

SINTESI DELL'ATTIVITA'
ISTITUZIONALE DEL
CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

SINTESI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

REDATTORE: Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

L'analisi dell'attività consultiva svolta dal Consiglio delle autonomie locali (CAL), aspetto principale della sua attività istituzionale, ha come arco temporale di riferimento il periodo compreso fra l'inizio dell'VIII legislatura, ovvero maggio 2005, e dicembre 2006.

In questo lasso di tempo il CAL si è riunito complessivamente *13 volte*: per la precisione, le sedute del 2005 sono state 6 (la prima dell'VIII legislatura ha avuto luogo il 1° luglio) mentre quelle del 2006 sono state 7.

Nel corso di tali sedute il CAL, rinnovato integralmente nella sua composizione e negli organi a seguito delle elezioni amministrative, ha espresso *79 pareri obbligatori* (in questo numero sono comprese anche dodici riassunzioni disposte dal Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 67, primo comma, del suo regolamento interno).

I pareri sulle *proposte di legge* sono stati *41* (*per la precisione 23, nella seconda metà del 2005, e 18 nel corso del 2006*) mentre le pronunce sulle *proposte di deliberazione, di regolamento e di risoluzione* sono state rispettivamente *18, 17 e 3*.

Per quanto concerne il *quorum deliberativo* si rileva che mentre nel corso del 2005 è considerevolmente aumentato il numero delle pronunce deliberate a maggioranza ma con motivazione contraria di una componente istituzionale in applicazione dell'articolo 12, comma 4, del regolamento interno (si pensi ad esempio al parere sulla proposta di legge 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), nel 2006, invece, quasi tutti i pareri sono stati espressi *all'unanimità*: hanno fatto eccezione soltanto il parere sulla *proposta di legge n. 76 (Norme di organizzazione degli interventi sull'uso problematico di sostanze psicoattive e sulle dipendenze patologiche nel servizio sanitario regionale)*, espresso a maggioranza, ed i pareri sulla *proposta di risoluzione n. 13 (Programma regionale di sviluppo 2006-2010)* e sulla

proposta di risoluzione n. 14 (Documento di programmazione economico-finanziaria per l'esercizio 2007- Adozione) entrambi pronunciati a maggioranza con l'astensione di un componente del CAL.

Complessivamente sono stati espressi *38 pareri favorevoli, 25 pareri favorevoli ma con alcune raccomandazioni* di carattere generale e rivolte alla futura attività legislativa, *9* pronunce che hanno condizionato il carattere favorevole del parere all'accoglimento di specifiche *condizioni, 5 pareri negativi* di cui *1 con una raccomandazione* (questi ultimi concentrati nella seconda metà del 2005).

Nelle pronunce del CAL sono stati complessivamente formulati *60 rilievi specifici, di cui 17 condizioni e 43 raccomandazioni*. Questa distinzione, conseguente alla qualificazione attribuita dallo stesso CAL alle proprie pronunce a seguito dell'accordo intercorso nel settembre 2002 fra l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, i Presidenti delle commissioni consiliari e il Presidente del CAL è stata confermata anche per le pronunce espresse in questo periodo in quanto ritenuta la soluzione più idonea ad agevolare le commissioni consiliari a pronunciarsi espressamente sui rilievi specifici formulati dal CAL nei propri pareri.

Anche l'arco temporale in esame è stato contraddistinto, come gli anni passati, da un'intensa attività di raccordo con le associazioni rappresentative degli enti locali svolta dalla presidenza del CAL con il supporto tecnico del settore di assistenza in sede di istruttoria degli atti collocati all'ordine del giorno del Tavolo di concertazione interistituzionale. Ciò ha, come vedremo meglio in seguito, ovviamente inciso considerevolmente anche sul numero di rilievi espressi dal CAL e sulla loro natura tanto più che dopo la pausa estiva le sedute del Tavolo si sono svolte con cadenza settimanale anziché quindicinale.

