



Assessorato al Bilancio, Personale,

ASSESSORE AL BILANCIO,

RIORDINO ISTITUZIONALE, RISORSE UMANE E PARI OPPORTUNITÀ

Patrimonio, Riordino istituzionale

L'ASSESSORE

Alla c.a. della Presidente dell'Assemblea Legislativa
della Regione Emilia-Romagna

Emma Petitti

presassemblea@regione.emilia-romagna.it

Alla c.a. Dirigente del Servizio Affari Legislativi e
Coordinamento delle Commissioni Assembleari
dell'Assemblea Legislativa

Anna Voltan

ALAffLegCom@postacert.regione.emilia-romagna.it

SEDE

**Oggetto: Trasmissione della relazione sulla clausola valutativa ai sensi dell'art. 74
della L.R. n. 13 del 2015.**

Si trasmette in allegato la relazione sulla clausola valutativa di cui all'articolo 74
della L.R. 30 luglio 2015 n. 13 recante: *"Riforma del sistema di governo regionale e locale e
disposizioni su città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni"*.

Cordiali saluti.

Paolo Calvano

Servizio riforme istituzionali, rapporti con la
conferenza delle regioni e coordinamento della
legislazione

Filomena Terzini

TIPO	ANNO	NUMERO
REG.		DEL

Oggetto: Relazione sull'attuazione della legge regionale 30 luglio 2015 n. 13 recante *Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni*

[16 novembre 2020]

Sommario

Oggetto: Relazione sull'attuazione della legge regionale 30 luglio 2015 n. 13 recante “ <i>Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni</i> ”	1
Introduzione	3
1. Valutazione del grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge n. 13 del 2015 quale provvedimento di riforma organica del governo territoriale ispirata ai principi di integrazione e cooperazione interistituzionale (art. 74, co. 1, lettera a), della l.r. n. 13 del 2015)	4
1.1. Struttura e contenuti salienti del provvedimento legislativo. Individuazione del ruolo dei diversi soggetti istituzionali, riordino delle funzioni amministrative per settori organici, previsione del sistema delle Agenzie quali centri di competenza interistituzionale, gestione della fase transitoria e istituzione delle Unità tecniche di missione, modifiche legislative	

direttamente efficaci	6
1.2. Il nuovo modello di <i>governance</i> istituzionale delineato dalla legge regionale n. 13 del 2015 con riferimento alla realizzazione delle cc.dd. aree vaste funzionali	8
1.3. Le sperimentazioni di area vasta	10
1.4. L'intesa generale quadro con la Città metropolitana	11
1.5. Il Piano Strategico Metropolitano 2.0.....	14
1.6 L'attuazione della legge regionale n. 13 del 2015. Mobilità del personale, gestione dei beni e delle risorse strumentali. Coperture e trasferimenti finanziari. Gestione transitoria e decorrenza delle funzioni	15
1.7 I principali atti amministrativi adottati in attuazione della legge regionale n. 13 del 2015.....	18
1.8 Le determinazioni sul personale.....	20
1.9 Il tema delle funzioni di vigilanza esercitate dai corpi di polizia provinciale.....	20
1.10 La Convenzione fra la Regione, le Province e la Città metropolitana di Bologna per la gestione delle funzioni regionali assegnate ai sensi della l.r. 13 del 2015 sottoscritta nel mese di dicembre 2019.....	22
1.11 Gli ulteriori provvedimenti amministrativi generali adottati in attuazione della legge regionale n. 13 del 2015.	23
2. Valutazione del numero e delle caratteristiche, anche qualitative, delle normative di settore conseguenti all'entrata in vigore della legge 13 (art. 74, comma 1, lettera b).....	32
2.1 Ulteriori passi nel percorso del riordino territoriale: la legge regionale n. 23 del 2019	40
3. Valutazione circa la costituzione e le principali attività svolte dai tavoli interistituzionali e dai centri di competenza e di missione previsti nel Capo II del Titolo I della legge 13 in merito al ruolo e alle funzioni dei soggetti istituzionali del governo territoriale (art. 74, co. 1, lettera c)	51
3.1 Le attività della Conferenza inter-istituzionale per l'integrazione territoriale (art. 10 della legge 13).....	51
3.2 Le unità tecniche di missione	53
4. Valutazione delle principali criticità emerse nell'attuazione della legge 13 (art. 74, co. 1, lettera d).....	54
4.1 L'incertezza del quadro normativo e finanziario statale.....	55
4.2 In particolare: l'incompletezza della riforma delle province.	56

Introduzione

La presente *Relazione valutativa* intende dare conto, ai sensi dell'art. 74 della legge regionale n. 13 del 2015, del grado di attuazione della stessa legge regionale alla data del 29 ottobre 2020.

Il menzionato art. 74 prevede, al comma 1, che l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna esercita il controllo sull'attuazione della legge 13 e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine la Giunta regionale deve presentare alla competente commissione assembleare, con cadenza almeno triennale, una relazione sull'attuazione della legge "che fornisca, per i diversi obiettivi, settori ed enti ed in generale per tutti i soggetti interessati dal processo di riordino, informazioni in merito a:

- a) grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge;
- b) numero e caratteristiche, anche qualitative, delle normative di settore conseguenti all'entrata in vigore della legge;
- c) costituzione e principali attività svolte dai tavoli interistituzionali e dei centri di competenza e di missione previsti nel Capo II del Titolo I;
- d) principali criticità emerse nell'attuazione della legge".

Al comma 2 è disposto che la Giunta, in sede di prima applicazione, presenta annualmente una relazione amministrativa intermedia sull'attuazione della legge.

La Relazione intermedia appena citata è stata trasmessa dalla Giunta all'Assemblea legislativa in data 31 gennaio 2018, in modo da consentire una effettiva ricostruzione e valutazione della fase di prima applicazione della legge 13 dopo la mancata approvazione della nota riforma costituzionale respinta dal *referendum* del 4 dicembre 2016. La l.r. n. 13 del 2015 infatti trovava alcuni dei propri principi ispiratori nella l. n. 56 del 2014 ("*Legge Delrio*"), la quale a sua volta anticipava con fonte giuridica di rango ordinario alcuni contenuti della riforma costituzionale mancata.

Nel periodo di relativa incertezza che ne è seguito, il percorso d'implementazione della legge 13 non si è fermato, pur incrociandosi idealmente con progetti statali di revisione dell'ordinamento degli enti locali nonché con l'iniziativa di regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione, che ha visto l'Emilia-Romagna protagonista. Nessuna di queste due linee di riforma ha ancora trovato sbocco, ma negli ultimi tre anni il loro processo di elaborazione ha in parte condizionato e compresso le scelte di assetto amministrativo e istituzionale nella nostra regione.

La presente Relazione giunge oggi per fornire un quadro pressoché compiuto del processo di riordino territoriale avviato all'inizio della legislatura che ha preceduto quella attualmente in corso e il cui termine ha di fatto coinciso con lo scoppio della pandemia da covid-19. La terribile crisi sociale ed

economica che ne è seguita ha, come noto, implicato la riformulazione delle modalità di rapporto tra livelli territoriali di governo. Di conseguenza il processo regionale di riordino avviato nel 2015 – e che a fine 2019 sembrava avere comunque completato un ciclo – ha subito una sospensione, in attesa che il Paese e le sue istituzioni trovino una via d’uscita dalla crisi, eventualmente congegnando i nuovi modelli di governo territoriale che dovessero rendersi necessari od opportuni per affrontare l’inedito ciclo che si è aperto nel 2020.

1. Valutazione del grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge n. 13 del 2015 quale provvedimento di riforma organica del governo territoriale ispirata ai principi di integrazione e cooperazione interistituzionale (art. 74, co. 1, lettera a), della l.r. n. 13 del 2015)

Con l’entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) – nota anche come “Legge Delrio” – si sono aperti scenari di riforma istituzionale di particolare rilevanza e complessità per l’ordinamento regionale e locale, atteso che la nuova configurazione delle province e l’istituzione delle città metropolitane hanno inciso in misura radicale sulla *governance* complessiva dei sistemi di governo regionali e locali. Sulle prospettive di riforma delineate dalla legge n. 56 del 2014 hanno poi agito pesantemente le drastiche misure finanziarie contenute nelle leggi di stabilità e di bilancio, a partire dalla legge n. 190 del 2014 (*legge di stabilità per il 2015*). Tali misure di riduzione drastica delle disponibilità finanziarie degli enti intermedi hanno visto, nel corso delle programmazioni economiche degli anni successivi, un notevole allentamento della loro portata. Tale allentamento è stato finalizzato a consentire un corretto esercizio, da parte degli enti intermedi, delle funzioni loro assegnate dalla legge stessa.

Proprio a seguito dell’approvazione della legge n. 56 del 2014 la Regione Emilia-Romagna ha partecipato attivamente alle iniziative intraprese a livello nazionale dal Governo, comprese quelle che hanno portato, nel settembre 2014, all’“Accordo tra il Governo e le Regioni per l’individuazione delle funzioni oggetto di riordino” ed al raggiungimento dell’“Intesa sul D.P.C.M. per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative connesse all’esercizio delle funzioni da trasferire dalle province agli enti subentranti”.

Con la neo-istituita **Città metropolitana** di Bologna, le **Province**, **ANCI** ed **UPI**, la Regione ha poi avviato il percorso attuativo della legge n. 56 del 2014, improntando le relazioni inter-istituzionali alla

massima condivisione e all'analisi congiunta delle problematiche, nella piena convinzione che un processo di riordino istituzionale tanto rilevante non potesse condurre ad esiti positivi se attraverso una forte condivisione tra tutti gli attori del sistema territoriale. In questa logica, le istituzioni territoriali dell'Emilia-Romagna, il 22 maggio 2015, sottoscrivevano il ***Patto tra Regione e sistema delle autonomie*** per la riforma del sistema regionale e locale e per il riordino delle funzioni amministrative, attestando il buon esito del percorso di condivisione sui capisaldi della riforma: il ruolo delle Province/"aree vaste", quello della Città metropolitana di Bologna e quello della Regione stessa.

Tale condivisione ha caratterizzato sia la fase di approvazione della l.r. n. 13, sia la successiva fase di attuazione e di gestione del complesso regime transitorio connesso al riordino delle funzioni e al trasferimento del personale e dei beni provinciali, attraverso il lavoro politico e istituzionale svolto dalla ***Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale*** e quello tecnico amministrativo svolto dalle ***unità tecniche di missione***, sedi previste rispettivamente dall'art. 10 e dagli articoli 12 e 70, 71 e 72 della legge regionale 13 stessa.

Pur in un contesto estremamente precario caratterizzato da profonde innovazioni della *governance locale*, la legge 13 ha sposato una prospettiva strategica di riordino istituzionale, preferendo a un impianto legislativo di mero adeguamento alle innovazioni ordinamentali apportate dalla Legge Delrio un modello utile alla definizione di una rinnovata e più efficace *governance* territoriale.

Il legislatore regionale dunque ha tentato di coniugare l'esigenza del riordino delle funzioni provinciali, indispensabile per dare attuazione alla legge n. 56, con la necessità di costruire un modello di *governance* territoriale che, partendo dalle innovazioni apportate dalla legge statale, potesse non solo affrontare le complessità della fase transitoria dovuta al trasferimento delle competenze e del relativo personale verso la Regione, le sue Agenzie, verso i Comuni e le loro Unioni, ma anche porre le premesse per un ulteriore sviluppo del sistema territoriale complessivamente inteso.

In questa prospettiva, si è partiti dalla **definizione strategica del nuovo ruolo istituzionale** che dovranno avere Regione, Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni, in una cornice ispirata al principio di massima integrazione tra tutti i livelli istituzionali. L'impostazione strategica che caratterizza il provvedimento si fonda, inoltre, come accennato sopra, sulla previsione di più incisive sedi di concertazione interistituzionale (la Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale) e di integrazione amministrativa e funzionale (i centri di competenza interistituzionale e le unità tecniche di missione), sedi e modelli che hanno accompagnato e accompagnano tuttora la

realizzazione degli obiettivi sia di breve che di lungo periodo perseguiti dalla legge.

