

ELEMENTI CARATTERIZZANTI IL PROGETTO DI LEGGE REGIONALE

recante

“Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni”

1. Impostazione generale

Il progetto di legge regionale è frutto di una impostazione che si potrebbe definire “duale”.

Nella riallocazione delle funzioni amministrative, infatti, la Regione, da un lato, agisce in recepimento ed in attuazione della L. 56/2014 (c.d. Legge Delrio), dall’altro, entro i limiti di discrezionalità che le residuano, delinea, in un’ottica di anticipazione degli effetti della riforma costituzionale in atto, un sistema di gestione delle funzioni amministrative compatibile ed in linea con il definitivo superamento del livello istituzionale provinciale.

Ruolo della Regione

La Regione è orientata verso la scelta di non trattenere a sé *tout court* e in via generale (come hanno fatto invece altre Regioni come la Toscana) l’esercizio delle funzioni già delegate alle Province e sembra seguire un’impostazione che privilegia:

- la “conferma alle stesse Province dell’esercizio transitorio delle funzioni, già ad esse delegate, a condizione che ciò avvenga attraverso una gestione in forma associata e per Area Vasta;
- l’adeguamento delle normative regionali di settore, laddove ciò comporti una modifica rispetto alla previgente allocazione delle funzioni.

In tale quadro la Regione mantiene la titolarità formale delle funzioni e l’esercizio delle funzioni di programmazione e di indirizzo, nonché di coordinamento interistituzionale sia nei confronti degli Enti Locali, sia rispetto ai livelli sovraordinati statali e comunitari, nelle materie di rispettiva competenza.

Resta altresì implicito, in capo alla Regione, la potestà legislativa e soprattutto quella regolamentare.

Ruolo delle Province e l’Area Vasta

Ai sensi della Legge n.56/2014 le Province sono chiamate (in primis e fino al loro superamento) ad esercitare “funzioni proprie” (cd fondamentali), specificamente individuate dal legislatore nazionale e riguardanti le seguenti materie:

- Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento;
- Tutela e valorizzazione dell’ambiente per gli aspetti di competenza;
- Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, trasporto privato e strade provinciali;
- Programmazione e gestione della edilizia scolastica;
- Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità.

Il Progetto di legge, come detto;

- “conferma” in capo alle Province le funzioni indicate nel Titolo II, ed alle condizioni normative e organizzative ivi indicate (art. 4, 1° e 2° c.)
- richiede che esse siano obbligatoriamente esercitate in forma associata e per Area Vasta;
- individua quelle da esercitarsi in via prioritaria (Protezione civile; Trasporto pubblico; Sanità pubblica e politiche sociali);
- si riserva di individuare ulteriori funzioni “prioritarie” anche attraverso la sottoscrizione di accordi, intese e convenzioni.

Alle suddette funzioni potranno aggiungersene altre, sempre da esercitarsi in forma associata, anche attraverso l’istituzione di uffici comuni di Area Vasta.

Il livello di Area vasta, in tale logica, esclude che si configuri quale “livello istituzionale autonomo”.
Esso viceversa diventa livello di “attuazione ed esecuzione” di funzioni tecnico-amministrative in un ambito territoriale ottimale, sufficientemente adeguato per il loro esercizio.

Di conseguenza, la funzione “para-normativa” che le Province hanno sempre cercato di ritagliarsi, attraverso la “regolamentazione anche surrettizia di secondo livello”, dovrebbe risultare definitivamente superata, con vantaggio, per le Imprese, in termini di semplificazione amministrativa, omogeneità di gestione delle funzioni, sui vari territori e ambiti regionali e uniformità di adempimenti in capo alle imprese.

Quanto agli **ambiti territoriali ottimali di area vasta**, essi saranno definiti entro 3 mesi dall’entrata in vigore della legge, di volta in volta e per singole materie, per l’esercizio delle funzioni. Per ciascuna materia potranno essere adottate scelte differenti, per così dire, a “geometria variabile”.

Tale nuova geometria istituzionale (multilivello), si fonda e viene alimentata da un raccordo interistituzionale tra Regione, Città Metropolitana, Province e Comuni, che contribuisce alla definizione delle strategie territoriali.

Al riguardo sono diverse le sedi di raccordo istituzionale (anche in relazione alle singole funzioni suddivise per materia) e ciò denota un approccio della Regione che non vuole calare dall’alto e imporre scelte agli altri soggetti istituzionali, ma dividerle con essi.

