regionale in materia di sanità ed assistenza (anche in considerazione del fatto che gli strumenti di programmazione degli interventi in tali aree sono il PSR ed il PISR) ma ha anche invitato a prevedere l'entità, le modalità ed i tempi di costituzione da parte della Regione del fondo per l'erogazione dei contributi finalizzati alla rimozione delle cause che possano indurre all'interruzione di gravidanza ed a specificare l'entità delle risorse del fondo sanitario regionale e del fondo regionale di assistenza sociale spettanti rispettivamente alle AUSL ed ai comuni.

In ordine alla *Proposta di Legge n. 3 "Legge quadro sulla tutela dei diritti degli animali"* (riassunzione di una proposta di legge di identico oggetto e contenuto decaduta allo scadere della precedente legislatura) il CdAL ha ritenuto opportuno confermare il parere favorevole ma condizionato espresso a suo tempo sull'originaria proposta. Pertanto ha richiesto sia l'eliminazione del previsto vincolo per i comuni di provvedere alla costituzione di apposite strutture per l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite sia l'eliminazione, nel rispetto del principio dell'autonomia di spesa sancito dall'articolo 119 della Costituzione, della previsione della necessaria destinazione della totalità degli introiti delle sanzioni amministrative pecuniarie ad attività inerenti la tutela degli animali. L'espressione di un parere favorevole è stata inoltre condizionata alla previsione di un'adeguata copertura finanziaria, con risorse certe, dei costi che i comuni si troveranno a sostenere per l'esercizio delle funzioni di tutela degli animali.

3.4.2. Pareri espressi su Proposte di Deliberazione

Parere favorevole anche se con alcune raccomandazioni è stato quello espresso in ordine alla *Proposta di Deliberazione n. 1201 "Piano Integrato Sociale Regionale 2005-2007. Approvazione"*. Il giudizio positivo su tale atto è stato determinato sia dall'intesa conseguita in sede di Tavolo di concertazione interistituzionale sia, per quanto concerne specificamente il merito, dalla condivisione degli obiettivi e delle finalità con esso perseguiti. Il CdAL ha ritenuto comunque opportuno, nonostante la consapevolezza delle considerevoli limitazioni poste alla finanza regionale, sottolineare la necessità di assicurare il mantenimento costante degli impegni finanziari inerenti alle prestazioni contemplate nel Piano e raccomandare di assicurare il concorso del FRAS al finanziamento del fondo di solidarietà istituzionale, al sostegno dei piani territoriali di contrasto alla povertà, alle azioni di sostegno alle famiglie ed alle azioni rivolte agli anziani non autosufficienti.

3.5 Quinta Commissione- Attività culturali e turismo

(Cultura, beni culturali, diritto allo studio ed istruzione, Informazione, Edilizia scolastica, Sport e Turismo)

3.5.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Il raggiungimento dell'intesa fra la Giunta regionale e le associazioni rappresentative degli enti locali (a seguito dell'esperienza della procedura scritta prevista dall'articolo 4, comma 4, del Protocollo disciplinante la concertazione interistituzionale) in ordine alla *Proposta di Legge n. 433 "Modifiche alla legge regionale 31 agosto 2000, n. 72 (Riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività motorie)* ha comportato l'espressione di un parere favorevole su tale atto da parte del CdAL. A fronte della previsione, fra gli oggetti del regolamento regionale, dei "requisiti di qualificazione professionale dei soggetti operanti negli impianti, a tutela degli utenti ed a garanzia della qualità del servizio", si è ritenuto appropriato raccomandare alla competente commissione consiliare di valutare l'opportunità di prevedere che i regolamenti locali possano stabilire ulteriori requisiti rispetto a quelli definiti dal regolamento regionale.

3.5.2. Pareri espressi su Proposte di Deliberazione

Un parere ugualmente favorevole, anche se accompagnato da una raccomandazione, è stato anche quello espresso dal CdAL sulla *Proposta di Deliberazione n. 1237 "Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Approvazione documento"*. Tale proposta di deliberazione consegue alla decisione della Regione di avvalersi della facoltà riconosciuta dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, di rivendicare "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in materie quali la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Determinante ai fini della formazione di questo proposito è stata sia la considerazione da parte della Regione della sua specificità in materia di beni ed attività culturali svolte nel territorio sia gli insoddisfacenti rapporti intercorrenti con il governo centrale. Tale decisione è stata comunque ulteriormente rafforzata dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio che ha proposto spazi nuovi per l'azione della Regione. Il giudizio positivo su questo atto è derivato sia dalla piena condivisione dell'obiettivo da esso perseguito, ovvero la ricomposizione in capo al sistema istituzionale della Toscana (regione ed enti locali) delle funzioni inerenti ai beni culturali, esercitate dallo Stato, sia dall'apprezzamento per la clausola sospensiva che prevedeva che il nuovo ordinamento di autonomia ed i connessi trasferimenti non sarebbero stati operativi fino alla predisposizione dei diversi elementi richiesti per la sua attuazione (allocazione di beni e funzioni, ordinamento delle strutture, disciplina del personale). Il CdAL ha ritenuto comunque opportuno raccomandare alla commissione consiliare di prevedere che la ripartizione fra gli enti locali delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni ad essi conferite fosse effettuata dalla Regione sulla base delle intese concertate con essi, in conformità a quanto disposto dall'art. 64, comma 1, del nuovo Statuto regionale.

3.6. Sesta Commissione – Territorio ed ambiente

(Urbanistica - Beni ambientali, protezione della natura, parchi e riserve naturali - Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti - Tutela, disciplina ed utilizzazione delle acque - Opere idrauliche - Lavori pubblici - Casa - Viabilità - Trasporti - Porti ed aeroporti)

3.6.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Un parere favorevole ma condizionato è stato invece quello espresso dal CdAL sulla *Proposta di Legge n. 427 "Modifiche alla Legge regionale 5 maggio 1994, n. 34 (Norme in materia di bonifica) e Modifiche alla Legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)*. Tale proposta di legge si componeva di due capi, recanti modifiche a due leggi regionali: la legge regionale 5 maggio 1994, n. 34 (Norme in materia di bonifica) e la legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati). Rispetto al I capo, il CdAL ha posto in evidenza due rilievi critici concernenti la disposizione (art. 58) sui canali demaniali d'irrigazione. In primo luogo, in merito all'ipotesi in cui la provincia alla quale è trasferita la proprietà del canale demaniale non coincida con quella che esercita le funzioni amministrative in materia di bonifica (in quanto all'interno del suo territorio ricade la maggior parte del comprensorio di bonifica ma non la porzione su cui insiste il canale ed essa sia stata individuata dal Consiglio regionale come titolare delle relative competenze amministrative) si è rilevato che sarebbe stato più opportuno definire chiaramente le modalità attraverso le quali la provincia alla quale è attribuita la proprietà del canale demaniale è tenuta a garantire l'esercizio delle relative funzioni amministrative alla provincia riconosciuta come competente secondo le regole ordinarie.

In ordine invece all'ipotesi concernente il trasferimento in proprietà ai comuni dei canali "non più attivi né utilizzati per la funzione originaria", si è sottolineata la necessità di prevedere una procedura concertata fra Regione e comune, in esito alla quale poter poi formalizzare il trasferimento della proprietà del canale. Mentre il primo rilievo è stato posto dal CdAL come condizione all'espressione di un parere favorevole, il secondo ha determinato la formulazione, a titolo collaborativo, di una raccomandazione.

Ugualmente condizionato ed al contempo accompagnato da una serie di raccomandazioni è stato anche il parere espresso dal CdAL sulla *Proposta di Legge n. 59 "Servizi pubblici locali"*, finalizzata ad introdurre una disciplina generale dei servizi pubblici locali, sia di quelli privi di rilevanza economica, sia di quelli con rilevanza economica. La proposta di legge in esame era identica, sotto il profilo dei contenuti e dell'impostazione, ad una proposta di legge presentata nella precedente legislatura dal gruppo consiliare di Forza Italia (con la sola eccezione dell'introduzione del titolo "Affidamento e gestione dei servizi generali privi di rilevanza economica"). Il CdAL, pur valutando positivamente l'impostazione generale della proposta di legge (soprattutto in considerazione delle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale che, con sentenza 272 del 27 luglio 2004, pronunciata in relazione agli artt. 113 e 113 bis del TUE), ha affermato che la disciplina delle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è di competenza esclusiva del legislatore statale mentre alle regioni spetta legiferare in materia di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) ha ritenuto opportuno ribadire le osservazioni critiche già espresse con riferimento alla proposta di legge della passata legislatura di cui questa costituisce sostanzialmente riassunzione. In particolare ha posto come condizione all'espressione di un parere favorevole la riformulazione, in coerenza con l'art. 66, comma 6, del nuovo Statuto regionale, della disposizione relativa al Comitato di indirizzo in quanto stabiliva che esso fosse formato "...da 10 membri nominati dal Consiglio regionale su indicazione delle associazioni degli enti locali, dei consumatori, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni imprenditoriali" in contrasto con la disposizione statutaria che attribuisce invece al CdAL il potere di nomina e di designazione dei rappresentanti del sistema degli enti locali negli organismi regionali. Il CdAL ha inoltre raccomandato alla commissione consiliare di provvedere alla riformulazione di questa disposizione vista la difficoltà di comprendere quale ruolo fosse affidato a siffatto Comitato di indirizzo rispetto all'Osservatorio. Un invito alla riformulazione, in quanto suscettibile di generare equivoci, è stato formulato anche rispetto alla disposizione che assommava in sé la disciplina delle definizioni, del regime proprietario delle reti e degli impianti, oltre alla gestione degli stessi ed all'erogazione dei servizi. E' stata infine ritenuta da riformulare anche la disposizione relativa all'adozione della Carta dei servizi da parte degli enti erogatori, in quanto facente riferimento a schemi emanati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 11 del Dlgs 30 luglio 1999, n. 286 che invece prevedeva esclusivamente direttive. Il CdAL ha inoltre auspicato l'eliminazione della disposizione che impegnava la Giunta regionale, senza che vi fosse alcuna copertura costituzionale o statutaria, ad emanare un testo unico in materia, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Parere favorevole con una raccomandazione è stato invece quello espresso dal CdAL in ordine alla *Proposta di Legge n. 413 "Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo)"* che ha attribuito alla Giunta regionale la competenza alla classificazione delle opere idrauliche di II categoria ed ha previsto il parere obbligatorio della provincia territorialmente competente nei casi di alienazione di beni appartenenti al demanio idrico ai sensi dell'art. 5 bis del DL 143/2003. Il CdAL ha sollevato qualche dubbio proprio in ordine alla competenza specifica del legislatore regionale ad introdurre siffatto parere della provincia ed ha pertanto raccomandato alla competente commissione consiliare di verificare la rispondenza di questa disposizione all'art. 117, comma 2 lett. e) della Costituzione.

Anche il parere sulla *Proposta di Legge n. 441 "Norme regionali di attuazione del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole)"* è stato un parere favorevole con una raccomandazione.

Il CdAL, posto in evidenza che le disposizioni contenute nel regolamento regionale e disciplinanti l'esercizio da parte degli enti locali e delle autorità di ATO delle competenze in materia di autorizzazione allo scarico dei diversi tipi di acque, possono essere sostituite da appositi regolamenti degli enti locali territorialmente competenti, ha raccomandato alla commissione consiliare che il regolamento regionale cedevole contenga, con particolare riferimento agli scarichi delle acque reflue domestiche, fuori dalle pubbliche fognature, una disciplina analitica e puntuale anche per ciò che riguarda l'individuazione di modalità di emissione idonee.

Parere radicalmente negativo, a differenza di quelli sinora esaminati, è stato invece quello sulla *Proposta di Legge n. 2 (d'iniziativa popolare) "Ripubblicizzazione del servizio idrico integrato"*. Tale giudizio negativo è stato motivato, in primo luogo, con la mancata condivisione della deroga proposta dall'atto in esame verso il modello organizzativo del servizio idrico regionale imperniato sugli ATO previsto dalla legislazione vigente. In secondo luogo, sono stati sollevati dubbi di compatibilità di siffatta proposta con diverse fonti normative. Innanzitutto, per quanto riguarda la Costituzione, con l'art. 114 con specifico riferimento all'autonomia statutaria dei comuni nella disciplina del potere di controllo sugli enti dipendenti e con l'art. 117, con riferimento al potere regolamentare dei comuni in materia di disciplina delle funzioni attribuite. Per quanto concerne invece la LR n. 36/94 (disposizioni in materia di risorse idriche) tale incompatibilità è stata rilevata sia con riferimento all'art. 8, che delinea il modello territoriale prescelto per il servizio (ATO), sia rispetto all'art. 13 che contempla il potere di determinazione della tariffa da parte dei comuni. Circa l'osservanza dello Statuto regionale (artt. 42 e 63) è stata messa in evidenza l'attribuzione ad una fonte regolamentare regionale della disciplina di oggetti che sembrerebbero invece riservati alla legge regionale e che incidono in un quadro ordinamentale che vede una presenza importante degli enti locali (e dei comuni in particolare) sia sotto il profilo delle competenze amministrative che regolamentari. In evidenza è stata posta anche l'incompatibilità con la normativa regionale: in particolare con la LR n. 81/1995 (Norme di attuazione della LR n. 36/1994 "Disposizioni in materia di risorse

idriche”) e con la LR n. 26/1997 (Norme di indirizzo per l’organizzazione del servizio idrico integrato in attuazione degli artt. 11 e 12 della legge 5 gennaio 1994, n. 36).

L’espressione di un parere negativo su siffatta proposta di legge è stata determinata anche da due ulteriori considerazioni: in primo luogo, dal macchinoso rapporto intercorrente fra il potere consultivo (vincolante) attribuito al consiglio comunale e quello attribuito invece alla Consulta del diritto all’acqua; in secondo luogo dal contraddittorio rapporto fra l’affidamento del servizio ad un unico gestore da parte degli ATO e, al contempo, il potere di controllo, direzione e coordinamento esercitati sul gestore unico dai diversi enti (i comuni) affidanti.

3.6.2. Pareri espressi su Proposte di Deliberazione

Un parere positivo ma ricco di raccomandazioni è stato quello espresso in ordine alla *Proposta di Deliberazione n. 1251 “Piano di indirizzo energetico regionale”*. Merita segnalare che su tale giudizio ha inciso considerevolmente l’intesa raggiunta in sede di tavolo di concertazione interistituzionale Giunta regionale – associazioni delle autonomie locali con l’impegno della Giunta regionale a recepire nel testo definitivo del Piano le osservazioni delle associazioni attinenti al ruolo degli enti locali nella gestione delle politiche energetiche.