1.1. Struttura e contenuti salienti del provvedimento legislativo. Individuazione del ruolo dei diversi soggetti istituzionali, riordino delle funzioni amministrative per settori organici, previsione del sistema delle Agenzie quali centri di competenza interistituzionale, gestione della fase transitoria e istituzione delle Unità tecniche di missione, modifiche legislative direttamente efficaci

Una volta poste le premesse per l'individuazione del "nuovo modello territoriale", attraverso la definizione del ruolo istituzionale di tutti i livelli del governo territoriale e dei nuovi strumenti di *governance* (Titolo I), la legge regionale 13 ha individuato le funzioni amministrative da allocare su ciascun livello amministrativo con riferimento ai settori organici indicati nel Titolo II (e segnatamente i settori dell'Ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile, dei Trasporti e viabilità, dell'Agricoltura, caccia e pesca, delle Attività produttive, commercio e turismo, dell'Istruzione e formazione professionale, del Lavoro, cultura, sport e giovani, della Sanità e delle politiche sociali).

Per ciascun settore, in buona sostanza, oltre all'indicazione delle funzioni riordinate, sono stati individuati i principi per orientare i successivi adeguamenti legislativi regionali.

Nell'individuare il ruolo dei diversi soggetti istituzionali, la legge si è altresì posta l'obiettivo della semplificazione e della razionalizzazione delle modalità di esercizio delle funzioni oggetto di riordino.

A tal fine, ha previsto un'importante innovazione di tipo organizzativo finalizzata ad assicurare il maggior grado di efficienza nella gestione delle funzioni di elevata complessità ed in particolare in materia di ambiente, energia, sicurezza territoriale e protezione civile e in materia di lavoro. La legge 13, infatti, ha previsto al riguardo modelli organizzativi nella forma di "Agenzie". Si tratta, in particolare:

- dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE), di cui all'art. 16 che ha rimodulato le funzioni già precedentemente assegnate all'ARPA;
- dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, di cui all'art. 19 che ha rimodulato le funzioni già precedentemente assegnate all'Agenzia di Protezione Civile;
- dell'Agenzia regionale per il lavoro, di cui all'art. 52 di nuova istituzione.

Come detto, nello schema della Legge 13 le Agenzie rappresentano “centri di competenza inter-istituzionali” (art. 11), ossia sedi amministrative inter-istituzionali dedicate all’esercizio condiviso tra i diversi livelli di governo di alcune funzioni particolarmente complesse (come quelle in materia ambientale). La scelta di tale modello organizzativo, sperimentato nei sistemi amministrativi anglosassoni a partire sin dagli *anni ‘70* e in Italia dagli *anni ‘90*, consente di perseguire sia obiettivi di uniformità e coerenza nell’esercizio delle funzioni regionali, sia ad esigenze di adeguatezza operativa rispetto ai territori e agli interessi tutelati, in un’ottica di razionalizzazione generale del sistema organizzativo regionale.

Il provvedimento normativo si preoccupa altresì di gestire la fase transitoria e di dettare quelle disposizioni di modifica della vigente legislazione nei settori particolarmente interessati dal riordino delle funzioni provinciali derivante dall’entrata in vigore della legge 56.

Per la gestione della fase transitoria, in particolare, la l.r. n. 13 ha previsto specifiche disposizioni volte a regolare le procedure di mobilità del personale interessato dal riordino delle funzioni, valorizzando, anche in questo caso, il metodo della collaborazione interistituzionale, garantita ulteriormente attraverso il coinvolgimento e il confronto con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale. L’obiettivo perseguito quello di ottimizzare l’allocazione delle risorse umane, in coerenza con il nuovo ruolo istituzionale assegnato dal Titolo I della legge ai diversi livelli di governo, perseguendo a tal fine la valorizzazione delle competenze e il mantenimento della professionalità dei dipendenti anche nel nuovo contesto organizzativo.

Poiché l’attuazione stessa del processo di riordino, ma soprattutto la gestione transitoria, richiedevano sin da subito una forte integrazione tra tutti i livelli amministrativi coinvolti, la legge ha istituito apposite “**unità tecniche di missione**”. Si tratta di veri e propri gruppi di lavoro intersettoriali e inter-istituzionali, con una composizione che riflette il principio di integrazione e prevede la partecipazione di dirigenti e funzionari, della Regione, delle Province e delle altre istituzioni territoriali, individuati in base allo specifico settore di competenza. È proprio attraverso il lungo lavoro svolto in seno alle Unità tecniche di missione che, nella fase di passaggio dal precedente al nuovo assetto delle competenze amministrative, la Regione ha assicurato un presidio costante di tutte le problematiche giuridiche, amministrative ed organizzative inevitabilmente connesse ad un processo di riallocazione funzionale così rilevante.

Per rispondere adeguatamente all’indefettibile esigenza di garantire la **continuità di esercizio** delle

funzioni oggetto di riordino, alle Unità tecniche è stato affidato il compito, in base alle disposizioni di cui agli articoli 70, 71 e 72, di svolgere una completa ricognizione dei procedimenti in corso alla data di effettivo trasferimento delle funzioni oggetto di riordino, del relativo personale, nonché dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali connesse al riordino.

In conclusione, correttamente la legge 13, avuto riguardo all'esigenza di rendere immediatamente coerente la legislazione regionale al nuovo assetto, che per alcuni ambiti non poteva contare in un differimento, ha previsto una serie di modifiche alla legislazione regionale vigente, ivi incluse tutte le connesse abrogazioni.

1.2. Il nuovo modello di *governance* istituzionale delineato dalla legge regionale n. 13 del 2015 con riferimento alla realizzazione delle cc.dd. aree vaste funzionali

Una delle novità della l.r. n. 13 del 2015, è data dalla previsione che siano realizzate cc.dd. "aree vaste interprovinciali di natura funzionale" da attuarsi in specifici ambiti organizzativi che per loro natura possono essere elevati a livello "sovra-provinciale" e "sub-regionale".

Nel delineare il futuro modello di *governance* istituzionale fondato sulla realizzazione di aree vaste funzionali, quale espressione di un processo volontaristico teso all'aggregazione di funzioni e servizi che le province rendono in forma unitaria alla collettività, il legislatore della legge 13 ha sposato una logica del tutto innovativa rispetto a quella che tradizionalmente connota la teoria amministrativa.

In questa nuova logica, la legge ha inteso porre le premesse per una riforma del proprio sistema territoriale, che concentra l'attenzione non sulle regole tipiche dell'ente che esercita il proprio potere amministrativo nell'ambito di un confine fisico ben delineato, bensì sulla **valorizzazione delle vocazioni proprie dei territori**, sulle **sinergie** che essi possono esprimere nei diversi ambiti della vita sociale (con esempi che vanno da quello economico produttivo a quello trasportistico, da quello sanitario e sociale a quello culturale, turistico e culturale, ecc.), e sul riconoscimento formale e il rafforzamento materiale delle relazioni reticolari esistenti al loro interno.

A tale scopo, la legge 13 ha previsto meccanismi atti a promuovere la realizzazione di un modello di esercizio delle funzioni di natura strategica e amministrativa attraverso l'aggregazione delle stesse in aree vaste di natura funzionale, espressione della volontà delle singole province di addivenire a tali aggregazioni, rispetto a compiti e funzioni di cui sono titolari a legislazione vigente.

La legge parla infatti di funzioni che le province “*possono*” esercitare in forma associata, previa convenzione tra loro e in ambiti di area vasta adeguati. È evidente come il legislatore regionale abbia voluto privilegiare l’elemento volontaristico e solidaristico del processo di aggregazione provinciale in aree vaste funzionali.

Le aree vaste della legge 13 sono cosa ben diversa, dunque, da una fusione tra province, benché questa soluzione resti possibile con le forme procedurali previste dall’art. 133, comma primo, della Costituzione.

Nella logica della legge 13 la Regione si è fatta garante di questo processo aggregativo funzionale, che prende le mosse dai territori e dai singoli enti. E in questo ruolo di baricentro del sistema territoriale – cui partecipano anche i comuni e le loro unioni – la Regione ha inteso promuovere e coordinare le iniziative provenienti dai territori provinciali e dalle istituzioni medesime nell’ottica di assicurare al sistema la necessaria coerenza e unitarietà, innanzitutto coadiuvando le province e la Città metropolitana nella realizzazione dei progetti di sperimentazione di area vasta previsti dall’art. 6, comma 4, quali atti di impulso di un processo di cui le stesse province sono titolari.

Le sperimentazioni, di iniziativa degli enti provinciali, avrebbero potuto essere prodromiche alla futura ed eventuale definizione, da parte della Regione, di nuovi “*ambiti adeguati di esercizio delle funzioni in area vasta*”. Anche in questo caso, va considerato che la definizione degli ambiti non è un atto unilaterale, bensì l’esito del processo aggregativo, di condivisione e progettazione che promana dai territori, garantito anche dalla condivisione delle scelte strategiche nella *Conferenza interistituzionale per l’integrazione territoriale*, sede prevista, come si è detto, proprio per assicurare quell’unitarietà e quella coerenza che un sistema amministrativo pluristrutturato richiede.

Nell’ottica, quindi, di valorizzare le vocazioni territoriali, la legge 13 ha individuato la soluzione dell’associazionismo funzionale tra province, superando appunto la logica del confine fisico territoriale. Va però anticipato che la realizzazione di questo innovativo modello di articolazione amministrativa-istituzionale, che ambiva a dare una nuova declinazione ai principi di differenziazione e adeguatezza, ha sofferto della condizione di debolezza finanziaria in cui si sono ritrovate le province dopo il varo della Legge Delrio e che – come si dirà al punto 4 del presente documento – ha eroso la loro capacità di esercitare adeguatamente i compiti loro attribuiti.

1.3. Le sperimentazioni di area vasta

Nei primi anni di attuazione della legge 13, nonostante le problematiche di contesto sopra esposte, ci sono state spinte all'aggregazione inter-funzionale. Da questo punto di vista trova positivo riscontro la prospettiva ideata dalla legge 13.

Il quadro è in costante evoluzione, tenuto conto sia dell'innestarsi nel preesistente assetto istituzionale di un nuovo soggetto, qual è la Città metropolitana, sia dell'esistenza di realtà territoriali fortemente coese, come sono le tre province romagnole, che hanno dato luogo già da tempo a forti integrazioni funzionali in vari settori, dalla sanità ai servizi pubblici passando per lo sviluppo turistico, solo per citarne alcune.

È necessario notare come dal dibattito politico-istituzionale svolto in seno alla Conferenza interistituzionale, che, come detto, ha coinvolto l'intero sistema delle Autonomie Locali, abbiano preso corpo, in attuazione della l.r. n. 13, specifiche convenzioni per l'avvio di sperimentazioni di gestione associata di funzioni in ambito sovra-provinciale.

Si tratta, nello specifico, delle convenzioni per l'avvio di collaborazioni strategiche e strutturate stipulate dalle Province di:

- Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini;
- Modena, Ferrara e la Città metropolitana di Bologna;
- Parma e Piacenza (che lascia aperta l'adesione della Provincia di Reggio Emilia).

Ciascuna convenzione è stata formalizzata con delibere conformi approvate da ciascun consiglio provinciale.

Quanto agli oggetti delle convenzioni, essi spaziano dalle funzioni in materia di uso e governo del territorio a quelle in materia turistica, di sviluppo economico e territoriale, dalla gestione del servizio idrico e dei servizi di trasporto pubblico alla gestione dei servizi socio-sanitari.

Per un quadro esaustivo dei contenuti puntuali delle convenzioni, per ragioni di spazio, si rinvia agli atti formali.

1.4. L'intesa generale quadro con la Città metropolitana

La legge 13, in coerenza alla previsione dello sviluppo di un modello nuovo di *governance* istituzionale, si è posta l'obiettivo di dare corso a quanto già fissato nella legge 56 in ordine alla valorizzazione delle aree vaste metropolitane, rimarcando il **ruolo differenziato** della Città metropolitana di Bologna rispetto agli altri soggetti istituzionali e attribuendo ad essa una funzione strategica e di **hub** del sistema territoriale complessivamente inteso.

