

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
“ANDREA ORSI BATTAGLINI”**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE

A. La disciplina giuridica della attribuzione di funzioni dei Comuni e delle Province ad organismi associativi “metropolitani”

B. Prima ricognizione di funzione amministrative attribuibili agli organismi associativi metropolitani.

C. Appendice normativa

**A cura di
Domenico Sorace
Wladimiro Gasparri**

Firenze, 18 aprile 2007

A. La disciplina giuridica della attribuzione di funzioni dei Comuni e delle Province ad organismi associativi “metropolitani”.

Per l’attribuzione ad organismi associativi “metropolitani” di funzioni dei Comuni e delle Province, dopo il nuovo Titolo V della Costituzione, si possono ipotizzare almeno quattro diverse soluzioni: una immediatamente realizzabile nei modi e nei limiti di quanto previsto e disciplinato dalla legislazione statale vigente (l’*Unione di Comuni* v. l’art. 32, cc.1 e 2, TUEL – d. lgs. n. 267/2000); una seconda attuabile con la legislazione regionale (definibile: *Unione di Comuni atipica*); le altre (che potrebbero essere chiamate l’una *Unione di enti locali*, e l’altra *Unione metropolitana di enti locali*) richiedenti l’intervento del legislatore nazionale ed in relazione alle quali ci si può riferire soltanto a progetti di legge ancora in corso di elaborazione.

1. Unione di Comuni.

Il Testo Unico vigente prevede che due o più Comuni, di norma contermini, possano costituire una Unione per esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

È anche previsto che la individuazione delle funzioni da esercitare attraverso l’Unione venga operata dallo statuto di quest’ultima, il quale è approvato dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche dello statuto comunale.

Spetta ancora ai Consigli comunali, in sede di approvazione dello statuto dell’Unione, l’individuazione delle risorse corrispondenti alle funzioni attribuite. Sarà invece l’Unione stessa a stabilire, attraverso propri regolamenti, le regole per l’esercizio delle funzioni ad essa affidate.

Ma i Consigli comunali non possono affidare alle Unioni, attraverso lo Statuto, qualsiasi funzione dei Comuni.

Infatti, il Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali è una legge (*rectius*: un atto con forza di legge) statale e dunque in quanto tale può disporre circa le competenze per l’esercizio delle funzioni soltanto quando queste ultime ricadono nell’ambito della potestà legislativa statale (e, in tal caso, tanto che si tratti di funzioni “fondamentali”, che di funzioni “proprie” che di altre funzioni) non invece quando siano comprese nell’ambito della potestà legislativa regionale.

Pertanto, perché sia possibile l’attribuzione all’Unione di funzioni comunali rientranti nella potestà legislativa residuale regionale (art. 117, c. 4, Cost.) sarà

necessaria una previsione in tal senso da parte della legge regionale. La legge regionale sarà anche sufficiente nei limiti in cui non vi siano condizionamenti derivanti da competenze esclusive statali di tipo trasversale, (come per esempio, la tutela dell'ambiente) e pertanto in concreto la potestà regionale possa anche considerarsi "esclusiva".

Si segnala in proposito la L. R. Toscana n. 40/2001 e la relativa Delib. Cons. Reg. 17/12/2003 n. 225 e succ. mod., che riguardano però soltanto i Comuni di ridotta dimensione demografica.

Peraltro, in certe materie (quelle di "legislazione concorrente" elencate nell'art. 117, c. 2, Cost., tra le quali è, per esempio, compresa il "governo del territorio"), la competenza legislativa è ripartita fra Stato e Regioni, nel senso che spetta a queste ultime legiferare, salvo, però, che resta riservata alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Va segnalato che sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, si potrebbe arrivare a sostenere – dato anche il rilievo costituzionale dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – che le disposizioni dell'art. 32 TUEL soprariportate costituiscano principi fondamentali che possono trovare immediata attuazione, anche in mancanza di una previsione in tal senso da parte della legge regionale.

In conclusione: i Comuni possono certamente attribuire alla Unione, con il relativo Statuto, le funzioni amministrative in materie oggetto di competenza esclusiva statale; è sostenibile che possano fare lo stesso con riguardo a materie di competenza concorrente; è escluso invece che ciò sia possibile per materie ricadenti nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in assenza di una legge regionale che lo preveda.