La verifica del grado di accoglimento dei rilievi formulati dal CAL nei propri pareri è stata ovviamente possibile soltanto rispetto a quelli di essi che hanno concluso il loro iter deliberativo. Per la precisione si tratta complessivamente di *18 atti*: in relazione ad essi, i rilievi formulati dal CAL sono stati precisamente *24, di cui 9 condizioni e 15 raccomandazioni*.

Di tali rilievi sono state accolte *2 condizioni e 4 raccomandazioni*.

Questo dato, che appare considerevolmente inferiore rispetto al passato, risulta estremamente difficile da rilevare soprattutto per quanto concerne le raccomandazioni in quanto esse hanno di regola carattere generale e sono rivolte al futuro, sollecitando l'adozione di determinati interventi o l'assunzione di specifici comportamenti.

2. ANALISI DEI PARERI ESPRESSE DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI SULLE PROPOSTE DI LEGGE

L'esame dei pareri espressi dal CAL sulle proposte di legge, dall'inizio dell'VIII legislatura fino a dicembre 2006, consente di formulare alcune considerazioni. E' stato infatti possibile (anche se in maniera non sempre agevole a causa dell'estrema eterogeneità degli atti sotto il profilo dei contenuti) individuare in essi alcune tematiche affrontate con maggiore frequenza in quanto particolarmente sentite dagli enti locali.

In primo luogo, si pensi all'*Attuazione della riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*. A tal proposito, esaminando i pareri espressi in questo periodo, si può rilevare come accanto a casi in cui il CAL ha giudicato positivamente atti sottoposti al suo giudizio in quanto ritenuti pienamente rispettosi del nuovo dettato costituzionale (e soprattutto del nuovo regime di ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni e delle competenze amministrative fra comuni, province, Città Metropolitane, regioni e Stato), vi siano stati altri casi in cui il CAL non ha invece giudicato favorevolmente, sotto tale profilo, gli atti inoltratigli per l'espressione del parere ritenendo piuttosto opportuno invocarne la coerenza con il riformato titolo V della Costituzione. Analogamente a quanto verificatosi rispetto ai pareri espressi nel corso del 2004, si è notato come l'attenzione si sia concentrata su un aspetto specifico della riforma ovvero sulla *questione dell'autonomia riconosciuta agli enti locali nell'organizzazione e svolgimento delle proprie funzioni dal novellato articolo 117, comma 6, della Costituzione*.

Anche la questione della *ripartizione delle risorse finanziarie* a fronte del conferimento di nuove funzioni agli enti locali, dapprima sulla base delle leggi Bassanini e poi della riforma costituzionale, è stata ampiamente presa in considerazione nei pareri espressi dal CAL che ha ritenuto opportuno, davanti alla mancata presa in considerazione di questo aspetto da parte degli atti esaminati, raccomandare di prevedere a favore degli enti locali adeguate risorse di carattere finanziario e strumentale per il loro esercizio.

Un altro tema che risulta trattato abbastanza frequentemente nelle pronunce del CAL è quello della *programmazione regionale* e soprattutto del rispetto, nell'elaborazione del testo delle proposte di legge o di deliberazione, dei principi stabiliti dalla legge regionale n. 49 del 1999 ispirata ad una logica di sistema delle autonomie in cui trova adeguato spazio il ruolo della programmazione locale.

Un po' meno affrontata rispetto al passato è stata la tematica della *potestà regolamentare degli enti locali* il cui ambito di operatività è stato stabilito dall'articolo 117, comma 6, della Costituzione.

In alcuni dei pareri pronunciati agli inizi dell'VIII legislatura, inoltre, il CAL ha invocato ripetutamente *l'attuazione di alcune delle disposizioni del nuovo Statuto regionale* tra cui in particolare l'articolo 66, disciplinante proprio le competenze del Consiglio delle autonomie locali.