La legge Delrio infatti assegnò alle Città metropolitane un ruolo politico-istituzionale "differenziato" rispetto a quello riconosciuto alle aree vaste provinciali, qualificandole espressamente come enti con finalità generali. Tale esplicitazione risentiva della circostanza che il legislatore della legge 56 operava nelle more dell'approvazione di una riforma costituzionale in base alla quale, a differenza che per le province, le città metropolitane mantenevano la connotazione di enti necessari e costitutivi della Repubblica ex art. 114, Cost. Al contempo, la legge Delrio garantiva e garantisce alle regioni ampi spazi nella definizione delle *ulteriori funzioni* dell'ente metropolitano.

Partendo da queste considerazioni, nell'occuparsi della Città metropolitana di Bologna, la l.r. n. 13 ha privilegiato l'approccio progressivo alla definizione del "*ruolo differenziato*" dell'ente metropolitano bolognese. Il quadro definitivo del nuovo assetto, infatti, si è ottenuto solo a conclusione di un percorso di adeguamento normativo che sta alla base dei principi, sanciti dalla legge 13, di integrazione, unitarietà e condivisione delle politiche istituzionali sul territorio.

Per l'individuazione degli interventi legislativi e degli obiettivi programmatico-politici, coerenti con il contenuto e le finalità del **piano strategico metropolitano**, una volta ricomposto il quadro delle funzioni spettanti ambito per ambito (Titolo II, l.r. n. 13/2015) alla Città metropolitana, la legge regionale ha altresì previsto la sottoscrizione tra la Regione e la stessa Città metropolitana di Bologna, sentite le province, di un'intesa generale, cui far seguire successivi atti di intesa, specificativi delle ulteriori funzioni attribuite dalla legislazione regionale all'ente metropolitano.

Pertanto, in attuazione dell'art. 5, comma 2, della l.r. 13, il 13 gennaio 2016, il Presidente della Regione e il Sindaco metropolitano hanno siglato l'**Intesa generale quadro** ivi prevista.

L'Intesa valorizza ed ha ad oggetto, prioritariamente, le vocazioni proprie del nuovo soggetto istituzionale negli ambiti che maggiormente lo caratterizzeranno:

a) Per la **Pianificazione territoriale e urbanistica**, a seguito della revisione della l.r. n. 20/2000 in

materia di governo del territorio, si prevede di realizzare e disciplinare un unico piano territoriale metropolitano che, in conformità alle disposizioni del Piano Territoriale Regionale, coniughi la pianificazione strategica con i contenuti strutturali della pianificazione urbanistica, allo scopo di semplificare i processi di pianificazione;

- b) Per la **Mobilità, trasporti e infrastrutture strategiche metropolitane** si prevede di completare e gestire il **Sistema Ferroviario Metropolitano (SFM)**, sottosistema pienamente e strutturalmente integrato nell'ambito del Servizio Ferroviario Regionale, oltre che gli interventi negli aeroporti e negli interporti di rilievo nazionale ed internazionale;
- c) Per lo **Sviluppo economico e sociale** si prevede di definire modalità innovative per la gestione delle funzioni settoriali di sostegno e valorizzazione dell'industria, del commercio, del turismo, dell'agricoltura, della cultura e del welfare, anche a favore dell'intero sistema economico regionale, sulla base degli obiettivi e dei principi del Piano strategico metropolitano, del "*Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo economico e sociale*", e in coerenza alla futura e nuova legislazione regionale nei settori più interessati (attrattività, disciplina semplificata degli insediamenti produttivi e dell'attività d'impresa) e dando un deciso contributo al successo del più esteso "**Patto per il Lavoro**" della **Regione Emilia-Romagna**. Proprio all'interno del "Patto per il lavoro" viene confermato il ruolo della Città Metropolitana di Bologna che *"con le sue infrastrutture materiali ed immateriali, deve essere in grado di dare impulso all'intero sistema regionale creando, in sinergia la Regione e con le Aree vaste provinciali, alleanze produttive, di sviluppo della conoscenza e di attrattività innovative anche attraverso la creazione di una rete di connessioni intelligenti con i restanti attori istituzionali del territorio e le loro istituzioni, possono permettere al territorio regionale di affermarsi quale luogo di sperimentazione istituzionale, sociale ed economica di fronte all'intero Paese"*.;
- d) Azioni specifiche si prevedono per favorire l'**Informatizzazione** e la **digitalizzazione** in un'ottica di semplificazione delle relazioni con cittadini e imprese, in coerenza con le politiche e gli indirizzi programmatici della Regione;
- e) Azioni specifiche si prevedono infine nel settore del **Welfare**, della *governance* sociale e sanitaria, nell'ottica di realizzare *l'unificazione delle conferenze* e l'integrazione della rete clinica metropolitana al fine di addivenire ad **un'unica conferenza sociale e sanitaria metropolitana** quale strumento per la *governance* delle politiche sociali, sanitarie e socio sanitarie in ambito

metropolitano; al tempo stesso, si prevedono azioni volte a perseguire la massima integrazione degli insediamenti ospedalieri presenti nel territorio metropolitano per realizzare un'unica rete clinica metropolitana.

Successivamente, in coerenza alla l.r. 13, diversi sono stati gli **accordi attuativi specifici** adottati a seguito dell'approvazione dell'Intesa generale quadro sopra descritta.

Si tratta, in particolare:

- "Accordo Attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna per lo sviluppo economico" in attuazione dell'art 5 dell'Intesa generale quadro ed ai sensi della normativa di riordino della l.r. 13/2015. (DGR 787 del 30/05/2016) in corso di rinnovo e di ampliamento dei suoi contenuti;
- "Accordo Attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna in materia di agricoltura e di agroalimentare" in attuazione dell'art. 8 dell'Intesa generale quadro, stipulata ai sensi della l.r. n. 13/2015 (DGR n. 50 del 23/01/2017);
- "Accordo Attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna per lo sviluppo economico e sociale, in particolare negli ambiti dell'istruzione, della formazione e del lavoro", in attuazione dell'art. 5 dell'Intesa Generale Quadro ed ai sensi della normativa di riordino della l.r. 13/2015 (DGR 639 del 15/05/2017) in corso di rinnovo e di ampliamento dei suoi contenuti;
- Approvazione progetto denominato "*Pomario storico Villa Smeraldi*" nell'ambito dell'Accordo Attuativo tra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna in materia di agricoltura e di agroalimentare, in attuazione dell'art. 8 dell'Intesa generale quadro (DGR n. 1000 del 10/07/2017);
- "Accordo Attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna per la gestione operativa di attività di tipo internazionale", in attuazione dell'Intesa Generale Quadro ed ai sensi della normativa di riordino della l.r. 13/2015 (DGR 2131 del 20/12/2017);
- "Accordo attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città Metropolitana di Bologna per lo sviluppo economico e sociale, nell'ambito della cultura", in attuazione dell'art. 8 dell'intesa generale quadro ed ai sensi della normativa di riordino della l.r. 13/2015 (DGR n. 57 del 21/01/2019);

- "Accordo attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città Metropolitana di Bologna per supportare la città metropolitana nella creazione di un sistema di relazioni con le istituzioni europee e con i principali sistemi di rappresentanza in Europa", ai sensi dell'art 8, comma 2, dell'intesa generale quadro e della l.r. n. 13/2015 e ss.mm.ii. (DGR. 1708 del 14/10/2019);
- l'Accordo attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna per la collaborazione istituzionale nell'ambito della promozione delle pari opportunità, del contrasto alla violenza e alle discriminazioni e dello sviluppo di azioni di responsabilità sociale di impresa in ottica di genere, in attuazione dell'intesa generale quadro ed ai sensi della normativa di riordino della l.r. n. 13/2015 e ss.mm. ii. (DGR 2163 del 22/11/2019).

1.5. Il Piano Strategico Metropolitano 2.0

Il Secondo Piano Strategico della Città Metropolitana è stato denominato "Piano Strategico Metropolitano 2.0" (PSM 2.0) e ha nel suo percorso di costruzione il pregio di definire una *visione complessiva* per i prossimi anni ponendo al centro la sostenibilità ambientale, il lavoro, la buona e piena occupazione, lo sviluppo, l'innovazione istituzionale e l'attrattività.

La Regione, per promuovere lo sviluppo coordinato e ordinato del suo territorio, ha elaborato, in collaborazione con gli enti intermedi, il **nuovo PTR per gli anni 2018-2020** garantendo i finanziamenti alle Unioni di Comuni ricercando strumenti innovativi che avevano guidato le precedenti programazioni. Sono stati approntati **criteri nuovi** maggiormente ancorati alla realtà materiale ed all'effettività dello stato di sviluppo delle Unioni che non sono tutte uguali. Proprio in questo solco sono stati creati meccanismi innovativi per rafforzare e incentivare le Unioni di Comuni, anche attraverso percorsi di affiancamento per la costruzione di strategie funzionali associate. Tutti questi principi sono stati riversati nel percorso di elaborazione e di partecipazione svolto per definire il plesso delle azioni dedicate allo sviluppo delle Unioni di Comuni molto presente nello spirito del **PSM 2.0**.

Il Piano strategico, attraverso la previsione della Legge Delrio (*L. n. 56 del 2014, art. 1, co. 44*) è stato elevato ad **atto fondamentale del soggetto metropolitano** e quindi ha abbandonato la originaria forma di atto volontario, prodotto dall'intesa con i Sindaci del territorio, per trasformarsi **in atto fondamentale e vincolante per l'intera comunità amministrata**.

La Giunta regionale è stata al fianco della Città metropolitana sin dall'inizio dell'elaborazione delle

prime bozze. Sono stati attivati tavoli di collaborazione per la costruzione e per apportare le modifiche necessarie al suo testo.

Il lavoro svolto ha consentito di garantire appieno la compatibilità e la coerenza del PSM con il complesso dei piani e dei programmi settoriali e generali della Regione. Proprio alla luce del percorso condiviso, la Giunta dell'Emilia-Romagna ha approvato la **Delibera n. 1053 del 2018 con cui è stata espressa una valutazione positiva sui contenuti del Piano Strategico Metropolitano di Bologna 2.0** in ordine alla sua congruenza, sia con gli obiettivi stabiliti dall'Intesa generale Quadro tra Regione e Città Metropolitana, e sia con gli indirizzi di strategia generale della Regione.

La Giunta con la sua approvazione ha inteso proseguire nella valorizzazione del percorso di rafforzamento amministrativo della *"comunità amministrativa metropolitana"* composta dai Comuni e dalle sue Unioni. Proprio la Città Metropolitana, per la sua tradizione può essere eletta come soggetto sperimentatore di azioni di miglioramento amministrativo da divulgare, poi, a livello regionale di politiche innovative e originali che potranno essere attribuite alla regione ad esito del percorso di differenziazione avviato dalla Regione ai sensi **dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione**. Se tale progetto vedrà la luce sarà necessario rinnovare percorsi proprio sul tema delle politiche istituzionali partendo proprio dalle autonomie territoriali.

La centralità che torna ad assumere il tema del *rilancio delle autonomie territoriali* è efficacemente testimoniata dalla rapida diffusione, avvenuta nei mesi precedenti alla fase di *"crisi sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19"* di iniziative analoghe in altri contesti regionali. Iniziative che esprimono, e hanno messo al centro del dibattito politico e scientifico, la forte esigenza di rimodellare, in senso positivo, il rapporto tra *"centro"* e *"periferia"*.

1.6 L'attuazione della legge regionale n. 13 del 2015. Mobilità del personale, gestione dei beni e delle risorse strumentali. Coperture e trasferimenti finanziari. Gestione transitoria e decorrenza delle funzioni

Nell'ambito delle azioni intraprese nella prima fase attuativa della legge una parte relevantissima ha riguardato le **procedure di mobilità del personale sovrannumerario** delle Province che la Regione ha interamente trasferito nel proprio organico, ovvero in quello delle Agenzie. Si parla di circa 1.600 unità di personale provenienti dalle 8 province e dalla Città metropolitana.