Tale metodo andrà certamente sorvegliato, affinché il nuovo assetto istituzionale e i vari ambiti di concertazione non provochino una frammentazione eccessiva dei meccanismi decisionali.

Ruolo dei Comuni

Ai Comuni vengono assegnate le funzioni amministrative “di prossimità” anch’esse da gestire in forma associata entro gli ambiti territoriali ottimali.

La Regione, al riguardo, prevede misure per favorire le fusioni e unioni di Comuni ed incentivi per le iniziative volontarie di aggregazione, anche per il solo esercizio di funzioni.

Ruolo della Città Metropolitana

Il pdl dà rilievo al ruolo della Città Metropolitana, definita come un *“ente di governo del territorio metropolitano”* con funzioni amministrative sia proprie, che delegate (ovvero di titolarità delle Regioni ma esercitate, analogamente alle altre Aree Vaste, dalla Città Metropolitana).

La Regione, infatti, oltre ad allocare su tale livello, le funzioni previste dalla legge n.56/2014 (*“cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”*), ne attribuisce alla Città Metropolitana anche di ulteriori, da definirsi in apposita sede istituzionale.

In sede di prima applicazione, alla Città Metropolitana sono assegnate funzioni per la cura e lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, di pianificazione urbanistica e territoriale, per la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione.

Al fine di uniformare e rendere omogenea la gestione delle funzioni sul territorio regionale (sia della Città Metropolitana così come su quello delle altre Province), la Regione fissa un termine per il necessario adeguamento delle leggi regionali vigenti, al nuovo contesto di riferimento.

Tutti questi meccanismi decisionali, avvengono entro organismi di concertazione e mediazione, individuati, *in primis*, nella **Conferenza Inter istituzionale** (di cui all’art.7), che diviene lo strumento di riferimento per la *“governance multilivello”* e nel Consiglio delle Autonomie Locali (artt, 10 e 11)

Principi e misure di semplificazione

Nell’ambito degli strumenti per la nuova *“governance multilivello”* sono altresì dettati alcuni principi per la semplificazione amministrativa.

Al riguardo il P.d.L. da alcune indicazioni per quanto concerne l’attrattività economica (v. art.8) anche se non è chiarita se circoscritta al solo ambito *“turistico e culturale”* e non anche quella produttiva, a nostro avviso, indispensabile. L’attuale formulazione sembra ambigua e non convincente.

Mancano infine nel pdl previsioni che colleghino la revisione dell’esercizio delle funzioni amministrative ad un effettivo, specifico e “incisivo intervento di semplificazione amministrative (sia procedimentale che sostanziale)

2. Principi per il riparto delle funzioni amministrative e per la razionalizzazione dell’amministrazione indiretta

Il pdl prevede disposizioni specifiche per i seguenti gruppi di materie:

- *Pianificazione territoriale*
- *Ambiente, Energia, Difesa del suolo e della costa*
- *Trasporti*
- *Attività produttive, Commercio e Turismo*
- *Lavoro*
- *Sanità*

con le quali vengono individuate soluzioni organizzative per l’esercizio delle funzioni amministrative in tali materie e fissati principi per la revisione legislativa regionale che la riguardano.

- 2.1. L'architettura definita dal P.d.L. in materia di **Pianificazione territoriale** non appare in linea con un approccio caratterizzato da volontà di semplificazione e di alleggerimento dei livelli di pianificazione. Da una prima disamina permangono ben 4/5 livelli di pianificazione territoriale (PTR, PTGM/PTCP, PSC/Piani intercomunali, POC).

A ciascuno dei quali corrispondono scelte riguardanti l'assetto del territorio e gli interventi ammessi. Appare evidente, per quanto concerne i programmi ed i progetti di investimento delle Imprese che un'eccessiva proliferazione dei livelli di pianificazione può rappresentare un fattore di ostacolo e non un meccanismo di facilitazione.

- 2.2. Nell'ambito delle scelte riguardanti **Ambiente, Energia, Difesa del suolo e della costa**, la Regione si riserva le funzioni di "*pianificazione, programmazione e indirizzo*" (che esercita mediante le proprie strutture amministrative); quelle di "*concessione, autorizzazione, vigilanza e controllo*", in materia di risorse idriche, inquinamento atmosferico, gestione rifiuti, autorizzazioni ambientali, acque minerali e termali, energia, da esercitarsi mediante l'Agenzia Tecnica per l'Ambiente e l'Energia.