Non si sono invece registrati, nell'arco temporale considerato, casi in cui il CAL, vista l'importanza sempre maggiore assunta dalla concertazione interistituzionale, sia stato costretto ad invocare il rispetto di tale procedura a fronte di atti che, sebbene ne esistessero tutti i presupposti, non erano stati sottoposti a tale fondamentale passaggio. E' invece accaduto piuttosto, come vedremo, che il CAL abbia dovuto porre in evidenza nel proprio parere la mancata coincidenza fra l'atto trasmessogli per l'espressione del parere obbligatorio e quello sul quale era stata raggiunta l'intesa in sede di Tavolo di concertazione in quanto era stato modificato su aspetti non secondari.

3. RISORSE FINANZIARIE

Il CAL ogni qualvolta ha riscontrato, negli atti sottoposti al suo parere, la previsione di risorse finanziarie a favore degli enti locali lo ha posto in evidenza ed è stato da ciò fortemente condizionato ai fini dell'espressione di un parere favorevole mentre nei casi in cui ha rilevato la mancanza o l'inadeguatezza della copertura finanziaria a fronte dell'attribuzione agli enti locali di nuove funzioni, lo ha, come si è già anticipato in precedenza, rilevato criticamente. Per quanto concerne tale ultima ipotesi, occorre in ogni caso specificare per esigenze di completezza che, nell'ipotesi di atti di iniziativa consiliare, tale rilievo è stato formulato con la consapevolezza che questo "difetto" è strettamente connesso alla genesi di queste proposte: infatti esse vengono frequentemente predisposte senza la norma finanziaria proprio perché al momento della stesura non si dispone dei riferimenti di bilancio e si tende a rimandare al futuro l'integrazione della proposta sotto il profilo finanziario.

Un esempio della prima ipotesi ci è offerto dal parere, integralmente favorevole, espresso sulla *proposta di legge n. 64 (Legge finanziaria per l'anno 2006)* in cui, rispetto alle "disposizioni in materia finanziaria" si è posto in risalto, fra gli elementi positivi caratterizzanti

questa proposta di legge, la realizzazione di alcune previsioni della legge regionale 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 i comuni. In relazione invece alla "Integrazione ed 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. Rientra invece nella seconda ipotesi il parere emesso sulla *proposta di legge n. 3 (Legge quadro sulla tutela dei diritti agli animali)*, favorevole subordinatamente all'accoglimento di una serie di condizioni tra cui merita menzionare, ai fini che ci interessano sotto il profilo in esame, la richiesta di prevedere 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 e di eliminare, nel rispetto del principio dell'autonomia di spesa sancita dall'articolo 119 della Costituzione, la previsione della necessaria destinazione della totalità degli introiti delle sanzioni amministrative pecuniarie ad attività inerenti la tutela degli animali.

Analogo discorso vale per il parere pronunciato sulla *proposta di legge n. 65 (Bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e bilancio pluriennale 2006/2008)* in cui il CAL ha motivato il proprio giudizio favorevole 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 tali 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 di 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 CAL ha fatto proprio come parte integrante e sostanziale del proprio parere.