A questo tema la Giunta regionale ha dato sin da subito priorità assoluta, nell'intento di mantenere inalterati i livelli occupazionali e di preservare le tante professionalità da sempre presenti in tutti i livelli dell'amministrazione di questa regione.

Agli atti che hanno accompagnato le procedure di mobilità, tali per cui **dal 1 gennaio 2016 risultavano trasferite in Regione quasi tutte le unità di personale addette al plesso di funzioni ricollocate in capo alla Regione per effetto della legge 13** (in particolare, le funzioni amministrative in materia di *agricoltura, caccia, pesca* e quelle che afferiscono al mondo delle *autorizzazioni ambientali*), si sono affiancati i provvedimenti volti a dettare le necessarie disposizioni transitorie per la gestione dei procedimenti (si pensi ad esempio alle procedure di valutazione di impatto ambientale) e ad attivare l'implementazione funzionale delle tre grandi Agenzie previste dalla legge regionale. Come si è già detto, la legge 13 ha introdotto rilevanti innovazioni anche sotto il profilo dell'organizzazione e delle modalità di esercizio di alcune funzioni amministrative di notevole impatto territoriale e connotate da forti elementi di complessità in ragione della loro articolazione su più livelli amministrativi; il riferimento è principalmente alle funzioni di matrice ambientale.

Al di là della qualificazione di funzione fondamentale delle funzioni di tutela ambientale operata dalla Legge Delrio, il legislatore regionale nel delineare questi "*modelli nuovi di esercizio unitario di funzioni amministrative*", sotto forma di agenzie, si è avvalso della previsione generale contenuta nel Titolo I circa la facoltà di costituire i c.d. *centri di competenza interistituzionale* (art. 11) quali sedi per la realizzazione della necessaria integrazione procedimentale, utili in presenza, appunto, di una pluralità di centri amministrativi decisionali.

Pertanto, nel riordinare le funzioni di ARPA – trasformata in ARPAE: Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia – la legge 13 ha previsto la possibilità per le province di convenzionarsi con la nuova agenzia regionale per l'esercizio congiunto delle funzioni in materia ambientale e di energia. Nella stessa logica di integrazione ed unitarietà delle funzioni amministrative, una parte consistente dei servizi regionali, precedentemente costituiti dai Servizi tecnici di bacino, è stata oggetto di riorganizzazione tramite il trasferimento dei rispettivi dipendenti regionali, e delle connesse attività, nell'organigramma delle due agenzie, **ARPAE e Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile (ARSTPC)**.

Un'attenzione particolare va poi riservata al tema delle coperture finanziarie di cui si è fatta carico

la Regione nell'accompagnare le province nel riordino organizzativo e funzionale derivante dall'entrata in vigore della legge 56, da un lato, e dalla previsione delle misure di riduzione della spesa finanziaria massicciamente contenute nella legge n. 190 del 2014.

È noto infatti che alle innovazioni introdotte dalla legge 56 si è accompagnato l'ulteriore depauperamento delle risorse provinciali. Ciò ha messo in discussione la possibilità stessa di garantire anche i servizi essenziali, collegati al *panel* di funzioni fondamentali che la stessa legge Delrio affida alle province. Non è da sottovalutare come le aspre misure di contenimento della spesa abbiano costretto le Regioni, e quindi anche l'Emilia-Romagna, ad un impegno molto più oneroso, sotto il profilo finanziario, rispetto alle previsioni. La riduzione dei tetti di spesa per il personale provinciale, a partire dalla la legge n. 190 del 2014, ha richiesto ingenti investimenti per l'intero sistema, ma anche per la Regione che, come detto, si è impegnata a supportare il processo di riordino delle province **non solo assorbendo tutte le unità di personale "in esubero"**, ma anche garantendo un flusso di finanziamenti stabile a favore degli enti provinciali.

La copertura finanziaria assicurata dalla Regione per sostenere il riordino è stata cospicua.

Di tali risorse, una quota è stata destinata a coprire, prevalentemente sotto forma di rimborsi, agli enti provinciali per far fronte agli oneri derivanti dall'esercizio di funzioni residue in capo a tali enti (es. le funzioni di vigilanza svolte dai corpi di polizia provinciale, le funzioni relative al diritto allo studio, al turismo e al commercio, all'Organismo intermedio FESR 2014/2020), nonché dalla gestione delle relative risorse strumentali. Un'altra rilevante quota è tuttora destinata alla copertura della spesa di personale provinciale riassorbito negli organici regionali.

Infine, il tema della gestione dei **beni e delle risorse strumentali** all'esercizio delle funzioni riallocate in capo alla Regione e alle Agenzie, ovvero confermate in capo alle province, riveste tuttora una questione all'attenzione delle strutture tecniche e dei competenti assessorati.

In relazione alla ricognizione di tali beni, è stato svolto, come si dirà nel paragrafo successivo, un accurato lavoro da parte delle Unità tecniche di missione, che ha dato luogo a incontri con i tecnici delle province per mettere a punto un quadro il più possibile esaustivo della situazione patrimoniale degli enti provinciali in relazione alle funzioni oggetto di riordino, nonché dei contratti di locazione e di utenza collegati ai beni utilizzati per lo svolgimento delle attività.

In ragione di queste ricognizioni, la Giunta ha adottato tre importanti provvedimenti:

- la DGR n. 2124 del 05/12/2016 concernente gli elenchi dei beni immobili ad uso regionale da assumere in locazione nell'anno 2017;
- la DGR n. 2161 del 5/12/2016 relativa alla Convenzione fra la Regione Emilia-Romagna, le province e la città metropolitana di Bologna per la gestione dei rapporti intercorrenti a seguito del trasferimento di personale effettuato ai sensi della l.r. 13/2015;
- la DGR n. 1658 del 30/10/2017 concernente l'integrazione delibera della Giunta regionale n. 2124 del 5 dicembre 2016 relativa agli elenchi dei beni immobili ad uso regionale da assumere in locazione a seguito del riordino istituzionale l.r. 13/2015.

Occorre, in particolare, tenere conto di quanto stabilito dalla citata DGR n. 2161 del 5/12/2016.

Il provvedimento, infatti, ha fissato gli indirizzi iniziali per la gestione degli immobili conseguenti al processo di trasferimento del personale.

I suddetti indirizzi sono:

- procedere ad una razionalizzazione delle sedi territoriali in modo da collocare, ove possibile, tutto il personale adibito a funzioni regionali, anche in posizione di distacco, presso sedi unificate, o quantomeno con una sistemazione il più possibile compatta ed omogenea, in particolare per gli uffici che si trovano presso i capoluoghi di provincia;
- effettuare una forte riduzione del numero degli immobili per quanto attiene alle numerose sedi minori decentrate sui territori, viste le esigenze di contenimento della spesa e di miglior funzionalità ed efficienza del sistema, anche alla luce della progressiva informatizzazione e dematerializzazione dei procedimenti;
- analizzare tutte le soluzioni per la scelta di quelle più economiche e razionali, con l'obiettivo di ridurre il numero delle sedi decentrate non ritenute significative e strategiche dalla Regione nell'ambito del riordino istituzionale a seguito della puntuale ricognizione tecnico-logistica sul territorio;
- differenziare la destinazione degli uffici a seconda che si tratti di sedi di proprietà degli enti territoriali, oppure in locazione da terzi.

1.7 I principali atti amministrativi adottati in attuazione della legge regionale n. 13 del 2015

Dopo l'adozione del primo provvedimento attuativo della l.r. n. 13 del 2015, con cui venivano costituite le **Unità tecniche di missione** per la gestione della fase transitoria del processo di riordino

(DGR n. 1483 del 6/10//2015), di quello con cui è stato approvato, lo Statuto della nascente **Agenzia regionale per il lavoro** di cui all'art. 54 della l.r. n. 13 (DGR n. 1620 del 29/10/2015) e del provvedimento che approva gli elenchi del **personale soprannumerario** delle province da ricollocare presso l'organico regionale e le Agenzie (DGR n. 1645 del 29/10/2015), con le deliberazioni approvate nelle sedute del 21 (Deliberazioni nn. 2170, 2173 e 2174) e 28 dicembre 2015 (Deliberazione n. 2230), la Giunta regionale compie due passi fondamentali nel **processo di attuazione della l.r. n. 13**, entrato nel vivo proprio dal 1° gennaio 2016.

Con l'adozione di questi provvedimenti, la Regione ha inteso in particolare:

- assicurare la **continuità di esercizio delle funzioni trasferite** dalle province e dalla Città metropolitana di Bologna alla Regione, in particolare quelle relative al settore dell'ambiente, difesa del suolo e sicurezza territoriale, al settore dell'agricoltura, caccia e pesca, al settore delle politiche per il lavoro (DGR 28/12/2015, n. 2230), settori maggiormente interessati dal processo di riordino in atto;
- assicurare la **continuità di esercizio delle funzioni attualmente svolte dai corpi di polizia provinciale** (si veda anche l'art. 22 della l.r. n. 22/2015);
- assicurare la **continuità anche nell'utilizzo delle risorse strumentali e finanziarie per garantire in concreto la continuità e la non interruzione dei servizi**, a partire dall'approvazione, per via legislativa (articolo 11, legge regionale 29 dicembre 2015, n. 25), di una norma che consente di far fronte agli oneri connessi al subentro nei contratti e alle spese di funzionamento per lo svolgimento delle funzioni oggetto di trasferimento, autorizzando la Giunta alle necessarie variazioni di bilancio;
- **collocare** presso la Regione e le sue agenzie **il personale soprannumerario** delle province e della Città metropolitana di Bologna **a decorrere dal 1/1/2016** (DGR 28/12/2015, n. 2230);
- **implementare il nuovo modello organizzativo e funzionale** dell'Agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente (ARPA) dell'Emilia-Romagna, che è ridenominata "**Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia**" (ARPAE) (DGR 21/12/2015, n. 2173).

Questo ulteriore snodo dell'articolato processo attuativo della legge 13 si collega ai lavori delle **UTM settoriali** e della **UTM trasversale**, che hanno avviato le loro attività nel mese di ottobre 2015, rassegnando alle strutture competenti, coordinate dall'Assessorato al Bilancio, riordino istituzionale,

risorse umane e pari opportunità, gli esiti delle ricognizioni previste dalla stessa legge 13. Le ricognizioni hanno riguardato, principalmente:

- i procedimenti amministrativi in corso presso le Province e la Città metropolitana di Bologna alla data di decorrenza delle funzioni in capo alla Regione (art. 70);
- i beni e le risorse finanziarie e strumentali di cui questi enti risultano titolari in relazione alle funzioni trasferite (art. 71).

1.8 Le determinazioni sul personale

Un'attenzione particolare va riservata agli atti che, **in materia di personale**, hanno dato esecuzione alla sopra richiamata DEG n. 1645/2015 che approvava gli elenchi del personale soprannumerario delle province da ricollocare presso l'organico regionale e presso le Agenzie.

Si tratta in particolare delle determinazioni dirigenziali del Servizio Organizzazione e Sviluppo:

- n. 18561 del 23/12/2015 che assegna alle Direzioni generali regionali gli oltre 1.200 collaboratori trasferiti,
- n. 18562 del 23/12/2015 che dispone il trasferimento nell'organico della Giunta regionale del personale dirigenziale delle Province e della Città metropolitana coinvolto nelle procedure di riordino funzionale di cui alla l.r.13/2015,
- n. 18870 del 30/12/2015 che dispone l'assegnazione in distacco funzionale del personale trasferito ai sensi della l.r. 13/2015 alle Province e alla Città metropolitana di Bologna per lo svolgimento delle funzioni regionali assegnate a tali amministrazioni;
- n. 163 del 12/1/2016, n. 1715 del 9/2/2016, n. 3102 del 29/2/2016 e la n. 5750 del 12/04/2016 che integrano e modificano le precedenti disposizioni relative a distacchi e trasferimenti;
- n. 16793 del 27/10/2016 che dispone la “Proroga delle assegnazioni in distacco di personale regionale trasferito ai sensi della l.r. 13/2015 alle Amministrazioni provinciali e alla Città metropolitana di Bologna” fino al 31/1/2017.

