



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Position Paper

L'attuazione della Legge Delrio

*Prime indicazioni di
policy sul riordino delle
funzioni*

Maggio 2015

Nella prospettiva delle imprese, il processo di riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge Delrio (legge n. 56/2014) deve ispirarsi all'obiettivo prioritario di garantire - nel rispetto dei livelli di autonomia riconosciuti dall'ordinamento costituzionale - **l'omogeneità sul territorio**. La disomogeneità delle funzioni, spesso tra territori comunali contigui, rappresenta una grave distorsione dell'organizzazione dell'attività di impresa e una rilevante criticità per l'attrazione degli investimenti.

Un profilo che sta assumendo rilevanza nel processo di riordino è costituito dai connessi oneri di finanza pubblica, legati principalmente al personale. In proposito, il punto di vista delle imprese è che, da un lato, occorre evitare che la riorganizzazione sia l'occasione per allentare la rigidità dei vincoli finanziari; dall'altro, però, non si può enfatizzare esclusivamente questo profilo, perché la preconditione per l'esercizio efficace delle funzioni amministrative è data dall'adeguatezza strumentale e finanziaria.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è l'evoluzione istituzionale che il nostro ordinamento potrebbe subire di qui a breve per effetto dell'approvazione definitiva della riforma costituzionale.

Uno dei punti cardine del disegno di legge all'esame del Parlamento è **l'abolizione delle Province, che rimane, a giudizio di Confindustria, l'obiettivo strategico nell'ottica dell'ammodernamento del Paese**. Questa prospettiva suggerisce di anticipare gli effetti del futuro riordino, in modo da evitare un nuovo intervento di riorganizzazione nel breve termine. È noto, infatti, che i processi di riorganizzazione delle funzioni determinano periodi transitori, situazioni di "interregno", che sarebbe bene limitare per evitare il costo dell'incertezza, che si riverbera, in definitiva, sulle imprese.

Allo stesso tempo, il dibattito in corso sulla riforma costituzionale sembra non escludere uno spazio per le **aree vaste**, intese come ambiti ottimali intermedi tra le Regioni e i Comuni, ma necessariamente collocate su una dimensione territoriale più estesa di quella delle attuali Province. Il tema si colloca nel quadro più generale delle politiche di efficientamento della PA, che dovrebbe includere auspicabilmente anche il riassetto delle Prefetture e delle Camere di commercio.

Ma al di là delle ragioni di opportunità legate alla riforma costituzionale, emerge da diverse Regioni **un'istanza di concentrazione delle funzioni sul livello di governo regionale**. Istanza ancor più marcata in quei territori che hanno conosciuto in passato processi contrari di accentuato decentramento. In sostanza, e in analogia con quanto è accaduto a livello

nazionale, la fuga dal centro risulta aver provocato effetti negativi in termini di disomogeneità.

Sulla base di queste premesse, si formulano di seguito alcune proposte di *policy*, anche alla luce di un'indagine svolta presso le Associazioni territoriali di Confindustria, che rappresentano il contributo delle imprese al processo di riordino in corso.

1. La prima direttrice da seguire dovrebbe essere di **limitare il più possibile le funzioni delle Province** a quelle strettamente indicate dalla legge Delrio come "fondamentali" (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, costruzione e gestione delle strade provinciali, gestione dell'edilizia scolastica), facendo sì che la cabina di regia nazionale fornisca criteri di interpretazione o applicazione univoci e restrittivi.

Al di là delle funzioni "fondamentali" proprie delle Province, **quelle residue dovrebbero essere tendenzialmente allocate a livello regionale**. Una diversa soluzione, che accentui il ruolo dei Comuni o delle loro Unioni, sconterebbe un rilevante margine critico in termini di omogeneità. L'indagine svolta tra le Associazioni territoriali conferma questa indicazione, anche se non mancano posizioni differenziate su specifici punti, rispetto ai quali si suggerisce una riallocazione allo stesso, attuale livello istituzionale, ovvero a un livello inferiore: è il caso delle competenze in materia di edilizia.

2. Per trovare un punto di equilibrio, ed evitare che la regionalizzazione delle funzioni possa generare effetti indiretti negativi in termini di allontanamento dei decisori pubblici dal territorio, si potrebbe valorizzare la soluzione già sostenuta nel *position paper* di Confindustria sulle riforme istituzionali.

In questa prospettiva, andrebbero regionalizzate molte delle funzioni che l'ordinamento assegnava - prima della legge Delrio - alle Province e che impattano sulla vita delle imprese. La rilevazione effettuata presso le Associazioni ha consentito di individuare le più rilevanti: ambiente, attività produttive, formazione professionale, programmazione di interventi per infrastrutture logistiche, energia, difesa del suolo.

Per bilanciare il modello, andrebbero poste le basi per predisporre un disegno organizzativo che consenta alle Regioni, una volta che le Province saranno state abolite, di utilizzare strutture e risorse che fanno oggi capo alle stesse in qualità di strutture decentrate delle Regioni. In questo modo, verrebbero mantenuti adeguati livelli di prossimità nell'erogazione dei servizi, configurando veri e propri **uffici periferici** delle Regioni, che rappresentino le interfaccia locali per le imprese e i cittadini.

Nell'immediato, il modello proposto potrebbe essere comunque temperato dal riconoscimento di enti di **area vasta**, risultanti dall'aggregazione delle attuali Province. A questa condizione - l'effettiva aggregazione degli attuali territori provinciali in ambiti ottimali - si potrebbe immaginare una maggiore delega di funzioni da parte delle Regioni, fermo restando, però, che i compiti di regolazione e programmazione, vale a dire quei compiti che implicano la definizione di aspetti regolamentari, debbano rimanere in capo alle Regioni, mentre agli enti di **area vasta** così configurati andrebbero attribuiti **compiti di attuazione e/o di esecuzione**. Ciò anche per evitare la reintroduzione fittizia del modello provinciale, con quello che ne consegue in termini di sovrapposizione e cogestione delle funzioni.