Il CdAL ha comunque ritenuto opportuno, anche in considerazione dei rilievi formulati dalle associazioni rappresentative degli enti locali al tavolo di concertazione, sottolineare la necessità che il Piano di Indirizzo energetico ed i provvedimenti attuativi dello stesso siano in particolare orientati nel senso di favorire la nascita di consorzi di enti locali in qualità di utenti dei sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili nonché la creazione di società miste fra enti locali e soggetti privati, produttori e distributori di energia, al fine di ottimizzare gli investimenti, gli interventi ed i ritorni economici e di consentire l’accesso degli enti locali a forme di incentivazione quali i certificati bianchi per il risparmio energetico e verdi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

3.7. Procedimento istruttorio per l’elaborazione dei pareri

La redazione dei pareri è preceduta da una fase istruttorio particolarmente complessa e caratterizzata da intensi rapporti del CdAL sia al proprio interno sia con determinati rappresentanti degli enti locali particolarmente esperti nelle materie oggetto del parere obbligatorio.

Un utile contributo in questa fase continua ad essere fornito dal *“Forum di consultazione”* collocato all’interno del sito del CdAL, che permette di acquisire rilievi, suggerimenti, proposte e quanto altro possa servire ai fini della stesura definitiva del parere.

Per quanto concerne specificamente la *struttura dei pareri*, quest’anno si è ritenuto opportuno modificare quella adottata fino ad ora, al fine di rendere i pareri stessi il più possibile chiari ed incisivi.

E’ sembrato particolarmente utile predisporre per ogni atto oggetto di parere, una *scheda tecnica strutturata essenzialmente nei seguenti punti*: 1) *Caratteristiche e finalità principali dell’atto*; 2) *Osservazioni sulla coerenza con le norme poste a tutela delle prerogative degli enti locali (norme costituzionali, norme di legge statale, norme dello Statuto regionale, norme di legge regionale)*; 3) *Rilevanti difficoltà di tipo attuativo*; 4) *Esito dell’eventuale passaggio al Tavolo di concertazione interistituzionale*; 5) *Eventuali ulteriori osservazioni*. Si è inoltre convenuto di richiamare i contenuti di siffatta scheda nella *delibera di approvazione del parere*. Anche quest’ultima ha dovuto essere parzialmente modificata per adeguarla all’innovazione introdotta. Attualmente essa si compone di una prima parte nella quale si richiamano le normative maggiormente rilevanti ai fini dell’attività del CdAL, ovvero l’articolo 66 dello Statuto regionale, la LR. n. 36/00 “Nuova disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali”, il Regolamento interno del Consiglio regionale, il Regolamento interno del Consiglio delle Autonomie Locali e la relazione illustrativa eventualmente predisposta sull’atto oggetto di parere (si è ritenuto utile circoscrivere l’obbligo di siffatta relazione solo agli atti più complessi, quali quelli generali di programmazione, le proposte di legge e di regolamento che rechino la disciplina od il riordino di un’intera materia, nonché le proposte di testi unici); di una parte successiva, nella quale si riassume le caratteristiche e finalità principali dell’atto indicate nella scheda tecnica, gli eventuali atti o circostanze di fatto rilevanti ai fini dell’espressione del parere e gli eventuali contributi delle associazioni degli enti locali o degli enti locali stessi; una terza parte, quella propriamente motiva, nella quale vengono riportate le osservazioni critiche contenute ai punti 2), 3) e 4) della scheda tecnica; infine il parere in senso stretto con l’indicazione delle eventuali *condizioni* al cui accoglimento è subordinata l’espressione di un giudizio favorevole, delle eventuali *raccomandazioni*, ovvero degli ulteriori elementi che il CdAL formula a titolo collaborativo senza che incidano sul giudizio espresso e di cui si auspica l’accoglimento da parte della commissione consiliare.

A tal proposito, sebbene si sia in attesa di vedere in quale modo sarà attuata dal Regolamento interno del Consiglio regionale, merita segnalare che il nuovo Statuto regionale all’art. 6, comma 4, prevede espressamente che *“gli organi regionali, in caso di parere del consiglio delle autonomie locali, contrario o condizionato all’accoglimento di modifiche, lo possono disattendere con motivazione espressa”*.

E’ opportuno ricordare infine il ruolo di primo piano che anche quest’anno ha avuto, rispetto ai pareri del CdAL, il *Tavolo di concertazione interistituzionale previsto dal Protocollo d’intesa Regione-Enti Locali* siglato l’11 settembre 2002. In questa sede, la Presidenza del CdAL ha svolto una funzione di raccordo con le rappresentanze regionali di ANCI, URPT ed UNCEM, ed ha assicurato, tramite il Settore di Assistenza, un supporto tecnico alle istruttorie relative agli atti posti all’ordine del giorno.

Anche per quest’anno valgono le considerazioni effettuate per il 2004 in ordine al considerevole aumento del numero delle pronunce favorevoli. Tale incremento si spiega proprio con la circostanza che in questa fase sono stati ampiamente esaminati e discussi gli schemi delle proposte di legge, di regolamento, di deliberazione che sarebbero stati successivamente oggetto di parere obbligatorio da parte del CdAL e che, a seguito delle osservazioni e dei rilievi formulati dalle associazioni rappresentative degli enti locali in questa sede, sono state apportate a questi atti modifiche od integrazioni tali da far venire meno od attenuare le perplessità del CdAL in ordine ad essi.

Nel corso del 2005 si sono svolte circa 20 sedute del Tavolo di concertazione interistituzionale mentre gli atti esaminati in questa sede sono stati approssimativamente 52.

Il numero considerevolmente inferiore rispetto a quello registrato lo scorso anno (94) si spiega con il fatto che per circa due mesi (aprile e maggio), a causa delle elezioni amministrative, non sono state convocate riunioni del Tavolo.

Merita infine ricordare che il CdAL, essendo un organo di rappresentanza unitaria di Comuni, Province, Comunità Montane presso il Consiglio regionale, nei propri pareri effettua una valutazione di tipo istituzionale che prescinde, per quanto possibile, dalle singole posizioni politiche e di schieramento. Ciò risulta dal fatto che frequentemente i suoi pareri sono approvati all’unanimità.

4. Verifica dell’esito dei pareri

Questo capitolo ha ad oggetto le risultanze della verifica del grado di accoglimento ottenuto dai pareri del CdAL nelle determinazioni finali della Regione.

Al fine di garantire maggiore chiarezza nell’esposizione si è ritenuto opportuno seguire il medesimo ordine adottato nel capitolo precedente in relazione all’analisi dei pareri espressi dal CdAL nel corso dell’anno 2005.

E’ necessario precisare che, poiché non tutti gli atti illustrati nel capitolo precedente hanno concluso il loro iter procedimentale, la verifica è stata effettuata esclusivamente rispetto ai 30 approvati in via definitiva.

Come si è detto in precedenza, anche quest'anno sul grado di accoglimento dei rilievi formulati dal CdAL nei propri pareri ha inciso considerevolmente il maggior ruolo di raccordo con le Associazioni rappresentative degli enti locali svolto dalla Presidenza del CdAL nonché il supporto di carattere tecnico assicurato dal Settore di Assistenza al CdAL alle istruttorie degli atti collocati all'ordine del giorno dei Tavoli di concertazione interistituzionali ed esaminati preliminarmente nelle relative segreterie tecniche.

Ciò ha comportato, come conseguenza, che frequentemente il CdAL, a seguito dei risultati positivi conseguiti in tale sede, abbia espresso pareri favorevoli dando atto in essi dell'esito del passaggio concertativo, limitandosi talvolta, a mero titolo collaborativo, a rivolgere alla competente commissione consiliare delle raccomandazioni.

Merita infine sottolineare che quest'anno la verifica è risultata ancora più difficoltosa rispetto agli anni precedenti in quanto è stata solo parzialmente rispettata l'intesa intercorsa fra la Presidenza del CdAL ed i presidenti delle singole commissioni consiliari con cui queste ultime si impegnavano a pronunciarsi espressamente sul parere formulato dal CdAL in una nota da allegare al proprio messaggio all'aula

4.1. Prima commissione – 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)

4.1.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

In merito alla *P.d.L. n. 444 "Territori montani e classificazione ai fini regionali. Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità Montane)"* si segnala il mancato accoglimento dell'unica raccomandazione formulata dal CdAL in un parere peraltro interamente positivo. Con essa il CdAL invitava la competente commissione consiliare a valutare l'opportunità di riformulare l'ultimo periodo della disposizione (articolo 3 bis, comma 3) che stabiliva che il regolamento di attuazione della legge potesse prevedere ulteriori condizioni e requisiti per la classificazione dei territori montani e procedure di accordo fra la Regione ed il comune interessato, specificando il carattere integrativo-attuativo rispetto alle disposizioni legislative di siffatte disposizioni regolamentari.

4.1.2. Pareri espressi su Proposte di Risoluzione

In relazione al parere favorevole con 11 condizioni e 2 raccomandazioni espresso sulla *P.di Risoluzione n. 2 "Documento di programmazione economico-finanziaria per l'esercizio 2006. Adozione"*, si può rilevare che non è stato purtroppo recepito alcuno dei rilievi formulati (con la sola eccezione, anche se in modo assai parziale, per la condizione riguardante il mantenimento del volume dei trasferimenti agli enti locali rispetto alla quale, nel testo definitivo, si parla di "... attenzione nella determinazione del volume") sebbene nella parte motiva della Risoluzione approvata dal Consiglio regionale venga espressa condivisione verso le preoccupazioni manifestate dal CdAL nel proprio parere, sia confermato l'impegno a percorrere la direzione politica sollecitata dallo stesso CdAL e si dichiara di non poter recepire le posizioni del CdAL a causa della natura del DPEF.

4.2. Seconda commissione – Agricoltura

(Agricoltura, Foreste, Demanio e Patrimonio agricolo e forestale, Bonifica, Caccia e Pesca)

4.2.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Per quanto concerne il parere espresso in ordine alla *P.d.L. n. 422 "Tutela del patrimonio zootecnico soggetto a predazione"* (parere favorevole subordinatamente all'accoglimento di una specifica condizione e con due raccomandazioni) si segnala l'accoglimento parziale di una delle raccomandazioni formulate ovvero di quella con la quale si poneva in evidenza l'opportunità di prevedere che i fondi disponibili per le opere di prevenzione fossero ripartiti anche sulla base del numero di predazioni accertate sui singoli territori.

Nel testo definitivo dell'atto l'articolo in questione prevede infatti che *"I fondi disponibili per le opere di prevenzione sono ripartiti, con deliberazione della Giunta regionale, fra le province e le comunità montane sulla base del numero di capi allevati e dell'ammontare dei danni"*.

Non è stata invece purtroppo tenuta in alcuna considerazione la condizione alla quale il CdAL aveva subordinato l'espressione di un parere favorevole ovvero quella con cui chiedeva al legislatore regionale di individuare in maniera puntuale gli oggetti rimessi alla disciplina regolamentare regionale al fine di salvaguardare l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali nell'organizzazione e svolgimento delle funzioni attribuite agli stessi.

Analoga sorte è toccata alla raccomandazione di specificare maggiormente i criteri e le modalità per l'accertamento della presenza degli animali predatori e per l'individuazione delle opere di prevenzione.

4.3. Terza commissione – Attività produttive

(Attività produttive, industria, artigianato, commercio, lavoro, formazione ed orientamento professionale, emigrazione ed immigrazione, cave e torbiere, acque minerali e termali)

4.3.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Rispetto al parere espresso sulla *P.d.L. n. 417 "Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e di bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti"*, si registra con particolare soddisfazione l'accoglimento totale di tre raccomandazioni ed il parziale accoglimento di una quarta.

Con la prima raccomandazione, il CdAL invitava la competente commissione consiliare a chiarire la formulazione dell'articolo 14 *"Requisiti professionali"*. Tale disposizione includeva, fra i requisiti professionali per l'esercizio dell'attività di vendita nel settore alimentare e nella somministrazione di alimenti e bevande, la positiva frequentazione di un corso di formazione professionale per il commercio relativo a tali settori. Il CdAL chiedeva che fossero chiariti i rapporti intercorrenti fra la fonte regionale toscana e le fonti di altre regioni, non essendo facilmente comprensibile se le specifiche del regolamento regionale fossero valide solo per i corsi organizzati all'interno del territorio toscano o se fossero tali da definire i contenuti minimi cui devono rispondere, ai fini della spendibilità in Toscana, i corsi organizzati presso altre regioni.

A seguito di questa raccomandazione l'articolo in questione è stato modificato con l'aggiunta di un ulteriore comma che prevede che siffatti requisiti professionali siano riconosciuti ai soggetti residenti in altre regioni italiane o nelle province autonome di Trento e Bolzano purchè in possesso dei requisiti richiesti dalla regione o provincia autonoma di residenza.

E' stata accolta anche la raccomandazione di valutare la possibilità di ricomprendere fra le medie strutture di vendita gli esercizi aventi superficie di vendita superiore a quella degli esercizi di vicinato ed ubicati, indipendentemente dal numero di abitanti, nelle aree circostanti le strade di grande comunicazione: infatti, l'art. 15, comma 1, lett.e), nella sua versione definitiva non contempla più il limite del numero degli abitanti.

Per quanto concerne invece la terza raccomandazione accolta, con essa si invitava semplicemente a correggere un probabile refuso contenuto nella disposizione di cui all'articolo 109, comma 1, lett. d) in tema di impianti di distribuzione: in essa si citava una disposizione per nulla inerente alla disciplina dell'autorizzazione alla sospensione dell'attività.

E' stata invece parzialmente accolta la raccomandazione con la quale si invitava a riformulare l'articolo 18, comma 3, in tema di *"Commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita"*, prevedendo che la conferenza di servizi indetta dal comune e competente ad esaminare la domanda di rilascio all'autorizzazione all'apertura, al trasferimento ed all'ampliamento della superficie, alla modifica del settore merceologico di una grande struttura di vendita, decidesse sulla scorta degli atti di programmazione settoriale assunti dal comune in applicazione e coerenza con gli indirizzi del PTC e del regolamento regionale. Infatti la disposizione in questione, nella sua versione definitiva, stabilisce che la conferenza di servizi decida in base alla conformità dell'insediamento ai criteri per la pianificazione territoriale stabiliti dal PIT ed agli indirizzi per la programmazione delle medie e grandi strutture di vendita fissati dal regolamento regionale.

Per quanto concerne infine la raccomandazione con la quale si richiamava l'articolo 66 del nuovo Statuto regionale (secondo cui competono al CdAL le nomine e designazioni di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali) in relazione alla costituzione della commissione competente a valutare annualmente i risultati del monitoraggio effettuato dall'apposito osservatorio regionale, non si può dire al momento attuale se essa sia stata presa in considerazione o meno: ciò sarà possibile solo quando siffatta commissione sarà costituita.

Non è stata invece accolta purtroppo nessuna delle due raccomandazioni formulate nel parere relativo alla *P.d.L. n. 416 "Disciplina del settore fieristico"*.