1.9 Il tema delle funzioni di vigilanza esercitate dai corpi di polizia provinciale

Un tema molto dibattuto in questi 2 anni di attuazione della legge regionale 13 ha riguardato il

tema delle **funzioni esercitate dai “corpi di polizia provinciale”**.

La l.r. n. 13, anche per scongiurare il rischio di smembramento del corpo di polizia provinciale, avallandone il transito automatico negli organici della polizia municipale (come si sarebbe determinato per effetto del decreto-legge n. 78 del 2015), ha optato:

- a) per la permanenza delle funzioni di vigilanza e controllo venatorio e della pesca in capo alle Province (art. 40, l.r. n. 13), dove – già per effetto della legge n. 56 del 2014 – restano altresì incardinate le funzioni di vigilanza sulla viabilità provinciale (art. 1, comma 85), esercitate dai corpi di polizia provinciale;
- b) per l'esclusione dagli elenchi del personale provinciale soprannumerario (che veniva ricollocato presso gli organici regionali) *“coloro che svolgono compiti di polizia provinciale”* (art. 67).

Con la DGR n. 1645/2015, contenente gli elenchi del personale provinciale oggetto di trasferimento nell'organico regionale sulla base delle funzioni riordinate, riallocate e/o confermate, dalla legge regionale n. 13, la Giunta regionale ha previsto, in materia di polizia provinciale, la possibilità di avvalersi del relativo personale per lo svolgimento di funzioni di vigilanza correlate alle funzioni riallocate dalla legge regionale n. 13, previa stipula di una convenzione con gli enti interessati e con oneri a carico della Regione.

Successivamente, dando copertura legislativa a quanto già previsto nella richiamata DGR n. 1645/2015, la Regione Emilia-Romagna ha adottato una norma che va nella direzione auspicata in sede di Conferenza delle Regioni circa la necessità di individuare soluzioni che tengano il più possibile connesse le funzioni ed il personale interessato all'esercizio delle stesse, col precipuo intento di non disperdere il patrimonio di competenze acquisite. Tale soluzione è stata individuata **nell'articolo 22 della l.r. n. 22/2015**. In attuazione dell'art. 22 della l.r. n. 22 del 2015 (di cui all'elenco contenuto nel successivo paragrafo riferito alle norme di legge modificative e integrative della l.r. 13/2015), la Regione ha adottato una specifica disposizione all'interno della **Convenzione** fra la Regione Emilia Romagna, le Province e la Città metropolitana di Bologna di cui alla già ricordata DGR n. 2161/2016, scegliendo la strada del finanziamento delle spese sostenute dalle Province e dalla Città metropolitana di Bologna per l'esercizio delle funzioni di vigilanza che l'art. 40 della l.r. n. 13 ha mantenuto in capo a questi ultimi enti, considerandole *“accessorie”* rispetto a quelle esercitate dalla Regione stessa negli stessi settori.

1.10 La Convenzione fra la Regione, le Province e la Città metropolitana di Bologna per la gestione delle funzioni regionali assegnate ai sensi della l.r. 13 del 2015 sottoscritta nel mese di dicembre 2019.

Nel 2019, come già avvenuto negli anni precedenti, la Regione, grazie ad una forte azione di concertazione tecnica e politica ha approvato e sottoscritto il rinnovo della Convenzione per la gestione dei rapporti con le Province e con la Città Metropolitana di Bologna.

Gli impegni assunti, anche con le organizzazioni sindacali, sono stati concretizzati con la redazione finale della Convenzione che ha visto l'accordo di tutte le parti al termine di un lungo percorso di concertazione e affinamento dei contenuti.

In particolare, la convenzione disciplina la prosecuzione dei rapporti intercorrenti fra la Regione Emilia-Romagna, le Province e la Città Metropolitana di Bologna per l'esercizio delle funzioni conferite e delle attività assegnate a seguito del processo di riordino istituzionale.

In dettaglio, gli Enti coinvolti hanno concordato circa l'opportunità di perseguire, anche nel triennio 2019/2021, la gestione dei loro rapporti in particolare con riferimento alle funzioni conferite ed alle attività assegnate alle Province ed alla Città Metropolitana secondo le modalità di esercizio e di finanziamento da parte della Regione con riferimento alle seguenti aree:

- in materia di vigilanza, di applicazione di sanzioni amministrative e di attuazione dei piani di **controllo della fauna selvatica** e dei programmi di intervento in materia di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria, di tutela della fauna ittica ed esercizio della **pesca nelle acque interne** ai sensi dell'art. 40 della l.r. 13/2015, compreso il finanziamento, per il solo esercizio 2019, finalizzato all'attivazione di specifiche azioni di miglioramento organizzativo e strumentale da parte dei corpi di Polizia provinciale e metropolitana;
- in materia di rete degli **sportelli unici delle attività produttive, commercio, turismo e istruzione** attraverso la definizione delle modalità di finanziamento per l'esercizio e l'organizzazione in autonomia delle funzioni conferite alla Città Metropolitana e alle Province ai sensi degli articoli 46, 47 e 51 della l.r. 13/2015;
- in materia di **Organismo intermedio FSE 2014-2020** le modalità di finanziamento da parte della Regione per l'esercizio e l'organizzazione in autonomia delle attività assegnate alla Città Metropolitana e alle Province con DGR 1715/2015 ai sensi dell'art. 50 comma 2 della l.r. 13/2015, con riserva, inserita nel testo della convenzione, di rivedere l'impostazione generale

di tale attività, anche alla luce del nuovo quadro regolatore della nuova Programmazione per gli anni 2021-2027;

- le modalità di compartecipazione alle **spese di locazione e/o gestione degli immobili** di proprietà e/o in locazione e/o in comodato della Città Metropolitana e delle Province, per le parti o porzioni di immobili occupate da personale regionale che esercita funzioni regionali;
- le modalità di finanziamento da parte della Regione alla Città Metropolitana e alle Province per consentire la prosecuzione e la partecipazione agli **Enti parco** da parte degli enti stessi;
- le modalità di gestione, nel triennio 2019/2021, del personale regionale in regime di **assegnazione temporanea** al fine di garantire alle Province ed alla Città Metropolitana, in via progressiva, l'esercizio autonomo delle funzioni conferite e della attività assegnate con personale acquisito autonomamente nei propri organici, anche tramite il trasferimento di quote di dotazione organica regionale e risorse finanziarie stabili e adeguate.

1.11 Gli ulteriori provvedimenti amministrativi generali adottati in attuazione della legge regionale n. 13 del 2015.

Ad integrazione dei provvedimenti già sopra riportati, tra i **principali atti amministrativi adottati**, nel periodo intercorrente **tra il 2015 e il 2020**, in attuazione della legge 13 vi sono:

- DGR n. 2065 del 14/12/2015

MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO DELL'OSSERVATORIO PER L'EDUCAZIONE ALLA SICUREZZA STRADALE E DEFINIZIONE DELLA STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO (ART. 80 L.R. N.13/2015).

- DGR n. 2186 del 21/12/2015

CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E AIPO PER IL DISTACCO DI PERSONALE SULLE FUNZIONI DELEGATE AI SENSI DELLA LR 13/2015.

- DGR n. 2282 del 28/12/2015

ART. 33 LR 13/2015. MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DEI RAPPORTI TRA REGIONE E AIPO IN MATERIA DI DEMANIO DELLA NAVIGAZIONE INTERNA.

- DGR n. 15 del 11/01/2016

COMODATO D'USO GRATUITO TRA PROVINCE/CITTÀ METROPOLITANA E REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'UTILIZZO DEGLI AUTOMEZZI E DEI NATANTI STRUMENTALI ALLO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ TRASFERITE DALLA L.R. 13/2015 NELLE MORE DEI PASSAGGI DI PROPRIETÀ DI TALI BENI.

- DGR n. 14 dell'11/1/2016

MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO AL RIORDINO E APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO DI ARPAE.

- DGR n. 48 del 25/01/2016

APPROVAZIONE INCARICHI DIRIGENZIALI CONFERITI NELL'AMBITO DI ALCUNE DIREZIONI GENERALI E NELL'AMBITO DELL'AGENZIA REGIONALE DI PROTEZIONE CIVILE A SEGUITO DEL PROCESSO DI RIORDINO FUNZIONALE DI CUI ALLA L.R. N. 13/2015.

- DGR n. 79 del 29/01/2016

NOMINA DEL DIRETTORE PER L'AGENZIA PER IL LAVORO.

- DGR n. 101 del 01/02/2016

FORME DI RACCORDO PER IL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ DI BACINO DEL RENO E DELL'AUTORITÀ DEI BACINI REGIONALI - ATTUAZIONE ART. 20 DELLA L.R. N. 13/2015.

- DGR n. 327 del 14/03/2016

ATTRIBUZIONE E CONCESSIONE AD AIPO, PER L'ANNO 2016, DELLE RISORSE FINANZIARIE PER L'E-SERCIZIO DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI NAVIGAZIONE INTERNA IN ATTUAZIONE DELL'ART. 34 COMMA 5 DELLA L.R. 13/2015.

- DGR n. 398 del 22/3/2016

TRASFERIMENTO DEI COLLABORATORI PROVENIENTI DALLE UNIONI MONTANE IMPEGNATO SU FUNZIONI RELATIVE ALL'AGRICOLTURA (*e successiva determinazione dirigenziale n. 4897 del 30/03/2016 che dispone il trasferimento di tale personale nell'organico della Giunta regionale*).

- DGR n. 453 del 29/03/2016

CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E ARPAE PER IL DISTACCO DI PERSONALE SULLE

FUNZIONI ASSEGNATE AI SENSI DELLA LR 13/2015. PROROGA TERMINE CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ED AIPO.

- DGR n. 621 del 28/04/2016

NUOVA CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E AIPO PER IL DISTACCO DI PERSONALE SULLE FUNZIONI DELEGATE DALLA LR 13/2015.

- DGR n. 712 del 16/05/2016

DIRETTIVA PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI PREVISTE DALL'ARTICOLO 19, COMMA 5, DELLA L.R. N. 13/2015 MEDIANTE L'AGENZIA PER LA SICUREZZA TERRITORIALE E LA PROTEZIONE CIVILE - PRIME DISPOSIZIONI RELATIVE A INTERVENTI GIA' IN CORSO O PROGRAMMATI ALLA DATA DEL 1/5/2016.

- DGR n. 688 del 16/05/2016

DIRETTIVA PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 16, COMMA 3, LETT. C) DELLA L.R. N. 13/2015 IN MERITO AL SERVIZIO VOLONTARIO DI VIGILANZA ECOLOGICA.

- DGR n. 801 del 30/05/2016

TRASFERIMENTO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER L'ANNO 2016 ALL'AGENZIA REGIONALE PER LA SICUREZZA TERRITORIALE E LA PROTEZIONE CIVILE. L.R. 13/2015.

- DGR n. 787 del 30/05/2016

APPROVAZIONE SCHEMA DI "ACCORDO ATTUATIVO FRA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA PER LO SVILUPPO ECONOMICO" IN ATTUAZIONE DELL'ART 5 DELL'INTESA GENERALE QUADRO ED AI SENSI DELLA NORMATIVA DI RIORDINO DELLA L.R. 13/2015.

- DGR n. 959 del 21/06/2016

APPROVAZIONE CONVENZIONE CON ARPAE PER LA REDAZIONE DEL RAPPORTO AMBIENTALE DI VAS DEL PIANO ENERGETICO REGIONALE 2017-2030 E DEL PIANO TRIENNALE DI ATTUAZIONE 2017-2019 (L.R. N. 44/1995, L.R. N. 26/2004. L.R. N. 13/2015). ATTRIBUZIONE RISORSE FINANZIARIE.