Anche la *proposta di legge n. 146 (Bilancio di previsione per l'esercizio 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009)* è stata oggetto di un intenso confronto fra la Regione ed il sistema delle autonomie locali, sia all'interno di tavoli settoriali sia all'interno del Tavolo di concertazione interistituzionale. Il CAL ha ugualmente ritenuto opportuno esprimere su di essa un parere favorevole facendo proprie le osservazioni pervenute dalle associazioni rappresentative degli enti locali nel corso dell'ultima seduta della concertazione. In particolare le stesse hanno condizionato il proprio atteggiamento positivo all'impegno della Giunta regionale di riaprire il confronto sulle risorse finanziarie da destinare ad alcuni temi, da esse ritenuti importanti, in occasione della prima variazione di bilancio da approvare nel corso del 2007. I temi segnalati sono stati: 1) l'emergenza abitativa, con riferimento alla definizione dei parametri per la concessione dei contributi affitti alle famiglie disagiate; 2) la previsione di risorse finanziarie adeguate per le gestioni associate e per i piccoli comuni; 3) l'incremento delle risorse per le spese di funzionamento a favore delle comunità montane, anche in relazione ai nuovi territori classificati come montani; 4) lo stanziamento della somma prevista dal PRAA per le verifiche sismiche, in particolare per gli edifici pubblici e scolastici; 5) l'eventuale integrazione delle risorse destinate all'edilizia scolastica. L'espressione di un parere favorevole è stata comunque accompagnata dalla formulazione della raccomandazione di recepire la richiesta del Presidente dell'UNCCEM, rivolta alla Giunta regionale, di confermare nel bilancio 2007 lo stanziamento dell'annualità 2007 pari a 32 milioni di euro già prevista dalla proposta di Piano forestale e su cui si era positivamente conclusa la concertazione istituzionale. Il CAL ha inoltre deciso, contestualmente all'espressione del parere favorevole, di indirizzare al Presidente della Giunta regionale un'apposita risoluzione che recepiva e rilanciava le già menzionate indicazioni delle associazioni degli enti locali.

Rilevante ai fini che stiamo esaminando può essere considerato anche il parere sulla *proposta di legge di iniziativa popolare n. 3 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone del mare territoriale)*, presentata nell'esercizio del potere di iniziativa popolare di cui all'articolo 74 dello Statuto ed in particolare su iniziativa dei consigli comunali di Viareggio,

Pisa e Cecina che ne hanno approvato il testo. Analogamente in tale occasione il CAL ha espresso un giudizio favorevole (benché accompagnato da una raccomandazione i cui contenuti esamineremo in seguito sotto altro profilo) considerando, fra le altre cose, la individuazione delle risorse finanziarie necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni da parte dei comuni con il riconoscimento a questi ultimi del 75% del gettito dell'addizionale regionale sui canoni di concessione.

3.1 ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE

Prendendo in considerazione in primo luogo le pronunce del CAL emesse nel corso del 2005 dobbiamo innanzitutto segnalare, sotto il profilo qui in esame, il parere espresso sulla *proposta di Legge n. 39 (Norme in materia di polizia municipale e provinciale)*. Questa proposta, che ricalcava sostanzialmente i contenuti di una proposta di legge della VII legislatura, proponendosi di disegnare un nuovo quadro normativo generale della polizia locale, è stata oggetto da parte del CAL di un parere integralmente favorevole. Il giudizio positivo è stato determinato da una serie di considerazioni che possono sinteticamente essere individuate nelle seguenti: in primo luogo è stato posto in evidenza il pieno rispetto della sfera di competenza legislativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza secondo quanto previsto dall'articolo 117, comma secondo, lett. h) della Costituzione e soprattutto, per quanto concerne propriamente gli enti locali, il rispetto della loro competenza regolamentare ed amministrativa ai sensi degli articoli 117, comma sesto, e 118 della Costituzione. Particolarmente apprezzata è stata inoltre l'individuazione dei caratteri e dei requisiti minimi del sistema della polizia locale in quanto ritenuta indispensabile per costituire un modello organizzativo di riferimento per comuni e province e, allo stesso tempo, una struttura in grado di espletare contestualmente sia le attribuzioni di fonte statale (in materia di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza e polizia stradale) sia quelle riguardanti la materia della polizia amministrativa locale. Il rispetto della competenza regolamentare ed amministrativa degli enti locali sancito dagli articoli 117, comma sesto, e 118 della Costituzione è stato invocato dal CAL anche in occasione del parere pronunciato sulla *proposta di legge n. 3 (Legge quadro sulla tutela dei diritti degli animali)* (già esaminata nel precedente paragrafo sotto il diverso profilo delle risorse finanziarie) e costituente anche essa la riassunzione di una proposta di legge, di identico oggetto e contenuto, della precedente legislatura. In tale occasione il CAL ha confermato il parere favorevole già espresso nel 2003 ponendo, tra le altre, la

condizione della riformulazione delle disposizioni che vincolavano i comuni a costituire apposite strutture per l'esercizio delle funzioni espressamente indicate nel testo.