4.3.2. Pareri espressi su Proposte di Deliberazione

In relazione al parere espresso sulla *P.d.D. n. 1240 "Piano regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato 2001-2005. Modifiche ed integrazioni"* si segnala il sostanziale accoglimento della raccomandazione con la quale si invitava la Regione a prestare maggiore attenzione all'informazione e comunicazione, rivolta alla cittadinanza ed alle scuole, sugli interventi di cooperazione e sulle relative problematiche. Infatti il Piano prevede l'attivazione, fra gli altri, di due progetti: *"Progetto Sistema Informativo della cooperazione internazionale"* e *"Progetto Organizzazione eventi, informazione, comunicazione"*. Per quanto concerne il primo, se ne individuano come contenuti *"la realizzazione delle banche dati, il rafforzamento delle attività del sito web, la collaborazione con tutti i soggetti attivi in Toscana nella cooperazione internazionale per l'aggiornamento delle banche dati, l'analisi dei dati e pubblicazione"*. L'accoglimento della citata raccomandazione risulta comunque maggiormente evidente rispetto al secondo progetto in quanto si prevede espressamente, fra gli obiettivi, la produzione di materiale documentario inerente i temi oggetto del piano regionale, la diffusione delle esperienze e delle attività della Toscana in materia di cooperazione. In aggiunta a ciò è contemplata anche la possibilità, per gli studenti che siano interessati, di svolgere tirocini di formazione ed aggiornamento su questi temi.

4.4. Quarta Commissione – Sanità

(Assistenza, Sanità, Edilizia Ospedaliera)

4.4.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

La verifica dell'esito dei rilievi formulati dal CdAL risulta ancora più difficoltosa del solito nel caso del parere espresso sulla *P.d.D. n. 404 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"*: infatti poiché la quasi totalità delle raccomandazioni in esso contenute valgono per il futuro è praticamente impossibile al momento attuale stabilire se esse siano state accolte o meno. Fa eccezione a tal proposito la raccomandazione con la quale il CdAL, in tema di strutture residenziali e semiresidenziali, nel silenzio della legge ed in assenza di rinvii espliciti al regolamento regionale, invitava la competente commissione consiliare a chiarire se competesse al comune, nell'ambito della propria autonomia relativa all'organizzazione e svolgimento della funzione, predeterminare i termini di esperimento dei procedimenti autorizzativi. Infatti il testo definitivo dell'atto in esame stabilisce espressamente (articolo 20, comma 2) che il funzionamento di siffatte strutture è subordinato al rilascio dell'autorizzazione da parte del comune oppure alla comunicazione ad esso nei termini e con le modalità indicate dallo stesso con propri atti. Non è stata invece accolta la connessa raccomandazione di chiarire se spetti sempre al comune prevedere eventuali termini entro cui l'interessato sia tenuto ad effettuare la comunicazione di avvio dell'attività.

4.5. Quinta Commissione – Attività culturali e turismo

(Cultura, beni culturali, diritto allo studio ed istruzione, Informazione, Edilizia scolastica, Sport e Turismo)

4.5.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

Per quanto concerne il parere espresso sulla *P.d.L. n. 433 "Modifiche alla legge regionale 31 agosto 2000, n. 72 (Riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività motorie)"* si registra purtroppo il mancato accoglimento della raccomandazione con la quale si invitava la competente commissione consiliare a valutare l'opportunità di prevedere che i regolamenti locali potessero stabilire requisiti di qualificazione professionale dei soggetti operanti negli impianti ulteriori rispetto a quelli definiti dal regolamento regionale.

4.6. Sesta Commissione – Territorio ed Ambiente

(Urbanistica, Beni ambientali, protezione della natura, parchi e riserve naturali – Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti – Tutela, disciplina ed utilizzazione delle acque – Opere idrauliche – Lavori pubblici – Casa – Viabilità – Trasporti- Porti ed aeroporti)

4.6.1. Pareri espressi su Proposte di Legge

L'unica proposta di legge, tra quelle esaminate sotto questo profilo, che abbia effettivamente concluso il suo iter e sia divenuta legge è stata la *P.d.L. n. 413 "Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo)"*.

Come ricordato nel capitolo precedente, il CdAL espresse un parere favorevole in ordine a tale proposta sollevando però al contempo dubbi in ordine alla competenza specifica del legislatore regionale ad introdurre il parere obbligatorio della provincia territorialmente competente nei casi di alienazione di beni appartenenti al demanio idrico ai sensi dell'art. 5 bis del DL 143/2003. Tale perplessità, tradottasi nella raccomandazione rivolta alla competente commissione consiliare di verificare la rispondenza di siffatta disposizione all'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, è stata ritenuta fondata. Infatti essa non compare più nel testo definitivo.

5.

Ulteriori funzioni svolte dal CdAL

5.1. Le Risoluzioni approvate dal CdAL

Nel corso del 2005 l'attività di indirizzo svolta dal CdAL è stata più limitata rispetto a quella che ha invece contrassegnato l'anno passato.

A fronte infatti delle cinque risoluzioni del 2004, quest'anno sono state approvate due risoluzioni: con esse il CdAL ha comunque preso posizione rispetto a questioni di carattere diverso ma tutte ugualmente importanti.

La prima in ordine temporale è stata la *Risoluzione collegata alla P.d.L. n. 12 "Bilancio di previsione per l'anno 2005 e bilancio pluriennale 2005/2007. Assestamento"*.

La richiesta di parere su tale atto, rivolta al CdAL ai sensi dell'articolo 24 bis della LR 36/2001 in materia di ordinamento contabile, ha determinato il sorgere di un serio problema giuridico.

Infatti siffatta disposizione ha introdotto in maniera inopinata un tipo di parere obbligatorio ulteriore rispetto a quelli già previsti dall'art. 12, comma 1 della LR 36/2000 (Nuova disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali) e dall'art. 66, comma 3, del nuovo Statuto regionale: esso è sottoposto dalla Giunta regionale al CdAL contestualmente alla presentazione al Consiglio regionale e riguarda la legge di bilancio e l'eventuale legge finanziaria con i relativi allegati, nonché la legge di assestamento del bilancio.

L'espressione del parere da parte del CdAL deve avvenire rispettivamente entro il 30 novembre ed il 30 maggio. In virtù di questa incongruenza il CdAL, con la propria risoluzione, ha sottolineato la necessità di riparare a tale errore con l'abrogazione dell'articolo 24 bis della LR 36/2001.

In particolare a sostegno di questa richiesta sono state addotte alcune considerazioni critiche.

In primo luogo si è fatto notare che tutta la gamma dei pareri obbligatori sui principali atti legislativi in materia di bilanci regionali è ricompresa nella disposizione di cui all'art. 12, comma 1, ultimo periodo della LR 36/2000 che del resto è molto simile a quella dell'art. 66, comma 3, dello Statuto regionale e che anche se nelle due citate disposizioni non c'è un esplicito accenno alla legge finanziaria ed all'assestamento di bilancio, si può osservare che: a) la legge finanziaria, in quanto legge che investe la sfera delle competenze degli enti locali, fa già parte della tipologia degli atti sottoposti al parere obbligatorio degli enti locali ai sensi del citato art.12 LR 36/2000, tanto è vero che, ad oggi, è sempre stata trasmessa al CdAL per l'espressione del parere; b) l'assestamento di bilancio, per la sua intrinseca natura (si tratta dell'aggiornamento dei dati previsionali di bilancio tenendo conto dell'avanzo di amministrazione definitivamente determinato in sede di approvazione del consuntivo relativo all'anno precedente), ben difficilmente può incidere o comunque comportare mutamenti nella sfera delle competenze degli enti locali.

In secondo luogo si è posto in evidenza che ove si fosse ritenuto indispensabile menzionare espressamente, quali distinti oggetti del parere obbligatorio del CdAL, la legge finanziaria e l'assestamento di bilancio, sarebbe stato sufficiente limitarsi ad integrare la più volte citata disposizione dell'art.12 della LR 36/2000, evitando di inserire, quale vera e propria norma intrusa, in una legge di settore, una tacita modifica della disciplina sulle competenze del CdAL.

In aggiunta a ciò si è fatto notare che la modifica introdotta prevede un nuovo tipo di parere obbligatorio (gli altri due sono quelli resi al Consiglio regionale e alla Giunta), che contraddice non solo il modello istituzionale disegnato dalla LR 36/2000, ma anche dallo Statuto.

Infatti, mentre secondo il modello vigente, i pareri che il CdAL rende alla Giunta regionale concernono soltanto i regolamenti della Giunta stessa (in tutti gli altri casi la sua attività consultiva è diretta al Consiglio regionale, presso il quale il CdAL è istituito e nel procedimento legislativo del quale è inserito), l'art.24 bis della LR 36/2001 ha costruito un parere del CdAL da dare direttamente alla Giunta regionale su atti legislativi, entro scadenze temporali diverse da quelle ordinarie (entro il 30 novembre ed il 31 maggio a seconda dei casi) e con la paradossale conseguenza che lo stesso parere debba poi essere reso anche alla competente commissione consiliare, stavolta nei termini ordinari (30 gg. dal ricevimento).

Il CdAL ha poi segnalato l'opportunità di perseguire lo scopo dell'abrogazione dell'art. 24 bis della LR 36/2001 in occasione del previsto adeguamento della LR 36/00 al nuovo Statuto regionale.

Con la *Risoluzione n. 2 del 19 luglio 2005 in materia di tutela del diritto di accesso* il CdAL ha invece affrontato una questione completamente diversa, ma ugualmente importante per gli enti locali. La necessità di un intervento in questo settore da parte sua è stata determinata dall'approvazione della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa) che ha riscritto integralmente la disciplina in materia di diritto di accesso contenuta nella legge 241/90.

La nuova normativa, nonostante configuri espressamente l'accesso come diritto e lo qualifichi come principio generale dell'attività amministrativa, riconducendolo all'interno della clausola dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, si configura come considerevolmente restrittiva degli ambiti di esercizio del diritto di accesso, soprattutto per quanto concerne il profilo della legittimazione attiva (in particolare dei requisiti dell'interesse ad agire) ed il profilo degli atti accessibili.

Poiché l'articolo 22, comma 2, della legge n. 241/90, come modificato, prevede espressamente che regioni ed enti locali possano, nell'ambito delle rispettive competenze, garantire ulteriori livelli di tutela e poiché il nuovo statuto regionale arricchisce ed amplia il diritto di accesso stabilendo all'articolo 54 (*Procedimento amministrativo e diritto di accesso*) che "tutti hanno il diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge", il CdAL ha ritenuto opportuno accogliere l'istanza proveniente dalla Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana invitando gli enti locali della Toscana a riconoscere ai cittadini, attraverso le proprie disposizioni statutarie e regolamentari, pur nel rispetto del principio di non aggravamento delle procedure, livelli di tutela in materia di accesso ulteriori rispetto a quelli previsti dalla nuova disciplina statale ed in

conformità con le disposizioni statutarie regionali.

5.2. Pareri espressi su Regolamenti

L'articolo 42, comma 2, del nuovo Statuto regionale stabilisce che i regolamenti di attuazione delle leggi regionali e di atti e norme comunitarie siano approvati dalla Giunta con il parere obbligatorio della commissione consiliare competente, tenuta a pronunciarsi entro 30 giorni dal ricevimento della proposta: scaduto il termine, la Giunta può procedere all'approvazione del regolamento.

I regolamenti delegati dallo Stato sono stati invece rimessi alla competenza del Consiglio regionale. L'articolo 66, comma 3, dello Statuto ha inoltre previsto che il CdAL esprima parere obbligatorio su tutti i regolamenti che riguardino l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali senza distinguere fra regolamenti di competenza della Giunta o del Consiglio.

In virtù di siffatte previsioni il CdAL ha espresso il proprio parere su 10 regolamenti.

Si ricorda a tal proposito il parere formulato sul *Regolamento di attuazione della legge regionale 27 dicembre 2004, n. 78 (Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico)*, favorevole anche se con 5 raccomandazioni, 3 delle quali sono state accolte.

In particolare è stata accolta la raccomandazione di far emergere in maniera inequivoca dal testo che la titolarità delle funzioni previste dallo stesso regolamento compete al comune che le esercita attraverso le procedure proprie dello Sportello Unico per le attività produttive ove questo sia stato attivato o altrimenti attraverso gli ordinari uffici.

E' stata accolta anche la raccomandazione di riformulare la disposizione relativa all'istanza di proroga, stabilendo che essa deve essere presentata al comune e da questo direttamente trasmessa alla Regione.

Infine, sempre su indicazione del CdAL, è stata introdotta anche una disposizione transitoria che prevede che il regolamento entri in vigore al momento dell'adozione della deliberazione della Giunta regionale che definisce gli indirizzi per il rilascio delle autorizzazioni.

Ugualmente rilevante è stato anche il parere espresso in ordine al *Regolamento di attuazione della legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 (Demanio e Patrimonio della Regione Toscana)*.

Si è trattato di un parere favorevole accompagnato da due raccomandazioni. La prima è stata accolta chiarendo che gravano interamente sulla Regione gli oneri di stima di un bene regionale da alienare quando la stessa funzione di stima sia affidata all'ente gestore del bene stesso.

Maggiori problemi si pongono invece in ordine alla verifica dell'accoglimento o meno della seconda poiché con essa si invitava a procedere ad un'adeguata redistribuzione sul territorio delle risorse provenienti dalle alienazioni dei beni del patrimonio agricolo forestale, coerentemente con quanto convenuto in sede di concertazione interistituzionale.

Merita infine segnalare, soprattutto per i contenuti dell'atto, il parere espresso sul *Regolamento di disciplina del processo di valutazione integrata degli strumenti di programmazione di competenza della Regione (articolo 16 della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49)*.

Si è trattato di un parere favorevole sotto il profilo della coerenza con quanto statuito dalla normativa regionale (l.r. 49/99 e l.r. 1/05 per la parte relativa alle funzioni del Garante per la comunicazione) in materia di partecipazione degli enti locali, delle parti sociali, degli altri soggetti interessati alle procedure di pianificazione e di programmazione di livello regionale.

Il CdAL ha comunque preso atto che il regolamento in questione non predetermina i contenuti del regolamento regionale con cui saranno definiti i criteri, la procedura e le modalità tecniche per l'effettuazione della valutazione integrata degli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale di livello locale ed ha ritenuto opportuno rinviare qualsiasi valutazione sul merito dei processi di valutazione integrata dei piani e programmi di livello locale all'atto della disamina del regolamento regionale recante la specifica disciplina di tali processi.