3. Il disegno proposto assegna un ruolo meno impegnativo ai Comuni. Questi ultimi rimarrebbero titolari delle funzioni "naturalmente locali", che mal si conciliano con un'allocazione sovra comunale (gestione delle pratiche edilizie, promozione e tutela del turismo locale, ecc.). Per contemperare la regionalizzazione delle funzioni, i Comuni potrebbero essere coinvolti in misura maggiore nell'esercizio di quelle funzioni che implicano attività di programmazione o pianificazione. Questa tecnica di amministrazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, per cui non è possibile stabilire *a priori* in quali ambiti debba essere assicurato il coinvolgimento dei Comuni nelle attività istruttorie e di predisposizione di piani e programmi. È tuttavia auspicabile che ciò avvenga, così da assicurare l'adeguato coinvolgimento delle comunità locali.

4. Un discorso a parte merita la disciplina della **Città metropolitana**. Si tratta di una "novità" istituzionale importante, che deve trovare finalmente completa attuazione per supportare in modo adeguato lo sviluppo delle principali aree urbane del Paese. Non può più essere sottovalutato, infatti, il tema dell'economia delle Città, che è centrale da molto tempo nelle politiche industriali ed economiche dei principali Paesi, europei e non. È tema che involge la competitività dell'area urbana, ma con riflessi positivi per tutto il territorio regionale.

Il riconoscimento delle Città metropolitane deve essere effettivo e non meramente nominale come è avvenuto in passato. Questo risultato presuppone due condizioni: l'adeguatezza delle disponibilità finanziarie rispetto alle funzioni esercitate; la possibilità per le Città di interloquire direttamente con i diversi livelli di governo, non ultimo con le strutture centrali dello Stato. Ciò, soprattutto, in relazione alle funzioni di impulso delle economie locali.

In questo contesto, è importante che le Città metropolitane svolgano un **ruolo di interazione attiva nella definizione delle politiche regionali**, ruolo che potrebbe concretizzarsi valorizzando i noti istituti di coordinamento e di interrelazione istituzionale. Si pensi alle intese

programmatiche, ovvero al coinvolgimento della Città metropolitana, ad esempio attraverso pareri obbligatori, nell'attività di programmazione e pianificazione tipica di molte materie di competenza regionale. Proprio in quest'ottica, la Legge Regionale Toscana ha puntato su un istituto *ad hoc*: la conferenza Regione-Città Metropolitana. Questa visione unificante dovrebbe operare anche in senso discendente, ossia in una prospettiva di coordinamento dell'azione dei Comuni che si collocano nell'area metropolitana con l'obiettivo di **favorire processi di semplificazione ed efficientamento dell'azione amministrativa**.

Si tratta di processi che possono rappresentare un'opportunità nella misura in cui vengano utilizzati in modo coordinato e sinergico rispetto a un piano strategico della Città, che, anche valorizzando le *best practice* esistenti, ponga al centro i temi dell'attrattività, dello sviluppo del territorio urbano e dell'efficienza amministrativa.

Tutto questo non esclude che la valorizzazione delle Città metropolitane possa essere temperata, in un equilibrio ottimale, con l'esigenza di proteggere l'**omogeneità del sistema** e con la necessità di procedere con progressività all'attivazione del nuovo ente. In questa prima fase di attuazione della Legge Delrio, è quindi preferibile che le Regioni evitino trasferimenti di funzioni alle Città metropolitane, se non quelle previste per legge ovvero quelle che - in base alle specifiche esigenze espresse dal territorio - meglio servano a qualificare la funzione di promozione dello sviluppo economico. Diversamente, le funzioni residuali "non fondamentali" potrebbero appesantire l'assetto della Città metropolitana, sacrificando la loro funzione essenziale di *driver* dello sviluppo locale.

5. Un ultimo profilo riguarda l'aspetto finanziario della riforma. Come si è accennato, la sua efficace attuazione richiede, in parallelo, un impegno in termini di risorse. Ridisegnare l'assetto istituzionale senza adeguata copertura comporta il rischio che i servizi e le funzioni vivano solo sulla carta, ma non nella realtà. Questo profilo merita particolare attenzione per **evitare che le imprese si trovino, di fatto, senza adeguati interlocutori** quando hanno bisogno di atti e provvedimenti necessari per avviare o sviluppare le proprie attività.

Da un lato, gli ultimi interventi di finanza pubblica (la legge di stabilità 2015) hanno alterato la base finanziaria su cui era stato prefigurato il processo di riordino delle funzioni. Dall'altro, emerge la diffusa tendenza delle Regioni a rivendicare la carenza delle risorse come fattore impeditivo della piena attuazione della riforma.

È necessario allora **scongiurare il rischio di contrapposizioni**, che potrebbero bloccare il riordino delle funzioni, tappa fondamentale per il rilancio economico dei territori.

In questa ottica, l'auspicio del mondo produttivo è che le Regioni assicurino, nell'ambito delle risorse già disponibili, adeguate coperture finanziarie per rendere possibile, nell'attuale fase di transizione, la continuità dei servizi alle imprese, agevolando così l'attuazione della riforma in modo tempestivo, efficace e secondo un principio di leale cooperazione. È comunque auspicabile che questa linea di intervento sia sancita in un accordo quadro tra Stato e Regioni.