Va richiamata tuttavia l'attenzione sulla circostanza che, in qualche caso, funzioni attribuite ai Comuni dallo Stato o dalle Regioni prima della riforma costituzionale del 2001, potrebbero non ricadere più nell'ambito delle rispettive potestà legislative.

Questo per quanto attiene alle funzioni, circa il profilo organizzativo, in base all'art. 32, c. 3, TUEL, è allo Statuto che spetta individuare gli organi dell'Unione (nonché - è da sottintendere - distribuire tra di essi le diverse competenze) e stabilire le modalità per la loro costituzione.

Gli unici limiti posti all'autonomia delle scelte organizzative, riguardano la necessità che lo Statuto preveda comunque che il Presidente dell'Unione sia scelto

tra i Sindaci dei Comuni interessati e che gli altri organi siano formati da componenti della Giunta e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo in ogni caso la rappresentanza delle minoranze.

È peraltro da considerare che la Corte costituzionale, in pronunce concernenti le Comunità montane¹ – che il TUEL definisce Unioni di Comuni - ha affermato che la disciplina degli enti locali diversi dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane appartiene alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Conseguentemente è da ritenere che la normativa statale sulla organizzazione delle Unioni di Comuni potrebbe essere sostituita dalla normativa regionale.

Naturalmente, una disciplina regionale sull'organizzazione non potrebbe però contenere norme tali da modificare la distribuzione delle competenze tra i diversi enti locali stabilita dallo Stato nell'ambito della propria competenza legislativa. Così, per esempio, la legge regionale non potrebbe prevedere che dei rappresentanti della Provincia facciano parte degli organi deliberativi dell'Unione dei Comuni nell'esercizio di funzioni rientranti nella potestà legislativa statale (v. sopra), dal momento che, in tal modo, la legge regionale invaderebbe appunto l'ambito di quest'ultima.

2. Unione di Comuni atipica.

Mediante l'esercizio della competenza legislativa regionale potrebbe essere realizzata una forma di esercizio associato delle funzioni degli enti locali, che potrebbe essere denominata Unione di Comuni atipica.

La legge regionale potrebbe infatti disporre, o consentire, l'esercizio in forma associata, attraverso l'Unione, anche di funzioni delle Province che siano oggetto della potestà legislativa regionale residuale nonché – in assenza di principi fondamentali che vi si oppongano – di quella concorrente.

In tal caso, con riferimento al profilo organizzativo, la legge regionale potrebbe pure disporre che gli organi decisionali di tale Unione atipica siano formati anche da rappresentanti della Provincia, ma ciò limitatamente alle decisioni relative alle funzioni provinciali oggetto di competenza legislativa regionale.

1. Corte cost., sentt. nn. 244 e 456 del 2005 e 397/2006, a proposito, rispettivamente, di una L. R. Marche, che ha attribuito al Presidente della Giunta Regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del Consiglio; di una L. R. Toscana, che ha stabilito che, in caso di rinnovo, l'organo rappresentativo può essere insediato quando i rappresentanti dei Comuni raggiungono i 4/5 dei componenti e di una L. R. Sardegna che ha previsto dei controlli sostitutivi, mediante nomina di commissari ad acta.

3. Unione di enti locali.

Senza alcun nuovo intervento legislativo oppure con il solo intervento legislativo regionale, non sembra possibile realizzare modelli associativi diversi dai precedenti.

Con l'intervento anche della legge statale si potrebbe attuare un modello di esercizio associato non più soltanto, o comunque prevalentemente, delle funzioni comunali ma di un insieme di funzioni dei due diversi enti locali.

La legge statale potrebbe infatti consentire – ed anche disporre in attuazione dei criteri di sussidiarietà ed adeguatezza – che siano esercitate in modo associato tra Comuni e Province funzioni oggetto della potestà legislativa statale, anche da parte dello stesso ente che ne esercita altre di competenza legislativa regionale. In parallelo, sarebbe d'altro lato necessario l'intervento della legge regionale per consentire ad un tale organismo l'esercizio di funzioni in materie comprese nella potestà legislativa regionale residuale.

Sotto il profilo organizzativo, l'organismo associativo in questione potrebbe avere organi con competenze decisionali in qualche modo rappresentativi sia dei Comuni che della Provincia, dandosi così vita a quella che potrebbe chiamarsi Unione di enti locali.