5.3. Nomine e designazioni di competenza del CdAL: l'art. 66, comma 6, dello Statuto regionale

L'art. 66, comma 6, del nuovo Statuto regionale, relativo al Consiglio delle Autonomie Locali, conferisce a questo organismo una nuova ed importante competenza, stabilendo espressamente che "le nomine e le designazioni di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali sono attribuite al CdAL". Tale disposizione ha però posto non pochi problemi interpretativi anche in considerazione del fatto che la vigente legislazione regionale, antecedente all'entrata in vigore dello Statuto, contiene disposizioni che attribuiscono variamente all'ANCL, all'URPT, all'UNCCEM (ad una di queste associazioni o a più di queste) il compito di designare propri rappresentanti in organismi regionali, prevalentemente operanti in ambiti di competenza della Giunta regionale.

In particolar modo tali dubbi hanno riguardato la sfera di operatività di questa disposizione e soprattutto è stata avvertita l'esigenza di chiarire se il CdAL sia da subito competente ad effettuare designazioni di rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali nei casi in cui la legislazione vigente attribuisca questo compito alle stesse associazioni degli enti locali.

Il CdAL, intervenendo sul punto, ha avvocato a sé in via generale questa competenza chiedendo agli organi regionali di fargli pervenire direttamente le richieste di designazione.

Ad oggi ha provveduto alle seguenti designazioni: un componente della *Commissione regionale per le pari opportunità*, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Legge regionale del 23 febbraio 1987, n. 14, sei componenti della *Commissione paritetica istituzionale* in rappresentanza delle Province e dei Comuni, ai sensi della Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1, due componenti del *Consiglio di amministrazione dell'Irpet*, ai sensi dell'art. 4 della Legge regionale 29 luglio 1996, n. 59, due membri del *Collegio dei revisori dell'Artea*, ai sensi dell'art. 11 della Legge regionale 19 novembre 1999, n. 60, un componente della *Commissione Etica regionale (Deliberazione n. 745 del 25 luglio 2005)* e due componenti del *Comitato regionale IFTS (Comitato regionale per l'Istruzione e la Formazione Tecnica Superiore art. 87 del Regolamento esecutivo della Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32)*.

Sulla questione è intervenuta anche la Giunta regionale, sollecitata dall'iniziativa del CdAL ed investita del problema dalle Associazioni rappresentative degli enti locali. È stato perciò richiesto un parere al Comitato di consulenza giuridica della stessa Giunta il quale, nonostante abbia lasciato spazio ad alcune immediate applicazioni dell'art. 66, comma 6, dello Statuto regionale si è espresso nel senso di ritenere necessario un intervento legislativo che precisi il significato della disposizione statutaria dato che la nozione di "sistema degli enti locali" è suscettibile di ampia interpretazione, potendo ricomprendere in sé diverse fattispecie.

E' stata di conseguenza auspicata, nelle more dell'intervento legislativo, un'intesa fra gli organi regionali sull'applicazione delle norme di legge vigenti, conforme allo Statuto regionale e soprattutto tale da evitare l'adozione di atti illegittimi.

La Giunta regionale ha sollecitato anche il coinvolgimento delle Associazioni degli enti locali.

5.4. I rapporti tra la Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti per la Toscana ed il Consiglio delle Autonomie locali.

5.4.1. L'art.7 della legge La Loggia.

Con l'art.7 della legge 5 giugno 2003, n.131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n.3", si è dato attuazione ad uno dei punti più delicati e controversi del nuovo titolo V della Costituzione ed in particolare all'art.118, relativo alla classificazione ed intestazione delle funzioni amministrative, all'interno del nuovo assetto istituzionale introdotto dallo stesso titolo V.

In sostanza all'art. 7 della L.131/2003 è stato affidato il compito di dare le gambe al modello di federalismo cooperativo, informato ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che vede un ribaltamento di prospettiva nell'impianto generale dei pubblici poteri, secondo le linee di un decentramento non più calato dall'alto, ma che si compone in senso ascendente, a partire dall'ente più vicino ai cittadini e si estende agli altri enti territoriali di livello più largo (fino allo Stato), ma dotati tutti di pari dignità costituzionale.

5.4.2. Il fondamento costituzionale delle nuove funzioni di controllo della Corte dei Conti nei confronti delle autonomie locali.

In via preliminare deve essere sottolineata la non casuale collocazione delle nuove funzioni di controllo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti all'interno dell'articolo destinato ad attuare le disposizioni costituzionali che più caratterizzano il nuovo modello di federalismo cooperativo.

Il ruolo specifico della Corte dei Conti, esercitato attraverso un'attività di controllo così originalmente connotata, finalizzata al perseguimento del coordinamento della finanza pubblica, è quello di fungere da trait d'union fra il ricordato art.118 della Costituzione ed il successivo art.119, che lega proprio il principio del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario a quello dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

In altre parole, la funzione di controllo collaborativo attribuita alla Corte dei Conti, costituisce la cerniera del sistema, garantendo l'efficacia e la regolarità dell'attribuzione e dell'impiego delle risorse, che rendono effettiva la sfera di autonomia dei diversi soggetti istituzionali.

5.4.3. La natura collaborativa del controllo

Il comma 7 dell'art.7 della L.131/2003 ("...Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati..."), che per la prima volta ha conferito dignità normativa alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, che erano state istituite con regolamento delle Sez. Riunite della stessa Corte, sottolinea la "natura collaborativa del controllo sulla gestione", volendo con tutta evidenza escludere, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti controllati, le finalità di tipo interdittivo, sanzionatorio e/o repressivo che avevano da sempre costituito i tipici tratti dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei Conti sugli enti soggetti al suo controllo, come pure del controllo preventivo di legittimità esercitato sugli atti degli enti locali da parte dei CO.RE.CO., prima dell'abrogazione dell'art.130 della Costituzione ad opera della legge

costituzionale n.3 del 2001.

La particolarità affatto nuova dell'accennata tipologia -quella collaborativa- dell'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei Conti è testimoniata anche dalla scelta che la legge ha fatto circa l'individuazione dei soggetti ai quali vengono riferite le risultanze dell'attività di controllo: essi sono esclusivamente gli organi consiliari degli enti locali.

Il senso di tale disposizione è quello escludere qualsiasi utilizzazione degli esiti delle verifiche per fini diversi da quelli collaborativi e d'indirizzo, esplicitamente enunciati dalla legge.

In altre parole, quante volte le sezioni regionali si troveranno a rilevare irregolarità di gestione, scostamenti nel perseguimento di obiettivi legislativamente previsti, mancato o insufficiente funzionamento dei controlli interni, non potranno intervenire per reprimere, sanzionare, correggere o impedire, ma potranno solo referitare all'organo assembleare dell'ente sottoposto a controllo.

Resta da osservare che, se le ragioni di fondo di questa importante innovazione si fondano sui già accennati valori costituzionali dell'autonomia degli enti territoriali (non solo finanziaria) e del coordinamento della finanza pubblica, esse sono anche da ricollegare ad una tendenza generale più che decennale, affermata nel nostro ordinamento (a partire, per ciò che riguarda in special modo gli enti locali, dalla L. 142/90), che ha visto cambiare il regime dei controlli, in particolare con la sostituzione dei controlli di legittimità esterni, aventi natura e finalità interdittive e repressive, con controlli di efficienza interni, aventi finalità e natura collaborativa e di indirizzo, orientati a dare luogo ad interventi di autocorrezione da parte degli stessi soggetti controllati.

E' appena il caso di aggiungere che il nuovo tipo di controllo collaborativo delineato dalla L.131/2003 non può certo dare luogo ad una commistione di ruoli tra enti controllati e Corte dei Conti, né al venir meno della magistratura, terzietà ed indipendenza della Corte dei Conti, quasi a prefigurare una specie di sua partecipazione all'attività amministrativa degli enti controllati.

Si tratterà infatti sempre di una funzione di controllo esterno, finalizzato, pur nel rispetto della sfera di autonomia degli enti, al perseguimento dei già ricordati interessi protetti dall'ordinamento (coordinamento della finanza pubblica, equilibri dei bilanci etc.).

Sulle finalità dell'attività di controllo collaborativo in esame si può ancora (e conclusivamente) osservare che essa, tutto considerato, più che a conseguenze di tipo tecnico-giuridico, sembra strumentale ad una sorta di controllo politico dell'organo assembleare sulle attività ed i comportamenti degli organi titolari delle funzioni di governo e di gestione, fermo restando che, con riferimento alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti, pur senza contraddire la più volte citata natura collaborativa dei controlli, essi ben potranno assumere uno specifico rilievo sul piano della responsabilità amministrativa o contabile, in relazione alle quali la sezione regionale di controllo potrà segnalare le irregolarità riscontrate alla Procura regionale della Corte dei Conti.

5.4.4. Le "ulteriori forme di collaborazione" di cui al comma 8 dell'art.7.

Si tratta in questo caso di una funzione davvero innovativa che viene attribuita alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e ciò vale sotto il profilo culturale prima ancora che tecnico.

Le sezioni regionali sono indicate come consulenti di cui Regioni ed enti locali possono avvalersi, per ricevere indicazioni intorno alla regolare gestione finanziaria ed all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché per avere pareri in materia di contabilità pubblica.

E' del tutto evidente il legame ed anzi il rapporto di consequenzialità tra l'accennata funzione e quella principale riguardante l'introduzione della particolare funzione di controllo di natura collaborativa.

All'interno di questo argomento spicca il ruolo di collegamento riconosciuto al Consiglio delle Autonomie locali, chiamato a fare da tramite fra gli enti locali e la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Stabilisce infatti la legge che: "...ulteriori forme di collaborazione (.....) nonché pareri in materia di contabilità pubblica (...) possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".

Sul punto, se da un lato va sottolineato l'implicito riconoscimento al Consiglio delle Autonomie locali della funzione di rappresentanza istituzionale del vasto sistema degli enti locali della regione, dall'altro lato va anche messa in evidenza l'indeterminatezza della disposizione, che solleva non pochi interrogativi circa la procedura da adottare.

Infatti, se uno dei pochi dati certi è che le richieste di consulenza alla sezione regionale della Corte dei Conti siano, di regola, smistate dal Consiglio delle Autonomie locali, è altrettanto vero che, a termini di legge, vi potranno anche essere richieste direttamente rivolta alla Corte dei Conti regionale dagli enti locali interessati.

Allo stesso modo resta del tutto da chiarire l'ambito di autonomia riservato al Consiglio delle Autonomie locali, nell'esercizio della sua funzione di collegamento.

Sembra ragionevole che al Consiglio delle Autonomie locali sia interdetta ogni ingerenza nel merito delle richieste presentate dagli enti, fatta forse eccezione per i casi in cui si tratti di richieste identiche ad altre già presentate in precedenza (anche da soggetti diversi) ed alle quali la sezione regionale abbia già fatto fronte.

Sarebbe ovviamente necessario garantire un valido sistema di circolazione sia delle richieste, sia dei contributi di collaborazione forniti dalla Corte dei Conti, per consentirne la condivisione da parte di tutto il sistema degli enti locali.

Conclusivamente, non si può che auspicare una regolamentazione di dettaglio degli accennati aspetti procedurali, che ben potrebbe venire da parte della stessa Corte dei Conti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa.

5.4.5. L'integrazione delle sezioni regionali di controllo da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle Autonomie locali.

In tutta coerenza con la tipologia di controllo collaborativo di cui si è detto e della sua funzionalità al modello istituzionale creato dal titolo V della Costituzione, l'art. 7 della legge La Loggia riconosce, al comma 9, la facoltà ai consigli regionali ed ai consigli delle autonomie locali, ove istituiti (in caso contrario la corrispondente facoltà può essere esercitata dal presidente del consiglio regionale su indicazione delle associazioni regionali dei comuni e delle province), di designare componenti che vadano ad integrare le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Non sono molte le regioni che, allo stato, si sono avvalse di questa facoltà.

Spicca, come sempre quando sia in questione l'effettiva valorizzazione del sistema delle autonomie locali, l'esempio della Toscana ed in particolare del suo Consiglio delle Autonomie locali, che nel 2003 fece la sua designazione di un componente della Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti, componente ormai da tempo nominato e felicemente insediato.

Il quadro dell'attuazione dell'art.7 comma 9 della legge 5 giugno 2003, n.131 è il seguente:

1) R. Toscana:

-nominato e insediato il componente designato dal CdAL;
-designato il componente di spettanza del Consiglio Regionale, ma non ancora nominato.

2) R. Calabria:

-nominato il componente designato dal Consiglio regionale.

3) R. Piemonte:

-designato componente di spettanza del Consiglio Regionale; c'è il parere positivo della Corte dei Conti, deve intervenire la nomina.

4) R. Lombardia:

-designati due componenti, uno dal Consiglio Regionale e l'altro dal Presidente del Consiglio regionale, su indicazione delle associazioni rappresentative di Comuni e Province, come prevede la legge, nel caso in cui il Consiglio delle Aut. Locali non sia stato costituito; mancano sia il parere della Corte dei Conti che il decreto di nomina del Governo.

5.4.6. La collaborazione del CdAL della Regione Toscana all'attività della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Tornando all'art.7 (*Attuazione dell'art.118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*) della legge 131/2003 (la c.d. legge La Loggia recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n.3), va preso atto che esso persegue l'attuazione di un modello di federalismo cooperativo, che vede un ribaltamento del preesistente modello di organizzazione dei pubblici poteri, secondo le linee di un decentramento non più calato dall'alto, ma che si compone in senso ascendente, a partire dagli enti più vicini ai cittadini e si estende agli altri enti territoriali di livello più ampio (fino allo Stato), ma tutti dotati di pari dignità istituzionale).

E' da collocare dentro questa impostazione generale l'individuazione della nuova attività di controllo collaborativo delle Sezioni regionali della Corte dei Conti, che si trasformano, come già detto, in qualche cosa di assai diverso rispetto alla tradizione, svolgendo un ruolo di consulenza (questo è il senso delle "ulteriori forme di collaborazione di cui parla l'art.7 comma 8) a favore degli enti locali in materia di gestione finanziaria e di contabilità pubblica.

In questa stessa logica si spiega la posizione del Consiglio delle Autonomie locali, che, come rappresentante istituzionale del sistema delle autonomie locali, è chiamato a svolgere il ruolo di collegamento tra gli enti e la Corte dei Conti, sia trasmettendo le richieste di attivazione della consulenza, sia attraverso la designazione di un componente (cosa che il CdAL della Toscana ha fatto per primo in Italia in adempimento del comma 9 dell'art.7) delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Va rimarcato come il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana, che già nel 2004 dette attuazione alla disposizione della legge La Loggia riguardante la designazione di un componente per la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, abbia validamente svolto anche la funzione di tramite che la stessa legge gli ha assegnato, ai fini della trasmissione delle richieste di parere inoltrate dagli enti locali, nel quadro "delle ulteriori forme di collaborazione delle sezioni decentrate di controllo della Corte dei conti" di cui la legge parla (v. art.7 comma 8 L.131/2003. Di ciò è prova il numero (7) delle

richieste di parere pervenute da vari comuni della regione al Consiglio delle Autonomie locali ed inviati alla Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti.