Venendo invece alle pronunce espresse nel corso del 2006 sembra opportuno menzionare il parere sulla *proposta di legge d'iniziativa popolare n. 3 (art. 74) (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone del mare territoriale)* (anche essa già esaminata nel precedente paragrafo) che costituisce la posizione ufficiale dell'ANCI Toscana su di un tema di particolare rilevanza ed attualità ovvero quello della definizione dei confini fra le competenze legislative ed amministrative in materia di porti. Tale proposta è stata oggetto di un parere favorevole in quanto considerata un contributo serio ed equilibrato al miglioramento ed allo sviluppo della legislazione regionale di settore attualmente costituita solo dall'articolo 27, comma 3, della legge regionale 88/1998 (che ha espressamente attribuito ai comuni costieri le funzioni amministrative relative al rilascio ed al rinnovo delle concessioni demaniali marittime) nonché uno sprone all'esercizio della potestà legislativa regionale di tipo concorrente in materia di "porti ed aeroporti civili" di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione (e ribadita anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 89/2006). E' stata inoltre apprezzata particolarmente la creazione di una normativa esauriente che, muovendo dai principi costituzionali di cui all'articolo 118 della Costituzione, disciplinasse in modo analitico i distinti aspetti della materia del demanio marittimo, con particolare riguardo all'individuazione di tutte le funzioni amministrative connesse ed al relativo esercizio. A titolo collaborativo si è invece raccomandato di eliminare dal testo la disposizione che prevedeva un ricorso gerarchico al Presidente della Giunta regionale contro provvedimenti comunali emanati nell'esercizio di una competenza ad essi attribuita normativamente in quanto ritenuto in contrasto con l'impostazione del nuovo titolo V della Costituzione.

L'osservanza del disposto dell'articolo 118, comma 2, della Costituzione è stata invocata anche in occasione del parere emesso sulla *proposta di legge n. 150 (Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1998, n. 78 (Testo unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree scavate e riutilizzo dei residui recuperabili) e nuove disposizioni per la vigilanza ed il controllo sulle attività minerarie)*, finalizzata a rendere più efficace il controllo sulle attività estrattive estendendo anche all'ambito delle miniere la disciplina vigente prevista per le cave e le torbiere. Tale estensione è stata valutata favorevolmente in quanto

questa normativa regionale disciplina con maggiore dettaglio e maggiori garanzie le procedure e le competenze in capo agli enti locali, assicurando il loro pieno coinvolgimento nella pianificazione, nella vigilanza sul proprio territorio e nelle scelte fondamentali a rilevante impatto economico ed ambientale. L'espressione di un parere favorevole è stata però subordinata, come si accennava, all'accoglimento di una condizione ovvero che il trasferimento agli enti locali delle funzioni attualmente esercitate dalla Regione in seguito alle modifiche introdotte alla legge regionale 78/2003 avvenga con disposizione di legge come prescritto proprio dall'articolo 118, comma 2 della Costituzione, e dall'articolo 63, comma 1, dello Statuto regionale.

3.2. PROGRAMMAZIONE REGIONALE E LOCALE

Il tema della programmazione non è emerso in nessuna delle pronunce espresse nei mesi iniziali dell'ottava legislatura mentre è stato affrontato in alcuni pareri emessi nel corso dell'anno passato.