Una simile forma di esercizio associativo era contemplata dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 gennaio 2007, di “Delega al governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione” secondo il cui art. 6, c. 3, «la legge regionale disciplina altresì le forme e le modalità di associazionismo degli enti locali, nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, da parte di altri enti o organismi, previo accordo con le Province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni». Tuttavia, nel testo del disegno di legge n. 1464 presentato al Senato il 5 aprile 2007, che ha recepito il parere formulato l'8 marzo dalla Conferenza unificata, nella disposizione sopra riportata l'espressione “associazionismo degli enti locali” è stata sostituita con “associazionismo comunale” e si è previsto che si debba «^[tener] conto dei principi² sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo conto delle forme associative esistenti, in particolare delle unioni di Comuni e delle peculiarità dei territori

² Da indicare nell'esercizio della delega ex art. 2, c. 3, lett. i) del disegno di legge.

montani, ai sensi dell'art. 44, secondo comma, della Costituzione». Non è chiaro se la nuova formulazione possa considerarsi equivalente alla precedente.

4. Unione metropolitana di enti locali.

Infine, l'esercizio associato tra Comuni e Province di funzioni ordinariamente oggetto delle potestà legislative sia statali che regionali potrebbe essere previsto, senza la necessità dell'intervento del legislatore regionale, dalla legge statale necessaria per configurare e disciplinare le Città metropolitane

Una tale legge infatti, in quanto attuativa di previsioni costituzionali che pongono le Città metropolitane come alternative ai Comuni e alle Province, e sul loro stesso piano, è svincolata dalla necessità di ripartire le competenze amministrative fra Comuni e Province ed è dunque libera di consentire loro di concordare l'attribuzione al nuovo ente locale costituzionale di una concentrazione di funzioni precedentemente ripartite tra di loro.

Anzi una tale legge potrebbe anche, almeno in teoria, provvedere essa stessa in tal senso, almeno in via suppletiva, cioè in assenza di un accordo.

Per il nuovo ente, definibile Unione di enti locali metropolitana, potrebbero anche essere stabilite modalità organizzative diverse da quelle tradizionali dei Comuni e delle Province.

Ad una simile forma organizzativa sembra alludere l'art. 3, c. 5 del disegno di legge già ricordato, il quale, indicando una soluzione alternativa alla istituzione della Città metropolitana secondo il diverso procedimento stabilito nei commi precedenti, dopo aver previsto che «nelle aree metropolitane di cui al c. 1 ... sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali senza nuovi o maggiori oneri», aggiunge che «ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessata, tenuto conto delle diverse specificità territoriali».

B. Prima ricognizione di funzioni amministrative attribuibili agli organismi associativi metropolitani.

1. Premessa.

Quella che segue è una prima ricognizione delle funzioni amministrative attribuibili all'Unione di Comuni che ha interessato secondo le indicazioni ricevute i settori delle attività produttive, del territorio, della mobilità, del turismo e del marketing territoriale, individuando, in relazione a ciascuna di queste materie, le funzioni dei Comuni e quelle della Provincia rientranti, a seconda dei casi, nella potestà legislativa statale o regionale.

Questa distinzione è resa necessaria dalla considerazione che, sulla base della legislazione vigente, i Comuni possono, con certezza, attribuire all'Unione di Comuni, con il relativo Statuto, le funzioni amministrative in materie oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato; è sostenibile che possano fare altrettanto con riguardo alle materie di competenza legislativa concorrente; è invece da escludere che ciò sia possibile per le materie ricadenti nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in assenza di una legge regionale che lo preveda.

La suddetta distinzione è rilevante, parimenti, per le funzioni della Provincia nell'ipotesi in cui si intenda attribuire, con leggi statali o regionali, all'organismo associativo metropolitano funzioni provinciali.

Con riferimento ai singoli settori sono state considerate in particolare – oltre al marketing territoriale – le materie:

a. per il settore delle attività produttive, dell'artigianato, dell'industria e delle fiere e mercati, commercio, tutte materie attribuite alla competenza legislativa regionale residuale *ex art. 117, co. 4, Cost.*, competenza limitabile dalla legislazione statale, ad es., per la tutela della concorrenza;

b. per il settore del territorio, delle opere pubbliche (che, a seconda dei casi può rientrare nella competenza legislativa concorrente *ex art. 117, co. 3, Cost.* o nella competenza legislativa regionale residuale *ex art. 117, co. 4, Cost.*), dell'urbanistica (rientrante, in quanto ricompresa nel governo del territorio, nella competenza legislativa concorrente *ex art. 117, co. 3, Cost.*) e della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti (rientrante nella competenza legislativa statale esclusiva *ex art. 117, co. 2, Cost.*);