Per ciò che riguarda invece l'obiettivo ambizioso di rendere il CdAL partecipe alla fase di elaborazione della programmazione annuale dell'attività di controllo, di monitoraggio, di refertazione e più in generale nella messa a punto di una strategia che favorisca le pratiche di sana gestione in tutti gli enti locali della Toscana, è emersa la necessità di dotarsi preventivamente di appositi strumenti giuridici.

A questo ultimo proposito la Sezione regionale della Corte dei conti ha sottoposto alla nostra attenzione alcune ipotesi di lavoro, tutte centrate sui contenuti da porre al centro del rapporto di collaborazione da instaurare tra le due istituzioni, riconducibili al più volte richiamato art. 7 commi 7,8, e 9 della legge La Loggia.

L'intendimento della sez. Toscana della Corte dei Conti è in particolare quello di pervenire alla stipula, con il CdAL e con la Giunta regionale, di una convenzione che rifletta e dia attuazione ai contenuti di cui sopra.

In linea di massima questa strada sembra interessante e percorribile, salva forse la necessità di coordinarla con apposite, ma indispensabili modifiche da introdurre nella legge regionale che detta la disciplina del CdAL.

L'accennato intervento legislativo si rende indispensabile perché, soprattutto con riferimento al particolare profilo che qui interessa (cioè quello della partecipazione alla fase di elaborazione del programma di controllo, come anche a quella del conseguente report), né la Costituzione, né lo Statuto regionale, né la legge La Loggia forniscono un'esplicita base normativa di riferimento.

Nell'accogliere la sollecitazione della Corte dei Conti, sembrerebbe quindi utile proporre anche un contestuale approfondimento tecnico sulle questioni sopra accennate.

5.5. Le osservazioni del CdAL in merito al Regolamento tipo sulle funzioni ed i compiti dei difensori civici locali

Il CdAL è stato invitato dal Difensore civico regionale a partecipare, esprimendo le proprie osservazioni, al procedimento di elaborazione del Regolamento tipo sulle funzioni ed i compiti dei difensori civici comunali /provinciali approvato in via definitiva dalla Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana il 22 settembre 2005. L'idea alla base di tale regolamento era quella di circoscrivere la figura del Difensore civico locale individuandone funzioni, ambiti, modalità di intervento, poteri, requisiti fondamentali fornendo in tal modo dei meri suggerimenti all'ente locale qualora decida di disciplinare con proprio atto l'istituto della difesa civica.

Il CdAL, pur riconoscendo la conformità di tale atto ai principi enunciati dalla Carta della difesa civica locale (sottoscritta dal Difensore civico regionale e dal suo Presidente nell'ottobre del 2004) e pur esprimendo apprezzamento per le finalità perseguite con questa iniziativa dal Difensore civico regionale, ha riscontrato in esso alcuni elementi di criticità già rilevati anche rispetto alle enunciazioni contenute nella citata Carta.

Mentre alcuni di essi sono stati ritenuti fondati anche dal Difensore civico regionale che ha conseguentemente provveduto a modificare la bozza di regolamento accogliendoli, non così è stato per le osservazioni formulate in ordine alla disposizione in materia di "*Indennità del Difensore civico*" (art. 14) la quale prevede che al Difensore civico spetti un'indennità di funzione pari almeno al 70% di quella percepita dagli assessori dello stesso ente. A tal proposito il CdAL ha rilevato che la Carta, in quanto documento volto a stabilire dei principi generali, avrebbe dovuto limitarsi a prevedere la necessità della corresponsione di una retribuzione al difensore civico per l'attività da questi svolta e non a fissarne una misura minima. Ciò infatti si traduce in una forte compressione dell'autonomia degli enti locali trattandosi fra l'altro di un onere economico non indifferente per essi anche in considerazione delle loro limitate risorse finanziarie.

In virtù di tali considerazioni il CdAL non ha ritenuto opportuno approvare formalmente siffatto regolamento ma si è limitato ad inoltrarlo per conoscenza a tutti i comuni e province toscane ed a palesare in tale sede le proprie perplessità in ordine alla disposizione citata.

6. Contributi del CdAL a tematiche di rilevanza statutaria

6.1. Il nuovo Statuto della Regione Toscana e la revisione della LR 36/2000 "Nuova disciplina del Consiglio delle Autonomie locali"

La recente entrata in vigore del nuovo Statuto regionale rende indispensabili alcuni interventi di adeguamento alla legge che disciplina il Consiglio delle Autonomie locali della Toscana.

Allo stesso tempo l'esperienza maturata nei cinque anni di vita della LR 36/2000 –a scanso di equivoci va subito detto che si tratta di una buona legge, che ha anticipato la stessa innovazione introdotta dall'art.123 comma quarto della Costituzione e che è stata generalmente apprezzata quale un modello istituzionale di riferimento a livello nazionale- suggerisce di cogliere questa occasione anche per introdurre alcune migliorie alla vigente disciplina del CdAL.

E' appena il caso di aggiungere che in questa sede si prescinde (fatta eccezione per un solo spunto critico di cui fra poco diremo) dall'esame del regolamento interno del CdAL, anch'esso da rivedere e che riveste una straordinaria importanza, soprattutto per ciò che riguarda i profili di funzionamento.

L'eccezione cui si è accennato riguarda la norma contenuta al comma 4 dell'art.8 (Elezioni degli organi e funzionamento), secondo la quale, prima dell'approvazione, il regolamento interno del CdAL è trasmesso al Consiglio regionale, che "può formulare eventuali osservazioni per i profili attinenti al raccordo procedurale e funzionale tra Consiglio delle autonomie locali e Consiglio regionale".

Orbene, non sembra congruo -ed è pertanto da rivedere- che la citata norma non indichi alcun termine entro il quale vanno formulate le osservazioni in questione, né che resti imprecisato se la descritta procedura debba essere applicata solo in occasione dell'approvazione del regolamento, o anche di ogni sua successiva modifica.

I - Alcuni riferimenti costituzionali

Per orientare correttamente l'opera di revisione della vigente disciplina del CdAL, in relazione ai suoi rapporti con il sistema regionale degli enti locali, è utile richiamare, oltre alla fondamentale disposizione contenuta all'art.123 ultimo comma della Costituzione, alcuni elementi che si rinvengono nel nuovo testo degli artt.117 e 118 della stessa.

Si tratta in particolare:

- 1) della fine del monopolio legislativo statale in materia di ordinamento degli enti locali (lo stato ha solo la materia elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali) a vantaggio del potere legislativo delle regioni (ma anche di quello statutario e regolamentare degli enti locali);
- 2) dell'attribuzione agli enti locali del potere regolamentare in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite;
- 3) del passaggio dal regime del parallelismo delle funzioni (secondo cui è attribuita alle regioni la competenza per tutte le funzioni amministrative attinenti le materie nelle quali è loro attribuita la competenza legislativa, salva la possibilità che la legge statale attribuisca agli enti locali funzioni di interesse esclusivamente locale) a quello della attribuzione, in via di principio, ai comuni di tutte le funzioni amministrative (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, la legge le intesti ad un diverso livello istituzionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

Questi tre elementi spingono fortemente verso un modello istituzionale di cooperazione ed integrazione tra regione ed enti locali, che dovrebbe essere un tratto non secondario rispetto a quella dell'equidistribuzione tra i diversi soggetti istituzionali, di cui all'art. 114 della Costituzione.

A soddisfare questa specifica esigenza è finalizzata l'istituzione del CdAL, quale rappresentante del sistema degli enti locali, nei rapporti con la Regione.

D'altro canto, le obbiettive esigenze di cooperazione e integrazione di cui sopra, mal si conciliano con un organismo meramente consultivo, molto più se l'efficacia dei suoi pareri è limitata (come purtroppo avviene nel nostro Statuto).

Di qui l'importanza di riconoscere ulteriori poteri al CdAL, allo scopo di sottolineare il ruolo di rappresentante istituzionale dell'intero sistema del potere locali.

II - Quadro statutario

Qui di seguito si riassumono, in estrema sintesi, i tratti principali del CdAL, così come emergono dallo Statuto:

- 1) è istituito con legge presso il Consiglio regionale ed è l'organo di rappresentanza del sistema degli enti locali;
- 2) ha funzioni consultive - è questa di gran lunga la parte più rilevante della sua attività come risulta dai suoi pareri obbligatori su bilancio, atti di programmazione, proposte di legge e di regolamento riguardanti la sfera delle competenze degli enti locali (v.art. 66 comma 3 Statuto)- e di proposta;
- 3) può proporre al PGR il ricorso alla Corte Costituzionale contro le leggi dello Stato ai sensi dell'art.127 Cost.;
- 4) designa tre nominativi tra cui uno è scelto dal Consiglio regionale quale componente del Collegio di garanzia (che ha il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto e si pronuncia sui referendum popolari e sui conflitti di attribuzione tra gli organi regionali);
- 5) gli sono attribuite le nomine e le designazioni di competenza del sistema degli enti locali riguardanti i suoi rappresentanti negli organismi regionali;
- 6) ha l'iniziativa legislativa -è in realtà solo uno dei soggetti ai quali essa è riconosciuta, nell'ambito dell'iniziativa popolare (5000 elettori, tre consigli comunali, ciascun consiglio provinciale, la Città metropolitana e il CdAL)- ;
- 7) potrà, secondo le modalità previste dal regolamento interno del Consiglio regionale, essere consultato in merito alle modifiche statutarie.

III - Considerazioni sulle modifiche da apportare alla legge.

Composizione e funzionamento.

Su questo piano lo Statuto lascia alla legge la più ampia autonomia nella disciplina del CdAL (v. art.66 comma 2 dello Statuto secondo il quale :“La legge determina la composizione, i criteri di rappresentanza territoriale e le modalità di costituzione del consiglio delle autonomie locali”).

Sotto questo profilo quindi non c'è nessun ostacolo a mantenere il modello prescelto dalla LR 36/2000, che privilegia la rappresentanza istituzionale degli enti locali (i presidenti di Provincia e i sindaci dei Comuni capoluogo sono tutti membri di diritto; 23 sindaci di Comuni non capoluogo, 3 presidenti di Comunità montane, 2 presidenti di consigli comunali e 2 di consigli provinciali, sono membri elettivi).

Merita aggiungere sul punto due notazioni.

- 1) Per un verso va considerato che in altre regioni (ad es. Umbria, Calabria, Lazio) lo statuto indica anche quello del pluralismo politico quale criterio da rispettare per la composizione del CdAL; per un altro, nell'esperienza di questi anni ed anche nel dibattito svoltosi nella Commissione speciale Statuto del Consiglio regionale, è emersa con una certa insistenza la spinta a rafforzare la rappresentanza dei componenti delle assemblee elettive degli enti locali all'interno del CdAL, allo scopo di aumentarne il tasso di pluralismo politico.
A quest'ultimo proposito va ricordato che lo Statuto non vieta alla legge di confermare la corrispondenza tra il numero dei componenti del CdAL e quello dei componenti il CR (questo è il significato da dare all'art.1 comma 2 della LR 36/2000 che prevede un'assemblea di 50 membri, cioè lo stesso numero dei componenti il CR nel 2000). In tal caso ci potremmo trovare ad avere 15 componenti in più degli attuali (65 tanti quanti il CR), cosicché vi sarebbe la condizione numerica per rafforzare la rappresentanza delle assemblee elettive degli enti locali in seno al CdAL.
- 2) Il criterio della rappresentanza dei territori, contenuto anche dal nostro Statuto (v.art.66 comma 2), non sembra, tutto considerato, contraddetto dal modello già previsto dalla LR 36/2000, che quindi, a questo fine, sembra da confermare.

Costituzione

Anche con riferimento alle modalità di costituzione del CdAL, deve essere rimarcata la bontà del sistema contenuto nella vigente disciplina regionale (il ricordato mix di membri di diritto e membri eletti da distinte assemblee elettorali rappresentative dei diversi livelli istituzionali che compongono il CdAL), fermo restando che essa andrebbe giocata con forza aggiornata, ove si modificasse il criterio di composizione, ad esempio attraverso un allargamento della rappresentanza dei consigli comunali e provinciali.

Il rinnovo generalizzato

L'esperienza del recente rinnovo del CdAL, seguita alla tornata elettorale amministrativa del 2004, ha viceversa evidenziato alcune criticità sulle quali è forse opportuno intervenire, allo scopo di rendere più fluidi i diversi passaggi.

In particolare sembrano necessari i seguenti interventi:

- 1) ricondurre alla competenza del Presidente del Consiglio regionale tutti gli atti relativi alla convocazione delle assemblee elettorali, alla nomina dei componenti, alla pronuncia della loro decadenza, alla loro sostituzione ed in generale a tutto quanto concerne la formazione e la regolare costituzione del CdAL, eliminando tutte le competenze in materia attualmente riconosciute al Presidente della Giunta;
- 2) tenere separata (meglio se con due diversi articoli) la disciplina della decadenza e del rinnovo dei singoli componenti, dalla dissoluzione e ricostituzione dell'organismo nel suo complesso;
- 3) dettare in modo chiaro ed inequivocabile la disciplina della proroga del CdAL nelle more del suo rinnovo (nel 2004 si posero seri problemi interpretativi dell'art. 9 *durata in carica rinnovo decadenza* della LR 36/2000 ed in particolare dei commi 2 e 3 che sono proprio quelli che si propone qui di modificare).

Compensi

Attualmente la disciplina vigente distingue tra un'indennità di carica in senso stretto, riconosciuta al Presidente e pari al 20% di quella spettante al Presidente del C.R., ed un'indennità di presenza, riconosciuta ai componenti del CdAL e del suo Ufficio di Presidenza, consistente in un gettone per la presenza ad ogni giornata di seduta (del Consiglio e/o dell'U.P.).

Mentre l'indennità di carica del Presidente non ha mai generato alcun problema applicativo, l'indennità di presenza invece, essendo strettamente legata al quorum strutturale delle sedute (disciplinato dal regolamento interno) ed al riflesso che esso ha sulla validità delle medesime, ha creato qualche problema interpretativo, tanto che si sente l'esigenza di una riformulazione della norma che lo riguarda (l'attuale art. 17 della LR 36/00).

In particolare sembra opportuno rivedere detta norma, o prendendo a modello il rimborso spese forfettario previsto dall'art. 4 della LR 47/83 per i consiglieri regionali (in sostanza una sorta di mensile fisso da decurtare proporzionalmente in conseguenza delle assenze fatte), o precisando che, in caso di invalidità delle sedute per mancanza del quorum, i componenti che siano stati presenti hanno comunque diritto al pagamento di una somma pari al gettone di presenza, a titolo di rimborso.