- DGR n. 1121 del 18/07/2016

TRASFERIMENTO ALL'AGENZIA PER LA SICUREZZA TERRITORIALE E LA PROTEZIONE CIVILE DELLE RISORSE PER LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ RELATIVE AL SERVIZIO DI PIENA, COME PREVISTO DALL'ART. 19, COMMA 5, DELLA L.R. N. 13/2015 PER L'ANNO 2016. APPROVAZIONE PIANO DI RIPARTO PROGRAMMATICO.

- DGR n. 1166 del 25/07/2016

SUBENTRO DELLE COMPETENZE GESTIONALI DELLE RISERVE NATURALI E DEI PAESAGGI NATURALI E SEMINATURALI PROTETTI. ASSEGNAZIONE E CONCESSIONE DI UN CONTRIBUTO PER LA GESTIONE DELLE RISERVE AGLI ENTI COMPETENTI. L.R. N. 13 DEL 30 LUGLIO 2015, ART. 18.

- DGR n. 1197 del 25/07/2016

APPROVAZIONE SCHEMA DI CONVENZIONE FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, L'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO, LA CITTA' DI METROPOLITANA DI BOLOGNA E LE PROVINCE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO E DELLE MISURE DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO.

- DGR n. 1204 del 25/7/2016

ACCORDO TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E L'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO PER LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ DI SUPPORTO UTILI ALL'AVVIO DELL'AGENZIA.

- DGR n. 1237 del 01/08/2016

DISPOSIZIONI PER A RESTITUZIONE DELLE CAUZIONI A GARANZIA DELLE CONCESSIONI DI DEMANIO IDRICO IN ATTUAZIONE DELLA L.R.13/2015.

- DGR n. 1639 del 17/10/2016

APPROVAZIONE DEL REGOLAMENTO DI CONTABILITÀ E DEI CONTRATTI DELL'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO.

- DGR n. 1795 del 31/10/2016 (che sostituisce la sopra richiamata DGR n. 2170 del 2015)

APPROVAZIONE DELLA DIRETTIVA PER LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI VAS, VIA, AIA ED AUA IN ATTUAZIONE DELLA L.R. N.13 DEL 2005. SOSTITUZIONE DELLA DIRETTIVA APPROVATA CON DGR N. 2170/2015.

- DGR n. 1927 del 21/11/2016
APPROVAZIONE DEL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE DELL'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO.
- DGR n. 2124 del 05/12/2016
ELENCHI DEI BENI IMMOBILI AD USO REGIONALE DA ASSUMERE IN LOCAZIONE NELL'ANNO 2017.
- DGR n. 2161 del 5/12/2016
APPROVAZIONE DELLA CONVENZIONE FRA LA REGIONE EMILIA ROMAGNA, LE PROVINCE E LA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA PER LA GESTIONE DEI RAPPORTI INTERCORRENTI A SEGUITO DEL TRASFERIMENTO DI PERSONALE EFFETTUATO AI SENSI DELLA L.R. 13/2015.
- DGR n. 2363 del 21/12/2016
PRIME DIRETTIVE PER IL COORDINAMENTO DELLE AGENZIE REGIONALI DI CUI AGLI ARTICOLI 16 e 19 DELLA L.R. N. 13/2015, PER L'ESERCIZIO UNITARIO E COERENTE DELLE FUNZIONI AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 11, DELLA MEDESIMA LEGGE.
- DGR n. 2394 del 28/12/2016
APPROVAZIONE DELLA PIANTA ORGANICA DELL'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO.
- DGR n. 2397 del 28/12/2016
PROROGA DELLA CONVENZIONE FRA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO, CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA E PROVINCE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO E DELLE MISURE DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO.
- DGR n. 10 dell'11/1/2017
DEFINIZIONE LIMITE DI SPESA DI PERSONALE DELL'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO. APPROVAZIONE INTEGRAZIONE AL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE.
- DGR n. 50 del 23/1/2017
APPROVAZIONE ACCORDO ATTUATIVO TRA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E CITTÀ METROPOLITANA

DI BOLOGNA IN MATERIA DI AGRICOLTURA E DI AGROALIMENTARE IN ATTUAZIONE DELL'ART. 8 DELL'INTESA GENERALE QUADRO, STIPULATA AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015.

- DGR n. 407 del 05/04/2017

DIRETTIVA PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI PREVISTE DALL'ART. 19, COMMA 5, DELLA L.R. N. 13/2015 MEDIANTE L'AGENZIA PER LA SICUREZZA TERRITORIALE E LA PROTEZIONE CIVILE - DISPOSIZIONI RELATIVE A INTERVENTI INERENTI LA GESTIONE DEL SISTEMA IDROVIARIO PADANO-VENETO, LUNGO L'IDROVIA FERRARESE.

- DGR n. 1039 del 17/07/2017

RINNOVO DELLE CONVENZIONI STIPULATE AI SENSI DELL' ART. 15, COMMA 9, DELLA L.R. N. 13/2015 PER L'ESERCIZIO MEDIANTE ARPAE DELLE FUNZIONI ATTRIBUITE IN MATERIA AMBIENTALE ALLA CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA E ALLE PROVINCE DALL'ART. 1, COMMA 85, LETTERA A) DELLA LEGGE N. 56/2014.

- DGR n. 1658 del 30/10/2017

INTEGRAZIONE DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE N. 2124 DEL 5 DICEMBRE 2016 RELATIVA AD ELENCHI DEI BENI IMMOBILI AD USO REGIONALE DA ASSUMERE IN LOCAZIONE A SEGUITO DEL RIORRINO ISTITUZIONALE L.R. N. 13/2015.

- DGR n. 1540 del 16/10/2017

INDICAZIONI PER L'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ CONNESSE ALLA GESTIONE DEL DEMANIO IDRICO AI SENSI DELL'ARTICOLO 16 DELLA L.R. N. 13/2015.

- DGR n. 1780 del 13/11/2017

TRASFERIMENTO AD ARPAE DELLE RISORSE FINALIZZATE ALLA GESTIONE DEL SERVIZIO VOLONTARIO DI VIGILANZA ECOLOGICA PER L'ANNO 2017 (L.R. 23/1989 E L.R. 13/2015).

- DGR n. 10 del 08/01/2018

ATTRIBUZIONE AL SERVIZIO GEOLOGICO, SISMICO E DEI SUOLI DELLA COMPETENZA AL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE SISMICA PREVISTA ALL'ART. 15, COMMA 2, LETT. B) DELLA L.R. 13/2015 E

SS.MM. E ALL'ART. 11 DELLA L.R. 19/2008, PER TUTTI GLI INTERVENTI DI RILIEVO SOVRACOMUNALE, DI RIQUALIFICAZIONE DELL'EX AREA MANIFATTURA TABACCHI DI BOLOGNA RIGUARDANTI IL TECNOPOLO DI BOLOGNA

- DGR n. 1216 del 30/7/2018

ATTRIBUZIONE RISORSE FINANZIARIE AD AIPO PER LE ATTIVITÀ DELEGATE IN MATERIA DI NAVIGAZIONE INTERNA PER L'ANNO 2018. L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

- DGR n. 1315 del 02/08/2018

RINNOVO DELLE CONVENZIONI STIPULATE AI SENSI DELL' ART. 15, COMMA 9, DELLA L.R. N. 13/2015 PER L'ESERCIZIO MEDIANTE ARPAE DELLE FUNZIONI ATTRIBUITE IN MATERIA AMBIENTALE ALLA CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA E ALLE PROVINCE DALL'ART. 1, COMMA 85, LETTERA A) DELLA LEGGE N. 56/2014.

- DGR n. 1597 del 01/10/2018

TRASFERIMENTO DELLE RISORSE FINANZIARIE ALL'AGENZIA REGIONALE PER LA SICUREZZA TERRITORIALE E LA PROTEZIONE CIVILE PER SPESE RELATIVE A SERVIZI TECNICI, RILIEVI INDAGINI E VERIFICHE FINALIZZATE ALLA REALIZZAZIONE DEL PONTE BARDELLA, DEL PONTE FERROVIARIO MERCI E DEL PONTE MADONNA LUNGO L'IDROVIA FERRARESE L.R. 13/2015.

- DGR n. 2145 del 10/12/2018

CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E AIPO PER LA DISCIPLINA DEL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE REGIONALE SULLE FUNZIONI DELEGATE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

- DGR n. 2249 del 27/12/2018

PROROGA DI 12 MESI DELLA CONVENZIONE FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, LE PROVINCE E LA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA PER LA GESTIONE DEI RAPPORTI INTERCORRENTI A SEGUITO DEL TRASFERIMENTO DI PERSONALE EFFETTUATO AI SENSI DELLA L.R. 13/2015.

- DGR n. 2289 del 27/12/2018

APPROVAZIONE DI SCHEMA DI CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E GLI ENTI DI

GESTIONE PER I PARCHI E LA BIODIVERSITÀ PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II..

- DGR n. 57 del 21/01/2019

APPROVAZIONE DI SCHEMA DI CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E GLI ENTI DI GESTIONE PER I PARCHI E LA BIODIVERSITÀ PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II..

- DGR n. 188 del 04/02/2019

APPROVAZIONE DI SCHEMA DI CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E ARPAE EMILIA-ROMAGNA PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015.

- DGR n. 500 del 01/04/2019

APPROVAZIONE DI SCHEMA DI CONVENZIONE FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E L'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. 13/2015.

- DGR n. 618 del 15/04/2019

COORDINAMENTO ED AGGIORNAMENTO DI DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE RELATIVE ALL'AGENZIA PER LA SICUREZZA TERRITORIALE E LA PROTEZIONE CIVILE ED AL FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITA' PREVISTE DALLA L.R. N. 1/2005 E SS.MM.II. E DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II..

- DGR n. 711 del 13/05/2019

ATTRIBUZIONE DI RISORSE FINANZIARIE AD AIPO PER LE ATTIVITÀ DELEGATE IN MATERIA DI NAVIGAZIONE INTERNA PER L'ANNO 2019. L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II..

- DGR n. 1535 del 23/09/2019

RINNOVO DELLE CONVENZIONI STIPULATE AI SENSI DELL' ART. 15, COMMA 9, DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II. PER L'ESERCIZIO MEDIANTE ARPAE DELLE FUNZIONI ATTRIBUITE IN MATERIA AMBIENTALE ALLA CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA E ALLE PROVINCE DALL'ART. 1, COMMA 85, LETTERA A) DELLA LEGGE N. 56/2014.

- DGR n. 2009 del 11/11/2019

PROROGA CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA ROMAGNA, L'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO, LE PROVINCE E LA CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA PER LA GESTIONE DEI RAPPORTI INTERCORRENTI A SEGUITO DEL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE EFFETTUATO AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II. E DELLA L. N. 205 DEL 27/12/2017.

- DGR n. 2362 del 22/11/2019

CONVENZIONE FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, LE PROVINCE E LA CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI ASSEGNATE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II..

- DGR n. 2323 del 22/11/2019

SCHEMA DI CONVENZIONE FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E LE DESTINAZIONI TURISTICHE "EMILIA" E "ROMAGNA" PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE IN MATERIA DI TURISMO AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

- DGR n. 842 del 13/07/2020

ATTRIBUZIONE DI RISORSE FINANZIARIE AD AIPO PER LE ATTIVITÀ DELEGATE IN MATERIA DI NAVIGAZIONE INTERNA PER L'ANNO 2020. L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

2. Valutazione del numero e delle caratteristiche, anche qualitative, delle normative di settore conseguenti all'entrata in vigore della legge 13 (art. 74, comma 1, lettera b)

Le disposizioni intervenute a partire dall'entrata in vigore della l.r. n. 13 del 2015 si possono distinguere in due grandi categorie: da una parte interventi di manutenzione, ovvero di mera modifica alla legge, dall'altra interventi legislativi di attuazione della legge medesima o che comunque presentano collegamenti sostanziali con la 13 in quanto diretti a garantire la sistematicità dell'ordinamento regionale relativo all'assetto di funzioni sul territorio.