c. per il settore della mobilità, dei trasporti (rientrante nella competenza legislativa regionale *ex art. 117, co. 4, Cost.*, competenza dunque limitabile dalla legislazione statale, ad es., per la tutela della concorrenza) e della polizia municipale (rientrante nella competenza legislativa regionale residuale *ex art. 117, co. 4, Cost.*);

d. del turismo (rientrante nella competenza legislativa regionale *ex art. 117, co. 4, Cost.*, competenza dunque limitabile dalla legislazione statale, ad es., per la tutela della concorrenza o dell'ambiente).

2. Funzioni comunali.

2.1. Settore delle attività produttive.

a. Industria.

1. *Competenza legislativa statale.* – Passando all'esame dettagliato delle singole funzioni amministrative comunali con riferimento al settore delle attività produttive viene in rilievo, innanzitutto, la materia dell'industria e in particolare le funzioni amministrative – già attribuite e regolate con legge statale, ma rientranti adesso nella competenza legislativa regionale residuale – concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie (art. 23, d.lgs. n. 112/1998; nonché d.P.R. n. 447/1998). Queste funzioni possono essere esercitate da ciascun Comune, singolarmente o in forma associata, anche con altri enti locali assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento (art. 24, d.lgs. n. 112/1998). A queste si aggiunge la predisposizione – nelle aree metropolitane individuate dall'art. 22, t.u. n. 267/2000 – dei programmi di sviluppo delle iniziative economiche ed imprenditoriali che definiscono appositi interventi e beneficiano dei finanziamenti di cui all'art. 14, legge n. 266/1997, rivolti a supportare lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano. Il d.m. n. 267/2004 contiene la disciplina di attuazione dei predetti interventi.

2. *Competenza legislativa regionale.* – È altresì riconducibili alla materia dell'industria la funzione – attribuita e regolata con legge regionale – concernente la delimitazione, sulla base degli atti di pianificazione territoriale contenuti nel P.T.C.P., ed attuazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate, nel rispetto

delle disposizioni di cui alla legge reg. Toscana n. 5/1995 (adesso legge reg. Toscana n. 1/2005) (art. 18, co. 5, legge reg. Toscana n. 87/1998).

b. Artigianato.

Competenza legislativa regionale. – Per la materia dell’artigianato si tratta delle funzioni – attribuite e disciplinate con legge regionale – relative all’apprestamento ed alla gestione di aree attrezzate per l’insediamento di imprese artigiane, nel rispetto della pianificazione territoriale regionale (art. 13, co. 4, legge reg. Toscana n. 87/1998).

c. Fiere e mercati, commercio.

Competenza legislativa regionale. – Quanto alle fiere e mercati e al commercio si tratta delle funzioni amministrative – attribuite e regolate da leggi regionali – conferite alla Regione dall’art. 41, d.lgs. n. 112/1998, non riservate alla Regione e non attribuite alla Provincia (art. 19, co. 3, legge reg. n. Toscana 87/1998), nonché di quelle non riservate alla Regione, alle Province o ad altri enti nelle materie (a) del commercio al dettaglio e all’ingrosso in sede fissa, (b) della vendita della stampa quotidiana e periodica, (c) del commercio su aree pubbliche, (d) della somministrazione di alimenti e bevande, (e) della distribuzione dei carburanti, (f) delle forme speciali di commercio al dettaglio (art. 6, legge reg. Toscana n. 28/2005).

Pur non potendo essere qualificato come funzione, ma piuttosto quale forma organizzativa, tra i profili appartenenti al settore delle attività produttive – e come tale trasferibile all’organismo associativo metropolitano – vi è lo sportello unico per le attività produttive – previsto e disciplinato con legge statale – in forza del quale i Comuni possono esercitare, anche in forma associata, ai sensi dell’art. 24, d.lgs. n. 112/1998, le funzioni ad essi attribuite dall’art. 23, d.lgs. ult. cit., assicurando che un’unica struttura sia responsabile dell’intero procedimento. In tal senso la legge statale consente ai Comuni l’esercizio in forma associata di funzioni sono non soltanto statali, ma anche regionali. Per lo svolgimento di questi compiti, la struttura si dota di uno sportello unico per le attività produttive, al quale gli interessati si possono rivolgere per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti (art. 3, d.P.R. n. 447/1998). Per la istituzione del S.u.a.p. i Comuni possono stipulare le convenzioni con le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (art. 24, co. 3, d.lgs. n. 112/1998). Gli enti locali possono inoltre avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni ed enti pubblici, cui