Competenze

Circa le funzioni e i compiti del CdAL, ancora una volta si deve partire dal quadro disegnato dallo Statuto e, prima ancora, dalla Costituzione, che, all'art.123 quarto comma definisce inequivocabilmente la natura (almeno prevalentemente) consultiva del Consiglio delle Autonomie locali ("...organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali..."). Tale natura è confermata e sviluppata dallo Statuto, che individua il CdAL come "organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta".

Natura e funzioni

L'art.1 (Istituzione e composizione) della LR 36/2000 al comma 1 contiene la definizione della natura del CdAL, che può tutto sommato esser ritenuto coerente sia con la Costituzione, che con lo Statuto.

Si potrebbe tuttavia pensare ad un articolo autonomo (ad esempio con la rubrica : *Natura e funzioni*), che comprendesse la definizione della natura del CdAL e l'indicazione di tutte le sue funzioni e compiti, come desumibili dall'art. 66 dello Statuto e dalle altre disposizioni contenute nel medesimo (la designazione dei tre nominativi all'interno dei quali è scelto un componente del Collegio di garanzia statutaria, la proposta di ricorso alla Corte Costituzionale, l'attribuzione del potere di nomina e di designazione dei rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali, l'iniziativa legislativa, le modifiche statutarie se il regolamento del Consiglio regionale prevederà un qualche ruolo del CdAL in tale materia etc.), oltre,

naturalmente, a quelle ulteriori, ritenute coerenti con la generale previsione del citato art.66. In generale, per quanto riguarda le funzioni diverse da quella consultiva, attribuite al CdAL dallo Statuto, sarebbe opportuno che la legge formalizzasse la prassi formatasi (ad esempio in occasione della designazione del componente all'interno della sez. regionale di controllo della Corte dei Conti, o della richiesta al PGR del ricorso alla Corte Costituzionale contro il c.d. "decreto taglia spese" nella scorsa estate), attribuendo il potere di iniziativa al Presidente e la competenza del consiglio per l'approvazione dei relativi provvedimenti. Sarebbe del pari utile collocare all'interno di tale articolo (od anche in uno apposito e distinto) una sintetica disposizione che, in conformità all'art. 48 dello Statuto, fornisse il titolo formale per la partecipazione del CdAL alla concertazione istituzionale, rinviando alla disciplina pattizia tutto il resto (come oggi).

Funzioni di proposta

Con particolare riguardo alle funzioni di proposta di cui parla l'art.66 dello Statuto, tenuto conto della posizione istituzionale del CdAL quale organismo di rappresentanza del sistema regionale degli enti locali, nonché dei precedenti già realizzati nell'esperienza di questi anni, sarebbe lecito ipotizzare che la legge riconoscesse al CdAL la facoltà di assumere atti generali di indirizzo, su argomenti attinenti la sfera d'interesse degli enti locali, sotto forma di risoluzioni od ordini del giorno.

Distribuzione delle competenze e modalità organizzative del CdAL

Per stare alla vigente disciplina relativa agli altri organi del CdAL (Presidente ed Ufficio di Presidenza), va rilevata l'assenza di qualsiasi disposizione di legge riguardante le rispettive competenze, la cui disciplina è invece interamente affidata al regolamento interno.

Questa scelta, se influenza in modo non significativo il ruolo e le attribuzioni del Presidente, implica invece che la funzione consultiva obbligatoria (cioè quella di gran lunga più importante ed i cui oggetti sono esattamente definiti dall'art.66 comma 3 dello Statuto) sia concentrata nel plenum del CdAL.

Abbiamo avuto più volte modo di verificare che l'ampiezza dell'ambito materiale all'interno del quale si esercita il potere consultivo obbligatorio, se unito all'elemento del termine (in taluni casi davvero ristretto) per il suo esercizio, comporta un eccessivo e cronico affollamento degli ordini del giorno delle sedute, a discapito della necessaria attenzione sul merito dei singoli affari e della possibilità di discutere ed approvare anche pareri su oggetti che esulano dall'ambito del potere consultivo obbligatorio, ma che possono ugualmente rivestire un particolare interesse.

A questo stato di cose, stante l'impossibilità di ridurre l'ambito statutariamente stabilito del potere consultivo obbligatorio del CdAL, la legge potrebbe ovviare operando una distinzione tra le diverse tipologie di atti soggetti a parere, con la suddivisione della relativa competenza tra l'Ufficio di Presidenza ed il plenum del CdAL (potrebbero ad esempio essere riservate al plenum soltanto le leggi che disciplinino integralmente un nuovo oggetto, o quelle di riordino organico di un settore, le leggi di bilancio, la legge finanziaria, come anche gli atti di programmazione generale di particolare rilievo -PIT, PRS DPEF-) salva sempre la facoltà, riconosciuta (per esempio) ad una minoranza dei componenti il CdAL, di chiedere l'iscrizione all'odg del Consiglio di qualsiasi atto attribuito alla competenza dell'Ufficio di Presidenza.

Un'altra possibilità (però meno convincente sul piano giuridico) potrebbe essere quella dell'attribuzione all'Ufficio di Presidenza della facoltà di adottare, in via d'urgenza e salvo ratifica, gli atti di competenza del Consiglio.

Una ulteriore possibilità è costituita dalla previsione di Commissioni permanenti (sull'esempio di quelle dei Comuni, delle Province e dello stesso Consiglio Regionale), all'interno delle quali potrebbe essere articolata l'attività istituzionale del CdAL, con l'apporto tecnico della struttura di supporto. Alle Commissioni potrebbe poi essere attribuito il potere di agire anche in sede deliberante, attraendo quindi una parte, più o meno consistente, dell'ambito di competenza materiale del Consiglio.

Adirittura si potrebbe pensare, attuando una contaminazione col modello istituzionale dei consigli circoscrizionali di Firenze, ad un Ufficio di presidenza composto dai presidenti delle Commissioni.

Corte dei Conti

La legge dovrà farsi carico di disciplinare la partecipazione del CdAL alla nuova attività di controllo di tipo collaborativo, esercitata dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti sugli enti locali, ai sensi dell'art. 7 della L.131/2003.

Su questo nuovo terreno di impegno, i problemi non vengono tanto dalla designazione del componente della sezione regionale di controllo, o dalla funzione, che il CdAL deve esercitare, di tramite tra gli e.l. e la Corte, per l'attivazione delle ulteriori forme di collaborazione -ci dovrà più che altro pensare la stessa C.Conti con un suo regolamento organizzativo, mentre per noi sarà sufficiente attribuire al Presidente del CdAL la competenza a dare attuazione a questa particolare disposizione della legge La Loggia, magari prevedendo una periodica informativa al Consiglio od all'U.P.- quanto dalla necessità di disciplinare il suo ruolo di referente dell'attività di controllo della C.Conti, quale livello istituzionale rappresentativo degli e.l. della Regione, sia sul versante della progettazione del programma annuale dei controlli, sia sotto quello di destinatario del relativo report.

E' questo che del resto la C.Conti ci richiede, attraverso le sue reiterate iniziative tese a coinvolgerci nell'attività di programmazione ed orientamento della sua attività di controllo.

Regolamenti regionali

Altro elemento di cui si dovrà occupare la legge sul CdAL è quello dei regolamenti di attuazione delle leggi regionali, che, in virtù del nuovo Statuto (art.42), sono approvati dalla Giunta regionale con il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente. Su questi stessi regolamenti deve essere richiesto anche il parere obbligatorio del CdAL, ai sensi del più volte citato art.66 dello Statuto.

Orbene, l'attuale disciplina del CdAL non si occupa -ovviamente- in modo specifico di questa particolare fattispecie, perché l'attività consultiva del CdAL è concepita solo come rivolta al Consiglio regionale (cfr. art.12 LR 36/2000). Sul punto va per altro aggiunto che esistono altri esempi nell'ordinamento regionale (v. art.2 comma 2 -criteri per l'individuazione delle situazioni di disagio da stabilirsi con delibera della GR- della LR 39/2004 su comuni montani e piccoli comuni) di pareri dati dal CdAL alla Giunta.

In questo caso non potrà essere demandata al regolamento del Consiglio regionale la

disciplina della relativa procedura e, pur dando atto che finora abbiamo fatto agevolmente fronte attraverso l'applicazione in via analogica della procedura applicabile ai pareri da dare alle Commissioni del C.R., sarebbe opportuno che la nuova legge si facesse carico di prevederne una (semplice) apposita..

Effetto dei pareri

Sempre sul tema della funzione consultiva, c'è da osservare che, preso atto che, quanto all'efficacia dei pareri, il relativo regime è stabilito dall'art. 66 comma 4 dello Statuto (che prevede la motivazione espressa nel caso in cui gli organi regionali vogliano disattendere un parere contrario o condizionato del CdAL) e dall'art. 46 quater del regolamento del C. R., approvato nella sua ultima seduta del marzo 2005, sembra opportuno che la legge contenga una semplice norma di rinvio alle due disposizioni ora richiamate.

Nomine

Come è noto, il comma 6 dell'art.66 dello Statuto regionale contiene una norma assolutamente originale nel panorama degli statuti regionali: spettano al CdAL le nomine e le designazioni "di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali".

Questa particolarissima disposizione, ancorché dai più considerata autoapplicativa, presenta tuttavia qualche profilo problematico, che la legge potrebbe forse aiutare a risolvere.

Indichiamo, a tal proposito, due possibili strade:

- 1) la definizione della nozione di "sistema degli enti locali";
- 2) l'indicazione di una procedura di concertazione tra il CdAL e le associazioni degli enti locali interessate alle specifiche nomine o designazioni.

6.2. La valutazione dei risultati e degli effetti delle politiche regionali con particolare riferimento agli enti locali

L'esigenza di una valutabilità delle politiche pubbliche è destinata a trovare una appropriata risposta, oltre che nel contesto dei processi di programmazione, anche al livello delle fonti normative regionali, giacché ai sensi dell'art.45 del nuovo Statuto la legge regionale sulla normazione è chiamata a disciplinare l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie; questa previsione si tiene con quelle altre disposizioni statutarie secondo le quali il Consiglio regionale verifica la rispondenza dei risultati delle politiche regionali agli obiettivi di governo mentre le Commissioni consiliari promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari (oltre ad esercitare un controllo preventivo e di fattibilità sulle proposte di legge).

Il CdAL, istituito presso il Consiglio regionale, è l'organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta nelle materie di proprio riferimento. Il momento cognitivo che logicamente precede l'esercizio di siffatte funzioni può senz'altro trovare una delle sue espressioni in una attività processo volta a verificare cosa ne sia delle politiche regionali sul territorio; cosa abbia prodotto una politica rispetto ai destinatari finali (la comunità toscana) e cosa abbia prodotto rispetto a quella specifica espressione comunitaria costituita dagli enti locali intesi quali istituzioni, ossia organizzazioni (apparati) pubbliche.

Gli approcci alla valutazione possono essere di varia natura e complessità. Sicuramente il tipo di valutazione immaginabile da parte del CdAL può intersecarsi, ma non coincidere coi processi valutativi azionati dalla Regione per la verifica delle proprie politiche. Il punto è proprio questo: il soggetto che vuole valutare la politica (o meglio, *uno spaccato* di quella politica) in questo caso è un soggetto terzo rispetto a quello che ha ideato la politica.

La prima conseguenza di siffatta prospettiva è che i modi e le forme della valutazione possono non coincidere (questione della identificazione degli strumenti di misurazione della politica).

La seconda conseguenza è ancora più sottile: lo stesso dato, lo stesso risultato, verificato utilizzando la medesima metodologia, si può prestare a valutazioni diverse se l'interpretazione di quanto oggettivamente accaduto è condotta in una situazione di non condivisione delle finalità ultime della politica.

A ciò si aggiunga che non pertiene certo al CdAL verificare se i processi decisionali interni alla Regione presentino in quanto tali connotati di efficacia ed efficienza, attingendo questo alla adeguatezza dei fattori (input) che ogni macchina organizzativa mette in campo per l'esercizio delle proprie funzioni.

In sostanza si può senz'altro convenire che il CdAL e il sistema delle autonomie locali siano in grado di avviare percorsi di valutazione delle politiche regionali, pur nella consapevolezza della necessaria gradualità degli approcci.

Innanzitutto, occorre partire dalla considerazione che il tema della valutazione delle politiche pubbliche, nonostante la diversità dei ruoli e delle funzioni, è d'interesse comune del CdAL e del Consiglio regionale.

Un primo aspetto sul quale i due organismi possono porsi su un piano di reciproca collaborazione riguarda la prevista definizione da parte del Consiglio regionale di un documento "definitivo" (manuale) recante la metodologia per la valutazione delle leggi e delle politiche pubbliche. Vi è a questo proposito il comune avviso che il CdAL possa fattivamente contribuire alla stesura del manuale attraverso la formulazione di valutazioni e proposte. Può dirsi sin da adesso, senza pregiudizio delle successive discussioni sull'argomento, che il CdAL potrebbe proporre il ricorso *in via ordinaria* ad (*anche ad*) indicatori di *impatto organizzativo* ogni qualvolta l'applicazione della legge richieda il comportamento attivo o comunque l'esercizio di una attività di vigilanza da parte dell'apparato dell'Istituzione locale.

Esemplificazioni di tali indicatori:

-grado di sostenibilità finanziaria di un intervento da parte dell'Ente;

-incremento dei carichi di lavoro degli Uffici;

-necessità di aggiornamento professionale a fronte di funzioni "nuove".

Altri indicatori proponibili presentano una natura "mista", in quanto contribuiscono a misurare anche l'impatto sul destinatario finale della politica (impatto ultimo).

Esemplificazioni di questa seconda tipologia di indicatori:

-incidenza delle fattispecie sanzionate (comportamenti devianti) rispetto alla condotta generale del "bacino di utenza" cui è rivolto il precetto di legge;

-variazioni nei livelli di accoglimento di domande per le leggi istitutive di politiche nel campo dei servizi e delle agevolazioni pubbliche.

Sempre in ordine alle clausole valutative, assumono ovvia rilevanza per il CdAL i due passaggi successivi:

a) la concreta definizione delle singole clausole in applicazione dei principi del manuale metodologico;

b) la presentazione periodica al Consiglio da parte della Giunta della documentazione prevista dalle clausole valutative in funzione della verifica dei risultati e degli effetti della legge.

Per quanto attiene al profilo sub lettera a) si propone di esplorare due possibilità obiettivamente alternative:

-che i pareri del CdAL siano eventualmente corredati, sotto forma di raccomandazione o di nota tecnica, dalla identificazione di uno o più indicatori di risultato/effetto di cui si suggerisce l'inserimento all'interno della clausola valutativa;

-che il CdAL sia sentito dalle Commissioni consiliari (nelle forme da concordare, anche tramite partecipazione di propri referenti a eventuali gruppi di lavoro) laddove si tratti di inserire clausole valutative nel corpo di leggi che attengano alle attribuzioni e competenze delle autonomie locali.