Tale Agenzia, di fatto, subentra alle Province nella gestione di tutte le funzioni già loro attribuite, a suo tempo, con legge regionale.

Tale soluzione dovrebbe tradursi dal punto di vista operativo in un'aggregazione degli Uffici dell'ARPA con quelli delle Province, competenti in materia, può presentare aspetti positivi in termini di:

- certezza nell'applicazione delle norme;
- omogeneità applicativa;
- semplificazione amministrativa, in particolare sul rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti, in quanto tutte le competenze tecniche, amministrative e di controllo, sono concentrate in un unico Ente.

Soluzione analoga è stata individuata per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di difesa del suolo e della costa, attività estrattive, sismica e protezione civile, attraverso la costituzione dell'Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile.

- 2.3. In materia di **Trasporti** la Regione continuerà ad esercitare le sue funzioni di programmazione e pianificazione attraverso il PRIT, mentre si riserva le funzioni amministrative in materia di programmazione del servizio ferroviario e di definizione delle tariffe del trasporto pubblico locale; In materia di viabilità, si riserva le funzioni di indirizzo circa la progettazione, costruzione e manutenzione delle strade.

Alla Città Metropolitana e alle Province, spettano le funzioni di pianificazione del T.P.L., da svolgersi mediante Agenzie Locali per la Mobilità, da esercitarsi in Ambiti Ottimali di Area Vasta, quali:

- Ambito Piacenza-Parma;
- Ambito Reggio Emilia-Modena;
- Ambito Bologna-Ferrara;
- Ambito Romagna.

Questo è un esempio di esercizio di funzioni in forma associata in ambiti ottimali di area vasta, già sostanzialmente definiti.

2.4. Per quanto concerne le **Attività Produttive, Commercio e Turismo**, la Regione conferma sostanzialmente l'esercizio diretto delle funzioni di programmazione, pianificazione ed attuazione di piani e programmi in materia di industria e servizi, ricerca e innovazione, internazionalizzazione, fiere, commercio e turismo, artigianato e cooperazione.

Per quanto riguarda, invece, la Rete degli Sportelli Unici, la Regione si riserva solamente un ruolo di mero coordinamento dei SUAP, affidando a Città Metropolitana e Province le funzioni di coordinamento tecnico e supporto amministrativo della rete degli sportelli.

Tale scelta appare limitativa e inidonea a prefigurare una razionalizzazione dei centri decisionali e forti semplificazioni procedurali ed autorizzative.

2.5. In tema di **Lavoro**, la Regione prevede la riforma del sistema regionale dei servizi per il lavoro, attraverso l'assunzione e gestione diretta delle funzioni già esercitate dai Centri per l'impiego provinciali, attraverso un modello a rete, con un ruolo attivo dei soggetti pubblici e privati per fornire risposte a cittadini e imprese. Per promuovere l'attivazione dei servizi a rete, la Regione istituisce la nuova Agenzia Regionale per il lavoro: Ente dipendente dalla Regione (in house) dotato di personalità giuridica, con autonomia contabile, amministrativa e finanziaria e che è costituito dal personale trasferito dai Centri per l'impiego della Città Metropolitana di Bologna e dalle Province.

La stessa Regione mantiene, altresì, funzioni di programmazione ed attuazione amministrativa in materia di formazione professionale, mentre sul fronte dell'istruzione la Regione assume un ruolo di indirizzo e programmazione demandando alla Città Metropolitana di Bologna e alle Province le funzioni di più stretto interesse riguardanti la gestione della rete scolastica.

Si fa cenno (troppo debole e generico) a sinergie con Agenzie private del lavoro.

In materia di **Sanità**, infine, viene definito un nuovo modello di *governance* che si fonda su uno stretto raccordo tra Regione, Città Metropolitana, Province e Comuni e loro unioni. Tale modello si struttura attraverso una cabina di regia, per la concertazione in materia sanitaria e sociale, con funzioni di impulso e supporto alle decisioni della Giunta Regionale.

In tale ambito la Regione mantiene una competenza diretta per la regolamentazione dell'attività delle Aziende Sanitarie Locali ma sulla base di scelte condivise con gli Enti locali, che trovano nella Cabina di Regia e nei Comitati di Distretto, le sedi di concertazione istituzionale (cfr. artt. 61, 62 e 63).

8 maggio 2015