possono anche essere affidati singoli atti istruttori del procedimento (art. 24, co. 4, d.lgs. cit.). Laddove siano stipulati patti territoriali o contratti d'area, l'accordo tra gli enti locali coinvolti può prevedere che la gestione dello sportello unico sia attribuita al soggetto pubblico responsabile del patto o del contratto (art. 24, co. 5, d.lgs. cit.).

2.2. Settore del territorio.

a. Opere pubbliche.

1. *Competenza legislativa statale.* – Con riguardo al settore del territorio, sono da considerare, innanzitutto, le funzioni amministrative – regolate con legge statale – concernenti la realizzazione delle opere di cui all'art. 94, co. 1, d.lgs. n. 112/1998, dichiarate di interesse nazionale e finanziate con leggi speciali relative a singole aree urbane o metropolitane, realizzazione che è delegata alle Città metropolitane ovvero, in mancanza, al Comune capoluogo per le opere da eseguirsi nel territorio comunale e alla Provincia per le opere da eseguirsi nel restante territorio dell'area urbana o metropolitana interessata (art. 95, d.lgs. n. 112/1998). Sono altresì da considerare le funzioni relative al coordinamento generale, per i territori di rispettiva competenza, degli interventi relativi ad opere di competenza dello Stato, della regione e degli enti locali; nonché la formazione del programma triennale dei lavori pubblici (art. 128, d.lgs. n. 163/2006) e la gestione e manutenzione del patrimonio comunale (ad es., scuole).

2. *Competenza legislativa regionale.* – Devono, poi, essere considerate le funzioni comunali – regolate con legge regionale – concernenti le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree a terra, degli specchi acquei, dei fondali e delle infrastrutture nei porti e il ripristino di edifici privati danneggiati da eventi bellici, nonché l'edilizia di culto, non riservate alla Regione e salve quelle subdelegate alle Province ai sensi dell'art. 25, co. 2, legge reg. Toscana n. 88/1998 (art. 25, co. 3, legge reg. Toscana n. 88/1998).

b. Urbanistica.

1. *Competenza legislativa statale.* – Per la materia urbanistica, vengono in rilievo le funzioni amministrative – regolate con leggi statali – relative alla predisposizione e gestione del programma di riqualificazione urbana (d.m. 21 dicembre 1994 e art. 2, co. 2, legge n. 179/1992) e del piano urbano della mobilità (art. 22, legge n. 340/2000).

2. *Competenza legislativa regionale.* – Quanto alle funzioni disciplinate con legge regionale si tratta dell'adozione e approvazione dei piani e programmi urbanistici previsti dalla legge reg. Toscana n. 1/2005 – tra i quali si possono ricordare il piano strutturale (art. 53), il regolamento urbanistico (art. 55), i piani complessi di intervento (art. 56), i p.e.e.p. (art. 71), i p.i.p. (art. 72), i piani di recupero del patrimonio edilizio (art. 73) e i programmi complessi di riqualificazione insediativa (art. 74) –, nonché la disciplina dell'attività edilizia (legge reg. Toscana n. 1/2005) – che ricomprende l'approvazione del regolamento edilizio (art. 64), il rilascio del permesso di costruire (art. 78) e della d.i.a. (art. 79), la verifica dei requisiti di abitabilità e agibilità (art. 86), il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (art. 88 ss.) e la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia (art. 129) – nonché la pianificazione degli orari della città (art. 3, legge reg. n. Toscana 38/1998) e il piano delle funzioni (legge reg. Toscana n. 39/1994; legge n. 47/1985).

c. Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

1. *Competenza legislativa statale.* – Con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della gestione dei rifiuti – attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, co. 2, Cost. – deve essere considerata la disciplina della gestione dei rifiuti urbani mediante l'adozione di specifici regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'art. 201, co. 3, d.lgs. n. 152/2006, devono stabilire in particolare: *a.* le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani; *b.* le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; *c.* le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; *d.* le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all'art. 184, co. 2, lett. *f*); *e.* le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare; *f.* le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento; *g.* l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'art. 195, co. 2, lett. *e*, d.lgs. n.