In particolare, il CAL ha frequentemente raccomandato di ricordare le proposte sottoposte al suo esame con gli strumenti della programmazione regionale: questo è quanto avvenuto ad esempio nel parere pronunciato sulla *proposta di legge n. 115 (Strumenti di competitività per le imprese ed il territorio della Regione Toscana)* finalizzata a promuovere la competitività del sistema produttivo toscano ed a recuperare quote del mercato nazionale ed internazionale mediante l'individuazione di precisi ambiti di intervento della politica industriale regionale da delimitare attraverso appositi strumenti e procedure da definire in raccordo con gli enti locali e le associazioni di categoria. Il CAL, pur esprimendo un parere favorevole su questa proposta, ha formulato a titolo collaborativo una serie di raccomandazioni, fra cui quella sopra accennata, invitando a trovare le forme e le modalità del raccordo con gli strumenti della programmazione regionale nell'ambito del Piano regionale di sviluppo, del Piano di indirizzo territoriale e dei relativi programmi attuativi. Una questione diversa è stata invece quella affrontata nel parere pronunciato sulla *proposta di legge n. 76 (Norme di organizzazione degli interventi sull'uso problematico di sostanze psicoattive e sulle dipendenze patologiche nel servizio sanitario regionale)*, finalizzata a ridefinire i livelli essenziali di assistenza per le dipendenze patologiche garantiti dal sistema sanitario regionale, abrogando al contempo le leggi regionali n. 51/1991 e n. 54/1993. Il CAL ha subordinato l'espressione di un parere favorevole su tale atto a due

condizioni determinate essenzialmente da considerazioni attinenti al ruolo riservato da questa proposta alla programmazione locale ed aziendale. Ha rilevato innanzitutto che la programmazione aziendale veniva genericamente allocata in capo agli enti locali ed alle aziende unità sanitarie locali sostanziandosi in un'attività di monitoraggio e rilevazione del fabbisogno, nella definizione a livello di area vasta delle compartecipazioni economiche per la realizzazione di percorsi assistenziali individuati dalla specifica azione programmata regionale del PRS 2005-2007 e nella costituzione di Comitati per le dipendenze patologiche. Inoltre, l'unico accenno alla programmazione di livello locale intesa in senso stretto era contenuto incidentalmente nella disposizione che prevedeva che i Comitati delle dipendenze patologiche (nel quale siedono i rappresentanti dell'azienda, dell'articolazione zonale della Conferenza dei Sindaci e del terzo settore) partecipassero "alla predisposizione degli atti di programmazione aziendale per il settore delle dipendenze patologiche". Questo accenno non è stato però ritenuto sufficiente suscitando perplessità la circostanza che nell'articolato non vi fosse alcun rinvio agli strumenti di programmazione socio-sanitaria locale/decentrati tipizzati dalla normativa regionale vigente (piani attuativi locali, piani integrati di salute, piani attuativi ospedalieri, piani di zona....) ed alle procedure di formazione di tali atti. In aggiunta a ciò è stata posta in evidenza la mancanza di raccordi espliciti con la programmazione integrata sociale regionale (e con la normativa regionale in materia di interventi e servizi sociali) e la mancanza di effettivi spazi disponibili per l'elaborazione di spontanee ed autonome iniziative "dal basso" conseguente all'attribuzione ad un organismo di livello regionale, Comitato regionale (ancorché partecipato dai rappresentanti dei comitati aziendali), la funzione propositiva dei piani interaziendali. In virtù delle considerazioni sopra esposte il CAL ha dunque chiesto, in primo luogo, di riconoscere esplicitamente al sistema enti locali/aziende sanitarie ambiti e spazi effettivi di autonomia nelle scelte di programmazione di livello locale aziendale (spazi diversi ed ulteriori rispetto alle attività di monitoraggio, alle compartecipazioni finanziarie a livello di area vasta ed all'istituzione di Comitati per le dipendenze patologiche); in secondo luogo, l'armonizzazione con la vigente normativa regionale sanitaria e sociale e soprattutto con i relativi strumenti di pianificazione, tenendo conto in particolare dello specifico ruolo esercitato a livello locale dai piani integrati di salute. In aggiunta a ciò ha inoltre raccomandato un'accurata riflessione anche sugli altri elementi di criticità ravvisati nel testo della proposta.