Vi è tuttavia per questa opzione una possibile controindicazione: il senso di questo coinvolgimento del CdAL in caso di eventuale giudizio negativo dello stesso CdAL sul merito della politica di cui trattasi.

Sembra viceversa improbabile un confronto diretto CdAL - Giunta regionale sui contenuti delle clausole; in primo luogo la sede naturale per l'elaborazione di queste pare costituita dalle Commissioni consiliari, che ai sensi del già citato art.45 dello Statuto promuovono la valutazione degli effetti delle leggi sui destinatari; in secondo luogo anche l'ipotetica intesa sul merito di una clausola fra G.R. e CdAL, raggiunta in uno stadio prodromico alla disamina della proposta di legge da parte del Consiglio regionale, non risulterebbe vincolante e tale da escludere una eventuale messa in discussione di *quella* clausola da parte della Commissione competente.

Per quanto attiene al profilo sub lettera b), si propone di esplorare la possibilità che copia delle relazioni della Giunta (o delle sintesi di queste come effettuata dal Settore tecniche legislative) relative ai risultati ed effetti delle politiche istituite dalle leggi recanti le clausole valutative sia trasmessa al CdAL in modo da fornire a questo organismo adeguati elementi di conoscenza e valutazione che contribuiscano alla formazione del giudizio del CdAL sullo stato delle politiche regionali.

Più in generale, si propone di esplorare la possibilità di coniugare la partecipazione del CdAL al processo di valutazione facente capo al Consiglio regionale con l'attivazione di eventuali autonomi momenti di valutazione delle politiche regionali. In tal senso, è possibile immaginare che con periodicità da definire (semestralmente?) si riuniscano appositi gruppi di lavoro costituiti da referenti del CdAL e delle associazioni delle autonomie locali per saggiare direttamente il livello di gradimento delle politiche registratosi sul territorio in uno con gli eventuali fattori di criticità delle politiche stesse. Il metodo di lavoro è quello della indagine conoscitiva: si enucleano le questioni ritenute rilevanti sotto forma di punti di domanda sino ad arrivare alla compilazione di un questionario (sostanzialmente coerente con un primo schema/modello base già progettato) i cui contenuti sono rimessi all'attenzione del CdAL. Indagini di questo genere sfruttano la tecnica degli indicatori di gradimento socio politico e massimizzano i propri effetti se applicati a macro aggregati settoriali, ossia a quell'insieme di

politiche affini e convergenti che governano materie a forte rilevanza socio/economica sul territorio (politiche sanitarie e sociali; urbanistica e territorio; attività produttive, ecc...). In questo contesto assume un ruolo essenziale il procedimento di selezione dei componenti il gruppo/i, in quanto solo la presenza di professionalità multidisciplinari garantisce la completezza dell'approccio.

Una articolazione o variante di questo metodo potrebbe contemplare che i gruppi di lavoro si aprano ad un confronto/contraddittorio con le strutture del Consiglio e della stessa G.R. interessate alle varie materie non tanto per il raggiungimento di una posizione comune quanto per l'acquisizione e valutazione di punti di vista qualificati ma "altri", come già si è detto, rispetto al tipo di verifica fenomenologica conducibile dal sistema delle autonomie.

6.3. Le nomine e le designazioni di competenza del CdAL, ai sensi dell'art. 66, comma 6, dello Statuto regionale.

Come già anticipato nel par. 5.3. del Cap. 5, questa disposizione ha posto e pone attualmente, come era da immaginarsi, non pochi problemi organizzativi per il CdAL, anche in considerazione del fatto che né la sua legge istitutiva né tantomeno il regolamento interno del Consiglio disciplinano gli aspetti procedurali di questa competenza.

In attesa che entrambi vengano modificati per adeguarli alle nuove disposizioni statutarie, sorge la necessità per il CdAL di muovere i primi passi per organizzare la gestione di questa nuova competenza.

Il primo problema da affrontare è dato dalla difficoltà di sapere quali e quanti siano gli organismi regionali in cui sono presenti rappresentanti degli enti locali.

All'interno di questa categoria occorre distinguere fra quelli i cui componenti sono nominati dal Consiglio regionale e quelli i cui componenti sono invece nominati dalla Giunta regionale.

6.3.1 Enti nominati dal Consiglio regionale

Per quanto concerne i primi sussistono minori difficoltà di individuazione, sia in quanto meno numerosi, sia in quanto esiste una banca dati, accessibile direttamente da un link posto sulla home page del Consiglio regionale, all'interno della quale è possibile consultare un elenco in ordine alfabetico dei suddetti enti, l'anagrafe dei designati e nominati, rinvenire dati sugli enti, sui nominati e soprattutto, sotto il profilo che ci interessa, consultare l'elenco dei nominati per soggetto proponente. Occorre inoltre precisare che l'ufficio nomine del Consiglio regionale svolge l'intera procedura in quanto non si limita alla predisposizione del solo provvedimento finale di nomina ma provvede a richiedere le designazioni ai soggetti cui spetta effettuarle in base alle leggi di settore.

6.3.2. Enti nominati dalla Giunta regionale

Per quanto concerne invece le nomine di competenza della Giunta regionale sorgono maggiori problemi, per due ordini di motivi: in primo luogo, sotto il profilo informatico, si rileva che la banca dati della Giunta regionale è organizzata attualmente in maniera diversa rispetto a quella del Consiglio regionale e non sembra consentire interrogazioni basate sui soggetti designanti; in secondo luogo, la procedura che trova applicazione nel caso di nomine di competenza della Giunta regionale è diversa rispetto a quella seguita dal Consiglio regionale. Infatti l'Ufficio Nomine istituito presso il Dipartimento della Presidenza della Giunta regionale non svolge l'intera procedura ma solo il segmento finale consistente nel provvedimento di nomina o di rinnovo, mentre le richieste di designazione al sistema delle autonomie locali (singoli enti o associazioni rappresentative) sono effettuate dalle singole direzioni generali della Giunta regionale competenti per materia le quali si attivano sulla base di un apposito scadenziario.

L'intera documentazione raccolta viene poi trasmessa all'Ufficio Nomine della Giunta regionale che, dopo aver effettuato un controllo in ordine alla completezza del materiale inviatogli, provvede alla redazione del decreto di nomina (o rinnovo).

6.3.3. Iniziative intraprese

In considerazione di questi problemi si è ritenuto opportuno, come primo passo, ed a seguito di una deliberazione in tal senso assunta dal CdAL nel corso della seduta del 1°luglio, richiedere al Segretario generale della Direzione generale del Consiglio regionale la costituzione di un apposito gruppo tecnico di lavoro del quale facciano parte un referente dell'Ufficio Nomine del Consiglio regionale, un referente del corrispondente ufficio della Giunta regionale, un referente del Settore di Assistenza al Consiglio delle Autonomie Locali nonché un referente informatico per la gestione del relativo data base.

A seguito di colloqui con i referenti degli uffici nomine della Giunta e del Consiglio regionale si è addivenuti alla conclusione che probabilmente la costituzione di tale gruppo di lavoro non è la soluzione migliore per risolvere i problemi sopra esposti e che sarebbe meglio procedere nel seguente modo:

6.3.4. Iniziative da intraprendere

- A) Definire le procedure e gli accordi con le associazioni rappresentative degli enti locali;
- B) Valutare l'opportunità di inviare una lettera ai responsabili delle Direzioni generali della Giunta regionale con cui, nel ricordare l'art. 66, comma 6, del nuovo Statuto regionale si richiede di inoltrare d'ora in avanti direttamente al CdAL (anziché al sistema degli enti locali) le richieste di designazione di propri rappresentanti;
- C) I referenti dell'Ufficio Nomine della Giunta regionale dovrebbero inoltre, nel controllare la documentazione trasmessa dalle singole direzioni generali della Giunta regionale, verificare se effettivamente le designazioni pervengono dal CdAL.
- D) In aggiunta a ciò sarebbe opportuno conferire un incarico a terzi (dovrebbe trattarsi di professionalità distinte: un informatico ed un giurista) per la costituzione di una banca dati propria del CdAL.

I passaggi da seguire dovrebbero essere in sintesi i seguenti:

- 1) Individuazione della normativa di settore (ricerca della normativa e ricognizione presso le Direzioni generali della Giunta regionale al fine di sensibilizzarle in ordine ai termini del problema e facilitare i contatti con gli Assessorati ed i singoli Settori)
- 2) Analisi della normativa e predisposizione di una scheda di rilevazione delle informazioni acquisite attraverso l'analisi.
- 3) Definizione della banca dati
- 4) Definizione della procedura informatica ed elaborazione degli standard
- 5) Input dei dati
- 6) Verifica e controllo

7.

Attività di studio e di ricerca

Come ogni anno le attività istituzionali del CdAL sono state affiancate da iniziative di ricerca e di approfondimento su tematiche che rivestono particolare interesse per gli enti locali.

In particolare nel corso dell'anno 2005 sono stati organizzati i seguenti convegni e scambi culturali:

7.1. Convegni ed incontri di studio

"LA GOVERNANCE DELLO SVILUPPO REGIONALE IN TOSCANA"

Firenze, 20 giugno 2005

Nel Convegno, presieduto dal Presidente del CdAL Marco Romagnoli, sono stati trattati i seguenti temi:

- **la programmazione regionale e la governance territoriale ed istituzionale**

Intervento di Alessandro Cavalieri, Dirigente Regione Toscana

- **Il territorio, le infrastrutture e lo sviluppo.**

Intervento di Riccardo Conti, Assessore Regione Toscana

- **La programmazione regionale ed il ruolo degli enti locali**

Interventi di: Paolo Fontanelli, Sindaco di Pisa e Presidente ANCI Toscana, Lio Scheggi, Presidente URPT, Oreste Giurlani, Presidente UNCEM, Enrico Rossi, Assessore Regione Toscana e Marino Artusa, Assessore Regione Toscana.

"RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI- Opportunità per lo sviluppo locale "

Firenze, 21 settembre 2005

Il Convegno è stato presieduto dal Presidente del Consiglio delle autonomie locali e Sindaco di Prato, Marco Romagnoli.

Ai saluti di Leonardo Domenici, Presidente ANCI e Sindaco di Firenze, hanno fatto seguito gli interventi di: Paola De Cerare, Dipartimento Politiche per lo sviluppo del Ministero dell'Economia, Francesco Monaco, Responsabile del Dipartimento Mezzogiorno e Politiche di sviluppo di ANCI, che hanno trattato il tema relativo a : "La posizione dell'Italia sulla riforma dei Fondi Strutturali". :

Nella seconda parte del Convegno i temi trattati sono stati :

- La riforma del Titolo V e la programmazione dei Fondi Strutturali
- La Riforma dei Fondi e lo sviluppo locale in area urbana
- La Riforma dei Fondi e lo sviluppo locale in area rurale

Sono intervenuti: Riccardo Conti, Assessore Regione Toscana, Lio Scheggi, Presidente URPT, Roberto Rossini, Dirigente Regione Toscana, Mauro Grassi, Dirigente Regione Toscana, Alessandro Cosimi, Sindaco di Livorno, Giulio Conti, Sindaco di Carrara, Luigi Lucherini, Sindaco di Arezzo, Fabio Ceccherini, Presidente Provincia di Siena, Susanna Cenni, Assessore Regione Toscana, Paolo Fontanelli, Presidente ANCI Toscana e Sindaco di Pisa.

" PROBLEMI E PROSPETTIVE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI"

Carrara, 17 novembre 2005

Alla Tavola rotonda sul tema sopra indicato sono intervenuti, coordinati da Marco Romagnoli, Presidente del CdAL e Sindaco di Prato, Leonello Castaldelli, Vicedirettore di Fidi Toscana, Alfredo De Girolamo, Presidente di CISPTEL Toscana, Riccardo Froli, Sindaco del Comune di Fauglia, Livio Giannotti, Direttore generale di Quadrifoglio, Daniele Lapini, Sindaco del Comune di Castiglion Fibocchi, Gianfranco Saetti, amministratore delegato del Centro servizi Ambiente.

7.2. Studi e ricerche

Interventi di formazione su temi istituzionali rivolti ad amministratori di paesi in via di sviluppo.

8.

Attività di comunicazione e informazione

Allo scopo di instaurare un rapporto costante di interscambio comunicativo con il sistema delle autonomie locali e di consentire una maggiore partecipazione ai processi decisionali da parte di tutti i livelli di governo, il CdAL cerca ormai da anni di svolgere una funzione di promozione, di assistenza ed informazione ai comuni ed agli enti locali toscani, per rispondere alla quale si è dotato di molteplici strumenti informativi:

8.1. Il periodico mensile "CdAL INFORMA", inviato a tutti i sindaci, assessori e amministratori della Toscana;

8.2. La News Letter;

8.3. Il sito web

8.4. La collana editoriale, che ospita atti di convegni, rapporti scientifici, approfondimenti.

8.5. Le rassegne

8.1. Il periodico "CdAL Informa"

Il periodico "CdAL Informa" costituisce uno strumento di approfondimento per tutti gli amministratori locali: sindaci ed assessori ma anche consiglieri comunali e provinciali, che spesso dispongono di minori risorse informative. Il periodico è diffuso in circa 7000 copie.

Le notizie e gli articoli, relativi ad argomenti di particolare interesse per gli enti locali, sono in genere sintetici ed essenziali, come del resto impongono il formato e il limitato numero di pagine del periodico.

Riveste particolare interesse la rubrica denominata "Lo schedario del CdAL": si tratta di schede sintetiche sui contenuti dei principali provvedimenti approvati dalla Regione e del relativo giudizio espresso dal CdAL.

Le schede sono stampate nelle pagine centrali del bollettino, in modo da poter essere conservate.

Nei numeri pubblicati nel 2005 (4 numeri) sono state fornite schede tecniche sui seguenti atti:

1. Il sistema fieristico toscano

(Nuova legge di disciplina del sistema fieristico)

Legge regionale n. 18 /2005

2. Il nuovo governo del sistema delle acque

(Approvazione piano di tutela delle acque)

deliberazione Consiglio Regionale n.6 del 25.01.2005

3. Disciplina del servizio sanitario regionale

(Nuova legge sul servizio sanitario regionale)

Legge Regionale n.40 del 24 febbraio 2005

8.2. La News Letter

Il sistema di comunicazione del CdAL si serve inoltre di una News letter elettronica con cadenza settimanale per la rapida diffusione delle informazioni utili.

La News letter viene inviata via e-mail ai Sindaci, ai Presidenti di Provincia, di Comunità montane, ai consiglieri e dirigenti regionali nonché a tutti coloro che ne fanno richiesta.