152/2006, ferme restando le definizioni di cui all'art. 184, co. 2, lett. *c* e *d* (art. 198, d.lgs. n. 152/2006).

2. *Competenza legislativa regionale.* – Quanto alle funzioni disciplinate con legge regionale sono da richiamare quelle in materia di inquinamento acustico (legge reg. Toscana n. 89/1998; legge n. 447/1995) e in particolare l'approvazione del piano comunale di classificazione acustica (art. 4) e di quello di risanamento (art. 8) e miglioramento (art. 9) acustico.

Pur non potendo essere qualificato quale funzione, ma piuttosto quale forma organizzativa, tra i profili appartenenti al settore del territorio vi è anche lo sportello unico per l'edilizia: l'art. 5, d.P.R. n. 380/2001, dispone invero che i Comuni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, provvedono anche mediante esercizio in forma associata delle strutture ai sensi del capo V, Titolo II del d.lgs. n. 267/2000, ovvero accorpamento, disarticolazione, soppressione di uffici o organi già esistenti, a costituire un ufficio denominato sportello unico per l'edilizia, che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di d.i.a. possono esercitare, anche in forma associata, ai sensi Capo V, Titolo II, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (art. 5, d.P.R. n. 380/2001).

2.3. Settore della mobilità.

a. Trasporti.

Competenza legislativa statale. – Per la materia dei trasporti – già attribuita e regolata con legge statale, ma rientrante adesso nella competenza legislativa regionale residuale – vengono in rilievo le funzioni amministrative relative alla approvazione del programma generale del traffico urbano (art. 3, legge n. 122/1989; art. 36, d.lgs. n. 285/1992); alla applicazione delle misure di limitazione della circolazione dei veicoli (d.lgs. n. 351/1999; d.m. 2 aprile 2002, n. 60); quelle concernenti il trasporto pubblico locale conferite o delegate ai Comuni dagli artt. 5, 6 e 7, d.lgs. n. 422/1997 (art. 105, co. 5, d.lgs. n. 112/1998), che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale (art. 7, co. 1, d.lgs. n. 422/1997), nonché le funzioni e i compiti in materia di servizi pubblici di trasporto locale, non mantenuti allo Stato, a norma degli artt. 3 e 4, d.lgs. n. 422/1997, alle Regioni, a norma degli

artt. 8, 9, 10 e 11, d.lgs. ult. cit., secondo i principi e le competenze previsti dal T.u.e.l.

b. Polizia municipale.

Competenza legislativa regionale. – Per la materia della polizia municipale – già rientrante nella competenza legislativa regionale residuale – vengono in rilievo tutte le funzioni amministrative legate allo svolgimento del servizio di polizia municipale (legge n. 65/1986).

2.4. Settore del turismo.

Competenza legislativa regionale. – Per la materia dei turismo – rientrante nella competenza legislativa regionale *ex art. 117, co. 4, Cost.*, competenza dunque limitabile dalla legislazione statale, ad es., per la tutela della concorrenza o dell'ambiente – vengono in rilievo le funzioni amministrative, attribuite con legge regionale, in materia di: *a.* esercizio delle strutture ricettive; *b.* esercizio delle attività professionali; *c.* accoglienza, informazione turistica e promozione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio comunale (art. 4, legge reg. Toscana n. 42/2000), nonché tutte le altre funzioni amministrative conferite alla Regione e non ricomprese tra quelle riservate alla Regione in virtù dell'art. 2, legge reg. cit. o attribuite alle Province dall'art. 3, legge reg. cit.

2.5. Marketing territoriale.

La Provincia di Firenze, il Comune di Firenze e la C.c.i.a.a. di Firenze hanno promosso la costituzione di un'azienda speciale della C.c.i.a.a. di Firenze denominata Promofirenze, che costituisce la struttura operativa che si occupa di marketing territoriale. La Provincia di Firenze, il Comune di Firenze e la C.c.i.a.a. sono i promotori di di questo programma di marketing territoriale finalizzato allo sviluppo economico e all'attrazione di investimenti sul territorio. Oltre alle competenze interne Promofirenze può contare su un network locale, costituito da Regione Toscana, APT, Comuni della Provincia di Firenze, Conunità montane, Agenzie di Sviluppo Locale, Associazioni di categoria, Università e Istituti Bancari. Per la definizione delle strategie sul marketing territoriale, Promofirenze si avvale del coordinamento degli Enti promotori attraverso un Comitato di Coordinamento e

Supervisione, allargato ai Comuni della Provincia di Firenze, alle Associazioni di categoria, all'Università di Firenze.