3.3 POTESTÀ REGOLAMENTARE

Il tema della potestà regolamentare degli enti locali non è stato invece affrontato in alcuna delle pronunce espresse nel corso del 2006 mentre lo rinveniamo in due pareri pronunciati dal CAL all'inizio dell'VIII legislatura.

Si tratta del parere sulla *proposta di legge n. 37 (Norme regionali di attuazione del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/676/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))*, costituente la riassunzione di una proposta di legge della precedente legislatura sulla quale il CAL espresse parere favorevole con raccomandazione. Tale tipologia di parere è stata confermata dal CAL che ha valutato positivamente l'inserimento (conseguente all'intesa raggiunta in sede di tavolo di concertazione interistituzionale fra la Giunta regionale e le associazioni rappresentative degli enti locali) nel tessuto della legge di una disposizione disciplinante i contenuti del regolamento regionale, che prevedeva che le disposizioni di quest'ultimo inerenti le modalità di esercizio da parte degli enti locali e delle AATO delle competenze in materia di autorizzazione allo scarico dei diversi tipi di acque potessero essere sostituite da appositi regolamenti degli enti locali territorialmente competenti, raccomandando al contempo che questo regolamento regionale cedevole contenesse, 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. Diversamente, il parere integralmente negativo sulla *proposta di legge n. 2 (iniziativa popolare) (Ripubblicizzazione del servizio idrico integrato della Regione Toscana)*, è stato motivato con alcune considerazioni tra cui rileva, sotto il profilo che ci interessa, l'incompatibilità con diverse fonti normative quali, per quanto concerne le disposizioni della Costituzione, l'articolo 117 con riferimento al potere regolamentare dei comuni in materia di disciplina delle funzioni attribuite.

3.4 ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLO STATUTO REGIONALE

Nei pareri espressi agli inizi dell'VIII legislatura, e dunque pochi mesi dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale (entrato in vigore nel febbraio 2005), si rinviene frequentemente il richiamo da parte

del CAL all'osservanza delle disposizioni del nuovo Statuto regionale ed in particolare di quelle concernenti le competenze dello stesso Consiglio delle Autonomie Locali (art. 66), i regolamenti degli enti locali (art. 63), la sussidiarietà istituzionale (art. 62) ed i regolamenti in generale (art. 42).

In particolare, possiamo citare come esempio del primo caso il parere pronunciato sulla *proposta di legge n. 59 (Servizi pubblici)*: il CAL ha subordinato l'espressione di un parere favorevole su tale atto all'accoglimento della condizione della riformulazione della norma che, nel disciplinare la composizione del Comitato d'indirizzo, prevedeva che i suoi membri fossero nominati dal Consiglio regionale su indicazione delle associazioni degli enti locali (e dei consumatori, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni degli imprenditori) in palese contrasto con l'articolo 66, comma 6, che attribuisce invece al CAL il potere di nomina e di designazione dei rappresentanti del sistema degli enti locali negli organismi regionali. Il rispetto dell'articolo 62 (*Sussidiarietà istituzionale*) è stato invece invocato in occasione del parere sulla *proposta di legge n. 44 (Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale)*: in tal caso il CAL ha subordinato l'espressione di un parere favorevole alla condizione che le esigenze unitarie di livello regionale in presenza delle quali la Regione può affidare a soggetti terzi specializzati determinate funzioni siano *riconosciute* come unitarie e quindi condivise dal sistema delle autonomie locali o comunque determinate a seguito di un processo di concertazione con le stesse autonomie. Infine, fra le considerazioni che hanno determinato, come anticipato in precedenza, l'espressione di un parere negativo sulla *proposta di legge n. 2 (iniziativa popolare) (Ripubblicizzazione del servizio idrico integrato della Regione Toscana)* un posto di rilievo merita quella del mancato rispetto degli articoli 42 e 63 dello Statuto regionale conseguente all'attribuzione alla fonte regolamentare regionale della disciplina di oggetti che sembrano invece riservati alla legge regionale e che incidono in un quadro ordinamentale contraddistinto da una presenza importante degli enti locali (e dei comuni in particolare) sia sotto il profilo delle competenze amministrative che regolamentari.