Si tratta di uno strumento flessibile e che si articola in tre sezioni:

- **NEWS (notizie utili, documenti ed eventi):** notizie essenziali che rinviano per approfondimenti, documenti e materiali al sito web del Consiglio delle autonomie locali
- **L'ATTIVITA' del CdAL:** spazio dedicato alle iniziative proprie del Consiglio delle autonomie locali. (gli ordini del giorno delle sedute, gli incontri, i convegni, le iniziative.)
- **L'ATTIVITA' del CONSIGLIO REGIONALE:** calendario delle prossime sedute del Consiglio regionale, i lavori in aula e nelle commissioni, i convegni, le iniziative.

Nel corso del 2005 sono state inviate **n. 45 News**.

8.3. Il sito web

L' elemento fondamentale di comunicazione fra il Consiglio e gli Enti locali è senza dubbio il sito web del Consiglio delle autonomie locali.

Si tratta infatti di uno strumento indispensabile per la cooperazione tra regione e autonomie locali.

Il sito si pone fondamentalmente due priorità: da una parte, aiutare i cittadini che, consultandolo, possono capire meglio i diversi ruoli di programmazione e di gestione che spettano alle diverse articolazioni della pubblica amministrazione locale; dall'altra, offrire ad amministratori locali ed operatori un servizio di tempestiva informazione su questioni di rilevante interesse per gli enti locali.

Il sito del CdAL è infatti costituito da un "taccuino" in cui settimanalmente sono inserite informazioni utili, spesso relative ad iniziative e convegni, e da contenuti inerenti l'attività del Consiglio delle autonomie locali stesso.

Vengono infatti pubblicati nel sito:

- i testi delle proposte di legge, di deliberazione ed i regolamenti sui quali il CdAL viene chiamato ad esprimere parere obbligatorio;
- gli ordini del giorno delle sedute del CdAL e del Tavolo di concertazione interistituzionale;
- i pareri espressi dal CdAL .

8.4. La collana editoriale

La collana editoriale del CdAL ospita atti di convegni, rapporti scientifici, approfondimenti.

Nel corso dell'anno 2005 sono stati pubblicati i seguenti volumi :

- 1) RAPPORTO ANNUALE DI ATTIVITA' 2004
- 2) APPROFONDIMENTO SUI TEMI DEL PAESAGGIO E DELLA NOZIONE DI PRESCRITTIVITA'
- 3) LA GOVERNANCE DELLO SVILUPPO REGIONALE IN TOSCANA

8.5. Le rassegne

a) Il CdAL ha partecipato attivamente alla rassegna "Dire & Fare" che ha avuto luogo a Carrara nel novembre 2005, con un proprio stand e con la diffusione di materiale documentale e di informazioni sulla propria attività.

Come ogni anno, all'interno della rassegna il CdAL ha tenuto una propria seduta oltre ad organizzare il convegno sul tema: "Problemi e prospettive dei servizi pubblici locali" 17 novembre 2005 Carrara

b) In accordo con l'Istituto Storico della Resistenza in Toscana, la Regione Toscana, la Provincia ed il Comune di Firenze, il CdAL ha partecipato alla realizzazione del progetto "Onde resistenti" realizzato in occasione del 60° della ricorrenza del 25 Aprile.

Il progetto si è caratterizzato prevalentemente per una serie di trasmissioni radiofoniche sulla resistenza in Toscana andate in onda nel periodo febbraio – aprile 2005.

Il CdAL ha ritenuto importante assicurare la propria collaborazione in relazione soprattutto all'attinenza del progetto alla storia delle istituzioni in Toscana.

9.

Appendice

A) Caratteristiche e composizione del CdAL

Caratteri e finalità

Il Consiglio delle autonomie locali è l'assemblea rappresentativa di Comuni, Province, e Comunità montane della Regione Toscana, istituita presso il Consiglio regionale con legge regionale 21 aprile 1998, n. 22, poi sostituita dalla L.R. 21 marzo 2000, n. 36.

Il Consiglio delle autonomie locali è definito dalla nuova legge "organo di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali della Toscana, al fine di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e di consultazione permanente tra Regione ed enti locali".

L'istituzione del CdAL in Toscana ha preceduto la disposizione dell'art. 123 Cost., introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo la quale "In ogni Regione lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

Composizione

Ai sensi della L.R. n. 36/2000, il Consiglio delle autonomie locali è composto dai 50 membri così ripartiti:

- 10 presidenti delle Province (membri di diritto);
- 10 Sindaci dei Comuni capoluogo (membri di diritto);
- 23 Sindaci di Comuni non capoluogo;
- 2 Presidenti di Comunità montane;
- 2 Presidenti di Consigli provinciali;
- 2 Presidenti di Consigli comunali.

I Presidenti delle Associazioni degli enti locali (ANCI, URPT, UNCEM, Lega delle Autonomie) sono invitati permanenti alle sedute del CdAL.

I componenti non di diritto sono eletti all'interno delle assemblee regionali delle rispettive categorie, convocate a tal fine dal presidente del Consiglio regionale

Il CdAL elegge al proprio interno il Presidente e l'Ufficio di presidenza ed approva il proprio Regolamento.

Competenze

Il Consiglio delle autonomie locali:

- a) esprime *parere obbligatorio* sulle proposte di atti all'esame del Consiglio regionale che attengono:
- alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali;
 - al riparto delle competenze tra Regione ed enti locali;
 - all'istituzione di enti e agenzie regionali;
 - al bilancio regionale;
 - alla programmazione di carattere generale, che comprende il Programma regionale di sviluppo, il Documento di programmazione economica e finanziaria, i Programmi e Piani settoriali ed intersettoriali, gli altri atti di programmazione generale.
- b) può inoltre esprimere *osservazioni facoltative*:
- su tutte le altre proposte di legge e di deliberazione depositate in Consiglio regionale.

Procedure

Al fine della formulazione dei propri pareri ed osservazioni il CdAL può effettuare preventive consultazioni con la generalità degli enti locali. Questa previsione, contenuta nella nuova legge regionale di disciplina del CdAL (L.R. n. 36/2000 citata), ha innovato l'ordinamento precedente nel quale dette consultazioni erano rimesse alla competenza delle commissioni del Consiglio regionale.

Il CdAL svolge normalmente dette consultazioni in via telematica, tramite il Forum di consultazione istituito a tal fine nel proprio sito web, salvi i casi in cui non ritenga opportuno convocare un'apposita riunione per favorire un dibattito diretto.

Il regolamento interno del Consiglio regionale definisce i termini entro i quali il CdAL deve esprimere i propri pareri obbligatori e le osservazioni eventuali. In via ordinaria tali termini sono stati fissati rispettivamente in trenta e quindi giorni. Fino allo scadere di detti termini le commissioni consiliari non possono pronunciarsi sull'atto.

Lo stesso regolamento consiliare stabilisce altresì che le commissioni devono esaminare i pareri e le osservazioni del CdAL, pronunciandosi espressamente su di essi, e riferirne all'aula. Le valutazioni delle commissioni consiliari referenti sui pareri del CdAL sono riportate in sintesi nel messaggio che esse inviano all'aula.

E' destinata invece a non trovare più applicazione la disposizione della LR 36/2000 che prevede che qualora il parere del Consiglio delle autonomie locali sia negativo o nel caso in cui esso sia condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio regionale possa procedere, rispettivamente, all'approvazione dell'atto o alla sua approvazione senza l'accoglimento di dette modifiche con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione. L'esecutività di questa disposizione era stata rinviata all'entrata in vigore di una specifica modifica statutaria che ne consentisse l'applicazione ma lo Statuto regionale, approvato in seconda lettura il 19 luglio 2004, ha recepito un diverso orientamento, stabilendo espressamente all'art. 66, comma 5, che: "gli organi regionali, in caso di parere del consiglio delle autonomie locali, contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, lo possono disattendere con motivazione espressa".

La legge dispone inoltre che il Consiglio regionale ed il Consiglio delle autonomie locali tengano una seduta congiunta annuale per l'esame dei problemi di interesse del sistema regionale delle autonomie.

Componenti

ATTUALE COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI		
Marco Romagnoli	Presidente	Sindaco Comune di Prato
Oreste Civitelli	Vice Presidente	Pres. Cons. comunale di Arezzo
Oswaldo Angeli	Ufficio Di Presidenza	Pres. Provincia Massa Carrara
Nicola Danti	Ufficio Di Presidenza	Pres. CM. Zona E/2 – Montagna fiorentina
Riccardo Froli	Ufficio Di Presidenza	Sindaco Comune di Fauglia (PI)
Rossana Mori	Ufficio Di Presidenza	Sindaco Comune Montelupo Fiorentino (FI)
Francesco Poggi	Ufficio Di Presidenza	Sindaco Comune di Borgo a Mozzano (LU)
Daniele Lapini	Ufficio Di Presidenza	Sindaco Comune di Castiglion Fibocchi (AR)
Pietro Roselli	Ufficio Di Presidenza	Presidente Consiglio provinciale di Firenze
Antonio Abenante		Sindaco Comune di Pescia (Pt)
Maria Stella Adami		Sindaco Comune di Galliciano (Lu)
Giovanni Alessandri		Presidente CM amiata grossetano Zona I/1
Lando Baldassarri		Presidente CM. Zona N- Area

		Lucchese
Gabriele Bellettini		Sindaco Comune di Grosseto
Renzo Berti		Sindaco Comune di Pistoia
Giovanni Battista Biserni		Sindaco Comune di Scansano (Gr)
Guido Bombagli		Sindaco Comune di Chianciano Terme
Vincenzo Ceccarelli		Presidente provincia Arezzo
Fabio Ceccherini		Presidente provincia Siena
Maurizio Cenni		Sindaco Comune di Siena
Alessandro Cosimi		Sindaco Comune di Livorno
Leonardo Domenici		Sindaco Comune di Firenze
Pietro Fazzi		Sindaco Comune di Lucca
Paolo Fontanelli		Sindaco Comune di Pisa
Angelo Frosini		Sindaco Comune di San Miniato (Pi)
Robledo Funai		Sindaco Comune di Coreglia Antelminelli (LU)
Stefano Fusi		Sindaco Comune di Tavarnelle Val di Pesa (Fi)
Michele Giannini		Sindaco Comune di Vergemoli (Lu)
Giorgio Kutufà		Presidente Provincia di Livorno
Massimo Logli		Presidente Provincia di Prato
Luigi Lucherini		Sindaco Comune di Arezzo
Enzo Manenti		Sindaco Comune di Licciana Nardi
Leonardo Marras		Sindaco Comune di Roccastrada (Gr)
Giovanni Martini		Sindaco Comune di Marciana Marina (Li)
Gianni Mazzei		Presidente Consiglio comunale di San Casciano VP
Giuseppe Montagna		Sindaco Comune di Abetone
Fabrizio Neri		Sindaco Comune di Massa
Nicola Nista		Sindaco Comune di Collesalveti (Li)
Elismo Pesucci		Sindaco Comune di Campagnatico (Gr)
Roberto Pianigiani		Sindaco Comune di Asciano (Si)
Andrea Pieroni		Presidente Provincia di Pisa
Matteo Renzi		Presidente Provincia Firenze
Gianni Resti		Presidente Consiglio provinciale di Siena
Loris Rossetti		Sindaco Comune di Fivizzano
Angiolo Sabatini		Sindaco Comune di

		Montemignai (Ar)
Lio Scheggi		Presidente Provincia di Grosseto
Catalina Schezzini		Sindaco Comune di Rio nell'Elba (Li)
Andrea Tagliascchi		Presidente Provincia di Lucca
Mauro Tarchi		Sindaco Comune di San Giovanni Valdarno (Ar)
Gianfranco Venturi		Presidente Provincia di Pistoia

Struttura tecnica

Il Consiglio delle autonomie locali è coadiuvato, per i profili tecnico-organizzativi, da un Settore di assistenza. Nel 2005 era così composto:

Marinella Romoli	Dirigente
Carlo Cirri	Posizione organizzativa di supporto
Cesare Belmonte	Funzionario
Roberto Cantini	Comunicazione
Gemma Favilli	Comunicazione
Marzia Farinatti	Segreteria
Alessandra Mariani	Segreteria

B) Disposizioni del nuovo Statuto regionale relative al CdAL

Art. 66 “Consiglio delle autonomie locali”

1. Il consiglio delle autonomie locali, istituito con legge presso il consiglio, è l'organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta.
2. La legge determina la composizione, i criteri di rappresentanza territoriale e le modalità di costituzione del consiglio delle autonomie locali.
3. Il consiglio delle autonomie locali esprime parere obbligatorio sul bilancio, sugli atti della programmazione regionale, sulle proposte di legge e di regolamento che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali.
4. Gli organi regionali, in caso di parere del consiglio delle autonomie locali contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, lo possono disattendere con motivazione espressa.
5. Il consiglio delle autonomie locali 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.
6. Le nomine e le designazioni di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali sono attribuite al consiglio delle autonomie locali.

7. La legge assicura al consiglio delle autonomie locali le risorse necessarie allo svolgimento dei suoi compiti e garantisce l'autonomia di funzionamento dell'organo.
8. Il regolamento interno del consiglio delle autonomie locali prevede requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni in armonia con le corrispondenti norme del regolamento interno del consiglio regionale.

Art. 67 "Seduta congiunta"

1. Il consiglio regionale ed il consiglio delle autonomie locali si riuniscono in seduta congiunta almeno una volta l'anno, per l'esame di problemi di comune interesse.
2. I presidenti dei due organi fissano d'intesa l'ordine del giorno.
3. La seduta è presieduta dal presidente del consiglio regionale.

Il Consiglio delle Autonomie Locali è inoltre citato nelle seguenti disposizioni:

Art. 74 "Iniziativa popolare"

1. L'iniziativa popolare delle leggi può essere esercitata da cinquemila elettori della regione, da almeno tre consigli comunali, da ciascun consiglio provinciale, dalla città metropolitana, dal consiglio delle autonomie locali.
2. I promotori sono ammessi all'esame istruttorio della proposta nei modi previsti dal regolamento interno.
3. Il consiglio vota la proposta nel merito non oltre nove mesi dalla presentazione

Art. 79 "Modifica dello Statuto"

1. L'iniziativa per le modifiche statutarie spetta a ciascun consigliere ed alla giunta.
2. Il regolamento del consiglio disciplina le procedure di consultazione del consiglio delle autonomie locali e degli enti e delle organizzazioni rappresentative della società toscana sulle proposte di modifica dello Statuto.
3. Sono inammissibili le proposte di abrogazione totale dello Statuto, senza sostituzione.

[\[1\]](#)

La redazione del Rapporto è stata curata dalla Dott.ssa Prina Racchetto del Settore di Assistenza al Consiglio delle Autonomie Locali, con la collaborazione del Dott. Cirri per il paragrafo 5.4 del Cap. 5 ed i paragrafi 6.1 e 6.2 del Cap. 6, del Dott. Belmonte per il paragrafo 6.3 del Cap. 6 e della Dott. ssa Favilli per i Cap. 7 ed 8.