3. Funzioni provinciali.

3.1. Settore delle attività produttive.

a. Industria.

Competenza legislativa regionale. – Passando all'esame dettagliato delle singole funzioni amministrative provinciali con riferimento al settore della attività produttive viene in rilievo, innanzitutto la materia dell'industria e in particolare le funzioni amministrative – attribuite e regolate con legge regionale – concernenti le funzioni amministrative ed compiti non riservati alla Regione e non conferiti ai Comuni ai sensi degli artt. 3 e 15 legge reg. Toscana n. 87/1998 (art. 4, co. 1, legge reg. Toscana n. 87/1998); le funzioni conferite alla Regione dal d.lgs. n. 112/1998 non ricomprese tra quelle riservate alla Regione (art. 15, co. 1) (art. 15, co. 2, legge reg. Toscana cit.), nonché la definizione dei criteri e delle priorità strategiche per l'individuazione delle aree produttive ecologicamente attrezzate, sulla base degli indirizzi dettati dalla Regione con il piano di indirizzo territoriale (art. 18, co. 4, legge reg. Toscana cit.).

b. Artigianato.

Competenza legislativa regionale. – Per la materia dell'artigianato sono assegnate alla Provincia tutte le funzioni – attribuite e disciplinate con legge regionale – non riservate alla Regione ai sensi degli artt. 3 e 13 e non conferite ai Comuni (art. 4, co. 1, legge reg. Toscana n. 87/1998). In particolare, sono attribuite alla Provincia: *a.* ogni funzione amministrativa eventualmente non individuata dalla legge reg. Toscana n. 87/1998 e non riservata alla Regione ai sensi dell'art. 3; *b.* l'organizzazione di interventi per la formazione professionale degli operatori nell'ambito del programma per la formazione professionale di cui alla legge reg. Toscana n. 70/1994, recante “*Nuova disciplina in materia di formazione professionale*”.

c. Fiere e mercati, commercio.

Competenza legislativa regionale. – Quanto alle fiere e mercati e al commercio si tratta delle funzioni amministrative – attribuite e regolate da leggi regionali – relative alla organizzazione, nell'ambito del programma per la formazione

professionale di cui alla legge reg. Toscana n. 70/1994, di interventi formativi per gli operatori del settore, con particolare riferimento alla formazione professionale, tecnica e manageriale, degli operatori commerciali con l'estero (art. 19, legge reg. Toscana n. 87/1998), nonché alla formazione professionale per l'accesso alle attività di vendita nel settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande, l'aggiornamento e la riqualificazione degli operatori del commercio (art. 7, legge reg. Toscana n. 28/2005).

3.2. Settore del territorio.

a. Opere pubbliche.

Competenza legislativa statale. – Con riguardo al settore delle opere pubbliche, sono attribuite alla Provincia le funzioni amministrative – regolate con legge statale – delegate alla Regione di cui agli artt. 93 ss., d.lgs. n. 112/1998 (art. 25, co. 2, legge reg. Toscana n. 88/1998).

b. Urbanistica.

Competenza legislativa regionale. – Per la materia urbanistica, vengono in rilievo le funzioni amministrative – regolate con leggi regionali – relative alla formazione del piano territoriale di coordinamento provinciale (art. 51, legge reg. Toscana n. 1/2005), nonché le funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizi (art. 129, legge reg. Toscana n. 1/2005).

c. Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

1. *Competenza legislativa statale.* – Con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della gestione dei rifiuti – attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, co. 2, Cost. – deve essere considerata la disciplina relativa: *a.* al controllo e alla verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti; *b.* il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto; *c.* la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli artt. 214, 215, e 216; *d.* l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 20, co. 2, d.lgs. n. 267/2000, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'art. 199, co. 3, lett. *d* e *h*, nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché

delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti (art. 197, co. 1, d.lgs. n. 152/2006). Devono essere altresì richiamate le funzioni in materia di controlli periodici, nell'ambito delle competenze di cui al co. 1, degli stabilimenti e delle imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli artt. 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti (art. 197, co. 5, d.lgs. n. 152/2006), nonché le funzioni in materia di vigilanza e controllo previste da disposizioni speciali (art. 197, co. 6, d.lgs. n. 152/2006).