Alla prima categoria sono riconducibili le disposizioni contenute:

- nell'**articolo 11 della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 25**, in materia di *trasferimenti di funzione*. La disposizione stabilisce che, al fine di garantire la continuità amministrativa, nelle more del percorso di attuazione di cui agli articoli 68 e 69 della l.r. n. 13 del 2015, per far fronte agli oneri connessi al subentro nei contratti e per far fronte alle spese di funzionamento relative allo svolgimento delle funzioni oggetto di trasferimento dalla Città metropolitana di Bologna e dalle Province alla Regione, la Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per l'istituzione e la dotazione di appositi capitoli nell'ambito delle specifiche missioni e programmi, nella parte spesa del bilancio regionale, mediante l'utilizzo dei fondi a tale specifico scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale di cui al capitolo U86350 "*Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione*";
- nell'**articolo 19 della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 22** (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2016*) che in materia di procedimenti amministrativi, aggiunge un comma 3-bis all'art. 69 della l.r. 13/2015 ai sensi del quale la Città metropolitana di Bologna e le Province concludono i procedimenti per i quali la Regione, alla data del 31 dicembre 2015, ha già assegnato alle medesime amministrazioni le relative risorse finanziarie;
- nell'**articolo 22 della medesima legge regionale n. 22 del 2015**, ai sensi del quale, da un lato, il personale addetto all'esercizio delle funzioni di polizia provinciale rimane assegnato alla Città metropolitana di Bologna e alle Province in relazione alle funzioni loro attribuite dalla legge n. 56/2014 (in particolare la *vigilanza sulle strade* e la *vigilanza ambientale*) e dalla l.r. n. 13 del 2015 (in particolare la *vigilanza*, l'applicazione delle sanzioni amministrative e l'introito dei relativi proventi in materia di protezione della fauna selvatica, esercizio dell'attività

venatoria, di tutela della fauna ittica ed esercizio della pesca nelle acque interne, nonché le attività collegate all'attuazione dei piani di controllo della fauna selvatica, *ex art. 40, comma 1, **secondo periodo***); dall'altro, sulla base di apposite convenzioni con le Province e la Città metropolitana di Bologna, la Regione, e le sue Agenzie, possono avvalersi del medesimo personale per le funzioni di vigilanza già svolte dalla polizia provinciale nelle materie affidate alla Regione ai sensi della l.r. 13, tra le quali vanno annoverate, principalmente, quelle di cui al **primo periodo** del comma 1 dell'art. 40 (*"funzioni di programmazione e pianificazione, [...] amministrative in applicazione della normativa comunitaria, statale e regionale in materia di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria e in materia di tutela della fauna ittica ed esercizio della pesca nelle acque interne"*);

- nell'**articolo 5 della legge regionale 9 maggio 2016 n. 7** (*Disposizioni collegate alla prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018*), il quale modifica l'articolo 69 della legge regionale n. 13 del 2015 aggiungendovi il comma 3-ter sulla disciplina della conclusione dei procedimenti in materia di agricoltura da parte degli enti subentrati alle Comunità montane e per i quali la Regione, alla data del 31 marzo 2016, ha già assegnato alle medesime amministrazioni le relative risorse finanziarie. A tal fine, una quota del personale regionale può essere utilizzata da tali enti sulla base di convenzioni con la Regione;
- nell'**art. 28 della legge regionale 30 maggio 2016, n. 9** (*Legge comunitaria regionale per il 2016*) di modifica dell'articolo 17 della l.r. n. 13 del 2015. La nuova disposizione, sostituendo il comma 2, prevede che, mediante la sezione in materia di energia dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE), siano inoltre esercitate le funzioni di affidamento dei servizi della distribuzione di gas naturale, nei casi in cui sia stata individuata la Provincia come stazione appaltante, e salve le competenze dei Comuni in materia. In caso d'inerzia, la Regione esercita i poteri d'intervento sostitutivo previsti dalle norme statali in materia. Sostituendo il comma 4 dell'art. 17 della l.r. 13, inoltre, si prevede che la Regione eserciti le funzioni relative al rilascio delle intese per le opere di competenza statale, in materia ambientale e di energia, e che, nel caso di opere non soggette a procedure in materia di valutazione ambientale, l'intesa sia rilasciata previa acquisizione del parere tecnico da parte di ARPAE;
- Nell'**art. 9 della legge regionale 29 luglio 2016, n. 13**, che aggiunge la lett. d)-bis al comma 3

dell'articolo 16 della l.r. n. 13, prevedendo che ARPAE svolga le funzioni relative alla gestione delle attività in materia di informazione ed educazione alla sostenibilità definite e previste dalla l.r. n. 27 del 2009, secondo le direttive della Giunta regionale. Inoltre, inserendo il successivo comma 3-*bis*, sono precisate quali sono le attività di informazione ed educazione alla sostenibilità svolte da ARPAE.

- Nell'**art. 25 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 14** (*Legge comunitaria regionale per il 2017*) che modifica l'art. 17 della l.r. n. 13 prevedendo che ARPAE, tramite apposita sezione, eserciti le funzioni amministrative in materia di energia ed in particolare quelle relative a:
 - a) Le autorizzazioni di infrastrutture di stoccaggio di gas naturale liquefatto (GNL) con capacità inferiore a 200 tonnellate e superiori o uguali a 50 tonnellate;
 - b) tutte le autorizzazioni in materia di energia non riservate dall'ordinamento allo Stato o ai Comuni e loro Unioni.

Inoltre, viene sostituito il comma 4 dell'art. 17 della l.r. n. 13, prevedendo che la Regione eserciti le funzioni relative al rilascio delle intese per le opere di competenza statale e negli altri casi previsti dalla legge e, nel caso di opere non soggette a procedure di valutazione ambientale, ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) e ad autorizzazione unica ambientale (AUA), che l'intesa venga rilasciata previa acquisizione del parere tecnico da parte di ARPAE. Si precisa che tale parere non è richiesto nei casi di rinnovi di titoli e autorizzazioni senza modifica delle opere o del programma lavori;

- negli **artt. 29 e 30 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 16** (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici*) che modificano norme in materia ambientale della l.r. n. 13 del 2015. In particolare l'art. 29 specifica che il riferimento alle attività estrattive di cui all'art. 14 della legge 13 include quelle minerarie, mentre l'art. 30 integra l'art. 19 della legge 13 per precisare che l'RSTPC provvede, con riferimento al demanio, alla gestione dei relativi beni limitatamente alla progettazione e realizzazione degli interventi di prevenzione e sicurezza idrogeologica;
- negli **artt. 16 e 17 della legge regionale 17 dicembre 2017, n. 25** (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2018*) che modificano gli artt. 45 e 47 della legge 13 per spostare dalle province alla Regione le funzioni di rilascio e la revoca dell'attestato di idoneità e del tesserino di riconoscimento per le professioni turistiche di accompagnamento, oltre che di tenuta degli elenchi degli abilitati all'esercizio delle diverse professioni turistiche;

- nell'**art. 38 della medesima l.r. n. 25 del 2017**, che modifica il riparto di funzioni fissato dalla l.r. n. 13 del 2015 in materia di raccolta dei funghi. Fino a quel momento infatti il comma 5 dell'art. 18 della legge 13 disponeva che fuori dalle aree protette queste funzioni spettassero ai comuni e alle loro unioni, mentre con questa modifica è stato stabilito che sono svolte dalla Regione sui territori dei comuni non appartenenti a unioni montane o non convenzionati con esse o con Enti Parco;
- nell'**art. 41 della medesima l.r. n. 25 del 2017**, che in combinato con l'art. 40 modifica l'articolazione organizzativa dell'ARPAE anche in conseguenza della riforma avviata con la legge 13. È stato così stabilito che l'Agenzia sia organizzata in articolazioni centrali, territoriali di area vasta e tematiche, e che le articolazioni centrali esercitino funzioni di coordinamento e controllo delle articolazioni territoriali, e che assicurino la gestione unitaria delle risorse tecniche, finanziarie ed umane; le articolazioni territoriali esercitano attività a prevalente contenuto tecnico, di norma a scala sovra provinciale, con possibilità di articolarsi in più sedi per unità territoriale, laddove le esigenze organizzative e di servizio richiedano un presidio diretto sul territorio; le articolazioni tematiche presidiano ambiti specialistici di valenza anche sovra-territoriale.

Alla seconda categoria sono riconducibili

- la **legge regionale 26 febbraio 2016, n. 1** (*“Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 “Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria” in attuazione della legge regionale 30 luglio 2015, n. 13”*),

La legge regionale n. 1 del 2016 apporta modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 *“Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria”* per proseguire nel percorso di razionalizzazione in materia di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria iniziato con l'approvazione della l.r. n. 13 e volto ad accentrare a livello regionale l'esercizio di tali funzioni. Le modifiche di cui alla citata legge 13 assegnano infatti alla Regione le funzioni di programmazione e pianificazione nonché tutte le funzioni amministrative in applicazione della normativa comunitaria, statale e regionale in materia di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria, escludendo le attività di vigilanza, di applicazione delle sanzioni amministrative e di attuazione dei piani di controllo che restano confermate alle Province e alla Città metropolitana di Bologna.

- la **legge regionale 02 marzo 2016, n. 2** "*Norme regionali in materia di organizzazione degli esercizi farmaceutici*".

L'articolo 64 della l.r. n. 13, rubricato "*Organizzazione del servizio farmaceutico*", è dedicato al nuovo assetto delle funzioni in materia di organizzazione del servizio farmaceutico. La disposizione ha stabilito che le funzioni in materia, svolte in precedenza prevalentemente dalle province, venissero ripartite tra la Regione, i Comuni e le Aziende Sanitarie. In particolare, in coerenza con l'attribuzione da parte del legislatore nazionale della funzione di individuazione delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione in capo al Comune, il legislatore regionale ha disegnato un sistema che prevede in capo ai Comuni l'esercizio di tutte le competenze strettamente connesse alla pianificazione sul territorio delle sedi farmaceutiche, riservando alla Regione, che si avvale delle Aziende Sanitarie, le funzioni di impulso, controllo e sostituzione volte a garantire l'approvazione biennale delle piante organiche e i conseguenti concorsi per l'assegnazione delle sedi. L'articolo in oggetto, inoltre, rimandava ad una successiva legge regionale la disciplina del procedimento di formazione e revisione della pianta organica. L'art. 88 della l.r. 13 del 2015 abroga, a decorrere dall'entrata in vigore della riforma dell'organizzazione del servizio farmaceutico, gli articoli 185 e 186 della legge regionale n. 3 del 1999, riguardanti le funzioni provinciali in materia di servizi farmaceutici.

La **legge regionale n. 2/2016**, dunque, in attuazione del citato articolo 64 della l.r. n. 13 del 2015, disciplina l'organizzazione del *servizio farmaceutico*, tenendo conto delle competenze in materia attribuite a Regione, Comuni e Aziende USL.

- la **legge regionale 25 marzo 2016, n. 4** recante "*Ordinamento turistico regionale – Sistema organizzativo e politiche di sostegno alla valorizzazione e promo commercializzazione turistica. Abrogazione della legge regionale 4 marzo 1998, n. 7 (Organizzazione turistica regionale - interventi per la promozione e la commercializzazione turistica)*".