4. VERIFICA DELL'ESITO DEI PARERI DEL CAL SULLE PROPOSTE DI LEGGE

In questo paragrafo si darà sinteticamente conto del riscontro conseguito nelle determinazioni finali della Regione dai *pareri sulle proposte di legge* espressi dal CAL nell'arco temporale preso in esame.

Poiché non tutti gli atti sui quali il CAL è stato chiamato ad esprimere il proprio parere hanno concluso il loro iter procedimentale, la verifica si è concentrata esclusivamente su quelli di essi approvati in via definitiva.

Per la precisione, delle proposte di legge oggetto di parere obbligatorio nel periodo del 2005 preso in considerazione (maggio 2005 – dicembre 2005), solo *3* sono state *approvate* mentre *2* sono state *ritirate* e *5* sono ancora *all'esame della competente commissione consiliare*.

Per quanto concerne invece le *18* proposte di legge su cui il CAL si è pronunciato nel corso del *2006*, si è rilevato che solo *6* di esse sono state definitivamente *approvate*.

Sebbene il grado di accoglimento dei rilievi formulati dal CAL non sia stato particolarmente soddisfacente in quanto sono state accolte soltanto *una condizione e due raccomandazioni*, occorre ribadire che su di esso ha inciso notevolmente, anche in questo periodo, il considerevole ruolo di raccordo con le Associazioni rappresentative degli enti locali svolto dalla presidenza del CAL nonché il supporto di carattere tecnico, assicurato dal settore di assistenza al CAL, alle istruttorie degli atti posti all'ordine del giorno dei Tavoli di concertazione interistituzionale ed esaminati preliminarmente nelle relative segreterie tecniche.

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

Esaminando nel dettaglio quali siano stati i rilievi formulati dal CAL che hanno trovato accoglimento e procedendo in ordine cronologico, si rileva che sono state ritenute fondate sia la condizione che la raccomandazione espresse nel parere pronunciato sulla *proposta di legge n. 60 (Modifiche alla L.R. 5.5.1994 n. 34 (Norme in materia di bonifica) - Modifiche alla L.R. 18.5.1998 n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati))*: infatti l'articolo 58 (Canali demaniali d'irrigazione) di tale proposta è stato modificato e nella sua versione definitiva prevede (comma 3) che qualora la provincia destinataria del trasferimento di proprietà del canale demaniale di irrigazione e delle relative pertinenze non coincida con la provincia competente, garantisce ad essa l'esercizio delle funzioni di gestione dei beni medesimi *secondo modalità consensuali concordate fra le province interessate* (questa previsione non era contenuta nella versione originaria della disposizione)

e (comma 4) che i canali demaniali d'irrigazione, ove non più attivi né utilizzati per la funzione originaria, sono trasferiti ai comuni, *d'intesa con gli enti locali interessati* (la disposizione prevedeva originariamente che gli enti locali interessati fossero semplicemente sentiti) previa apposita individuazione, sulla base del censimento curato a tal fine dalla Regione.

L'altra raccomandazione accolta è stata quella contenuta nel parere pronunciato sulla *proposta di legge n. 81 (Istituzione delle commissioni provinciali ai sensi dell'articolo 137 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e disciplina del procedimento per la dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili ed aree di particolare pregio paesaggistico)*. Poiché il testo nella sua versione originaria prevedeva alquanto genericamente che il Presidente della Giunta regionale stabilisse un termine per la nomina dei membri di spettanza della provincia e del CAL, quest'ultimo aveva raccomandato di integrare la disposizione stabilendo che questo termine fosse congruo ovvero tale da consentirgli di provvedere effettivamente alla nomina. Nella sua versione definitiva la legge prevede che il CAL provveda alla designazione di un rappresentante per i comuni di ogni provincia entro 30 giorni dalla richiesta.