2. *Competenza legislativa regionale.* – Quanto alle funzioni disciplinate con legge regionale sono da richiamare quelle in materia di inquinamento delle acque quelle non riservate alla Regione o non attribuite ai Comuni, ed in particolare: *a.* il monitoraggio della qualità delle acque interne e costiere; *b.* il monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione dei preparati per lavare (art. 20, co. 3, legge reg. Toscana n. 88/1998).

Sono inoltre da ricordare le funzioni in materia di inquinamento atmosferico non riservate alla Regione e in particolare: *a.* al rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione; la tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione (art. 21, co. 2, legge reg. Toscana n. 88/1998).

Infine in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati sono da richiamare le funzioni relative alla: *a.* approvazione dei piani provinciali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 11; *b.* alla gestione dei rifiuti, bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati, di spandimento fanghi in agricoltura, di raccolta degli olii usati e di protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento proveniente da sostanze pericolose, non espressamente attribuite ai comuni dalle leggi statali e regionali e non riservate dalla presente legge alla competenza della Regione; *c.* vigilanza e controllo che sono esercitate avvalendosi dell'A.R.P.A.T.; *d.* emanazione di atti straordinari per sopperire a situazioni di necessità o di urgenza ai sensi dell'art. 13 del decreto secondo le norme di cui al successivo art. 16; *e.* le funzioni sostitutive di cui all'art. 22; *f.* effettuazione di adeguati controlli periodici delle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli artt. 31, 32 e 33 del decreto, con particolare

riguardo ai controlli concernenti il luogo, l'origine e la destinazione inerenti la raccolta e il trasporto dei rifiuti pericolosi (art. 6, legge reg. Toscana n. 25/1998).

Da ultimo sono attribuite alla Provincia le funzioni amministrative in materia di bonifica siti inquinati (art. 20, legge reg. Toscana n. 25/1998; art. 17, d.lgs. n. 22/1997; d.m. 471/1999).

3.3. Settore della mobilità.

a. Trasporti.

1. *Competenza legislativa statale.* – Per la materia dei trasporti – già attribuita e regolata con legge statale, ma rientrante adesso nella competenza legislativa regionale residuale – vengono in rilievo le funzioni amministrative relative: *a.* alla autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; *b.* al riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore; *c.* agli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola; *d.* al rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; *e.* al controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcella nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; *f.* al rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; *g.* agli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada; *h.* alla tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori (art. 105, co. 3, d.lgs. n. 112/1998).

Sono ancora da ricordare le funzioni in materia di trasporto pubblico locale conferite o delegate dagli artt. 5, 6 e 7, d.lgs. n. 422/1997 (art. 105, co. 5, d.lgs. n. 112/1998), in forza dei quali le Regioni, conferiscono alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 117 Cost., che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale (art. 7, d.lgs. n. 422/1997)

2. *Competenza legislativa regionale.* – Quanto alle funzioni attribuite con legge regionale, sono da richiamare quelle non riservate alla Regione o non attribuite ai Comuni o all'Autorità di Ambito ai sensi del co. 4 legge reg. Toscana n. 88/1998 (art. 27, co. 1, legge reg. Toscana n. 88/1998), nonché le funzioni delegate relative alle deroghe alle distanze legali per le costruzioni entro la fascia di rispetto dalle

linee e infrastrutture di trasporto diverse da strade ed autostrade regionali (art. 27, co. 2, legge reg. Toscana n. 88/1998).

3.4. Settore del turismo.

Competenza legislativa regionale. – Per la materia dei turismo – rientrante nella competenza legislativa regionale *ex art. 117, co. 4, Cost.*, competenza dunque limitabile dalla legislazione statale, ad es., per la tutela della concorrenza o dell'ambiente – vengono in rilievo le funzioni amministrative, attribuite con legge regionale, in materia di: *a.* agenzie di viaggio e turismo; *b.* formazione e qualificazione professionale; *c.* pubblicità dei prezzi delle attrezzature e dei servizi ricettivi e degli stabilimenti balneari; *d.* classificazione delle strutture ricettive e degli stabilimenti balneari; *e.* raccolta dei dati statistici riguardanti il turismo; *f.* informazione, accoglienza e promozione turistica locale; *g.* istituzione e tenuta dell'Albo delle associazioni Pro-loco (art. 3, legge reg. Toscana n. 42/2000).

C. Appendice normativa