La **l.r. n. 4/2016** riforma la disciplina concernente l'organizzazione turistica regionale, nel rispetto delle norme recate dalla l.r. n. 13. L'art. 12, in particolare, introduce nell'ordinamento regionale le Destinazioni Turistiche di interesse regionale e al comma 1 prevede che la Regione istituisca, su proposta della Città Metropolitana di Bologna e delle Province, le aree vaste a finalità turistica di cui all'articolo 48 della l.r. 13 del 2015. Le proposte devono essere presentate entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge;

- la **legge regionale 15 luglio 2016, n. 11** (*Modifiche legislative in materia di politiche sociali, per*

le giovani generazioni, e abitative conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale) attua l'art. 65 della l.r. n. 13/2015, norma che reca disposizioni di adeguamento delle leggi regionali vigenti in materia di politiche sociali, per le giovani generazioni e abitative, volte al completamento del processo di riordino e all'armonizzazione della normativa regionale in dette materie;

- la **legge regionale 30 settembre 2016, n. 17** (*Modifiche alla legge regionale 2 settembre 1991, n. 24 "Disciplina della raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi nel territorio regionale e della valorizzazione del patrimonio tartufigeno regionale"*). La legge 17 reca una riforma della legislazione regionale vigente in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi coerente con quanto stabilito dalla l.r. n. 13 del 2015, ed in particolare con l'art. 38 concernente le funzioni già esercitate dalle Province in materia, transitate in capo alla Regione per effetto della stessa l.r. 13;
- la **legge regionale 25 novembre 2016, n. 21** (*Misure urgenti per la definizione di procedimenti riguardanti l'esercizio finanziario 2016*), il cui articolo 3, al comma 1, dà attuazione all'articolo 40 della l.r. 13 del 2015, prevedendo il concorso della Regione alle spese per l'esercizio delle funzioni di vigilanza in materia di attività venatoria di cui all'articolo 40 della l.r. n. 13, in quanto accessorie rispetto alle funzioni principali esercitate dalla Regione ai sensi del medesimo articolo 40, comma 1, sulla base di convenzioni con la Città metropolitana di Bologna e le Province. A tal fine, la Regione è autorizzata a trasferire alla Città metropolitana di Bologna e alle Province, sulla base di convenzioni, le risorse necessarie per far fronte alle spese di funzionamento connesse alla permanenza di personale regionale nelle sedi provinciali, nelle more del subentro della Regione nei contratti e negli oneri relativi a beni, servizi e forniture, ovvero per far fronte alle spese di funzionamento sostenute da tali Enti per il personale regionale distaccato. Qualora funzioni regionali già svolte in forza di delega o convenzione dalla Città metropolitana di Bologna e dalle Province siano state, nel corso dell'anno 2016, svolte dalle Unioni di Comuni, il trasferimento di risorse regionali previsto a copertura delle spese di funzionamento è assegnato direttamente alle Unioni medesime. Per far fronte agli oneri derivanti dalle predette previsioni, al bilancio di previsione 2016-2018 sono apportate le conseguenti variazioni compensative di competenza e di cassa;
- alcune disposizioni della **legge regionale 23 dicembre 2016, n. 25** (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2017*). In particolare si tratta:

- dell’**Art. 13**, il quale reca ulteriori disposizioni per l’attuazione del Titolo II, Capo I, della l.r. n. 13 del 2015, con particolare riferimento alle **funzioni in materia di sicurezza territoriale e protezione civile in attuazione** – nelle more della riforma della disciplina concernente l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile- dell’articolo art. 19 comma 5, della l.r. 13, il quale stabilisce che, mediante la predetta Agenzia, la Regione cura in particolare la progettazione e realizzazione interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico e di sicurezza idraulica, esercita le funzioni afferenti al servizio di piena, al nullaosta idraulico e alla sorveglianza idraulica. L’Agenzia rilascia, inoltre, i pareri previsti dalla normativa di settore. Esercita altresì le funzioni in materia di trasporto marittimo e fluviale previste dall'articolo 30, comma 1, lettere c), f) e g).
- dell’**Art. 14**, il quale reca disposizioni transitorie per gli effetti della pianificazione provinciale in materia ambientale nelle more del completamento del processo di riforma istituzionale avviato con la l.r. n. 13 del 2015;
- dell’**Art. 23**, il quale modifica l’articolo 45 della l.r. n. 13 del 2015 relativo alle **funzioni della Regione in materia di attività produttive, commercio e turismo** aggiungendo un comma 3 bis relativo alle funzioni della Città metropolitana (**funzioni di promozione dello sviluppo economico e territoriale** dell'area metropolitana bolognese e nell'interesse dell'intero territorio regionale);
- dell’**Art. 24** il quale reca modifiche all'articolo 47 della legge regionale n. 13 del 2015 relativo alle **funzioni delle Province in materia di commercio e turismo**;
- dell’**Art. 25**, il quale reca modifiche all'articolo 12 della legge regionale n. 4 del 2016 sulle **aree vaste a finalità turistica di cui all'articolo 48 della legge regionale n. 13 del 2015**: Vengono aggiunti 2 nuovi commi all’articolo 12 ai sensi dei quali una Provincia contermina alla Città metropolitana di Bologna può delegare alla Città metropolitana funzioni di cui alla presente legge, sulla base di un'apposita convenzione che le individua e ne regola i relativi rapporti;
- la **legge regionale 06 marzo 2017, n. 2** recante “Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2012, n. 11 (*Norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina*

della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne), che reca la modifica alla legislazione di settore in coerenza con quanto stabilito dalla l.r. n. 13;

- la **legge regionale 18 luglio 2017, n. 14** (*Legge comunitaria regionale per il 2017*) che dispone alcune modifiche alla legge regionale n. 26 del 2004 in materia di energia per adeguare la normativa di settore a quanto disposto dalla l.r. n. 13 del 2015, prevedendo, in particolare, che le funzioni amministrative dell'Agenzia per l'energia siano svolte dalla sezione competente per le funzioni amministrative in materia di energia dell'ARPAE;
- la **legge regionale 18 luglio 2017, n. 15** (*Collegato alla legge comunitaria regionale 2017 - abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali. Modifiche alle leggi regionali n. 11 del 2012, n. 2 del 2017 e n. 4 del 2017*) che all'articolo 3 detta alcune disposizioni di modifica alle leggi regionali n. 11 del 2012 e n. 2 del 2017 in materia di tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne per adeguare la disciplina di settore a quanto stabilito dalla l.r. 13 del 2015;
- la **legge regionale 18 luglio 2017, n. 16** (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici*) che all'art. 39 incarica la Regione di garantire l'esercizio integrato delle funzioni per la tutela dell'ecosistema marino e delle zone costiere attraverso il coordinamento dei soggetti del sistema regionale che agiscono a tale fine, in particolare l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (ARPAE) e la Fondazione Centro Ricerche Marine, a cui la Regione partecipa per lo svolgimento delle attività di ricerca, studio, analisi e monitoraggio in materia; inoltre la legge regionale citata con gli artt. 2 e 3 revisiona la l.r. 4 settembre 1981, n. 30 (Incentivi per lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse forestali) proprio per adeguarne il contenuto alle novità introdotte dalla legge 13, si pensi in particolare alle nuove norme sul regolamento forestale regionale e sulle funzioni di vigilanza per controllarne la corretta attuazione che sono state trasferite dalla legge 13 dalle province ai comuni e loro unioni;
- la **legge regionale 01 agosto 2017, n. 18** (*Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2017-2019*), che all'art. 16 trasferisce direttamente all'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile i beni mobili e i beni mobili registrati di proprietà delle province utilizzati per

l'esercizio delle funzioni di gestione previste dall'articolo 14, co. 1, lettere h), i), l) ed m) della legge 13 (ossia relative a difesa del suolo, estrattivo, sismica e protezione civile).

- la **legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24** che ha riformato *in toto* la disciplina emiliano-romagnola sull'uso del suolo. La nuova legge non si è limitata all'aggiornamento della previgente l.r. n. 20 del 2000 in quanto ha cambiato l'impostazione di fondo dell'urbanistica in Emilia-Romagna, superando il modello di sviluppo fondato sul consumo del suolo e il corrispondente, complesso processo di pianificazione. Per realizzare i nuovi obiettivi di rigenerazione urbana, la l.r. n. 24 del 2017 ha chiesto ai comuni di dotarsi, entro tempi certi e brevi, di un ufficio di piano e di un nuovo piano urbanistico, il PUG (sostitutivo di PSC e RUE), e contestualmente ha semplificato il sistema degli strumenti di pianificazione, prevedendo un unico piano generale per ciascun livello istituzionale (PUG comunale, PTM/PTAV a livello metropolitano o di area vasta, PTR a livello regionale) che tra loro non stanno più in rapporto gerarchico bensì di competenza. Emerge così un nuovo impianto coerente con le linee di fondo tracciate dalla legge 13, come risulta anche sotto il profilo dell'integrazione istituzionale. Si pensi che nella formazione del PTR la Regione, in base all'art. 40 della l.r. n. 24 del 2017, deve perseguire la massima integrazione tra tutti i livelli istituzionali del governo territoriale, valorizzando le nuove sedi per la governance multilivello previste dalla legge 13 quali strumenti di concertazione e codecisione delle strategie territoriali e di condivisione degli indirizzi. A tal fine la Giunta regionale può convocare una sessione speciale della Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale di cui all'art. 10 della legge 13. Inoltre la Regione assicura l'integrazione ed il coordinamento tra le previsioni del PTR ed i contenuti del Piano Territoriale Metropolitano, in coerenza con il ruolo e le funzioni di governo del territorio della Città metropolitana di Bologna, tramite apposito accordo territoriale. L'art. 42 poi prevede che i "*soggetti d'area vasta*" curano la pianificazione strategica d'area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali di comuni e unioni (con la precisazione che ai fini della legge 24 costituiscono soggetti di area vasta le province, che esercitano le funzioni pianificatorie anche in forma associata negli ambiti territoriali stabiliti ai sensi dell'art. 6 della legge 13).

2.1 Ulteriori passi nel percorso del riordino territoriale: la legge regionale n. 23 del 2019

Al fine di condurre un discorso unitario sulla legislazione più recente, sembra opportuno trattare le

norme varate negli anni 2018, 2019 e 2020 senza scinderle nelle due categorie usate finora, degli interventi di manutenzione della legge e di quelli che le sono correlati più o meno strettamente.

Nella seconda parte della legislatura infatti lo sviluppo delle linee d'azione aperte nel 2015 dalla legge 13 ha richiesto più che altro interventi di manutenzione, in parte della stessa legge 13 e in parte delle leggi settoriali collegate, più un adeguamento a fine 2019 collegato al rinnovo della convenzione tra Regione e province per la gestione delle funzioni rimaste in capo a queste ultime.

Di seguito saranno trattati i principali provvedimenti, sempre per consentire all'Assemblea ogni valutazione sull'attuazione della legge di riordino in merito al progresso dei trasferimenti di funzioni e personale, così come al raccordo con le normative di settore collegate, nonché alle attività dei tavoli interistituzionali e dei centri di competenza e di missione.

Con l'art. 8 della **l.r. 22 ottobre 2018, n. 14** (*Attuazione della sessione europea regionale 2018 - Abrogazioni e modifiche di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali*) sono stati apportati pochi ritocchi alla legge 13 nella parte relativa alla **tutela dell'ambiente e difesa del suolo**. Il primo dei due interventi è meramente formale, cioè diretto a sostituire il rinvio contenuto nell'art. 15 della legge 13 alle norme della l.r. n. 9 del 1999 sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA), nel frattempo sostituita dalla l.r. n. 4 del 2018.

Sempre con l'art. 8 della l.r. n. 14 del 2018 è stata introdotta una novità sostanziale nel riparto di funzioni fissato dalla 13. È stato infatti integrato il comma 6 dell'art. 15 della legge 13 – che fino a quel momento si era occupato di piani delle attività estrattive – per attribuire a province e Città metropolitana di Bologna ulteriori funzioni di pianificazione, concernenti la *“localizzazione dell'emittenza radio e televisiva di cui all'articolo 3 della legge regionale 31 ottobre 2000, n. 30 (Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico)”*.

Come accennato nel dicembre **2018, con la l.r. n. 24** (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2019*), la Regione ha predisposto un aggiornamento più sistematico dell'ordinamento regionale collegato al riordino avviato nel 2015.

In primo luogo sono state inserite nuove norme di principio nel testo della legge 13 attinenti alla materia della trasparenza. L'art. 2 della legge 24 aggiunge all'art. 1 i commi 3-bis e 3-ter per affermare espressamente che la Regione Emilia-Romagna “informa la propria attività al principio di massima **trasparenza** e circolazione delle informazioni” con particolare riferimento – quanto all'ambito oggettivo di applicazione – *“agli atti di indirizzo, amministrativi, gestionali ed ispettivi”*; quanto

all'ambito di applicazione soggettivo, gli atti in questione possono essere sia quelli assunti direttamente dalla Regione sia quelli di agenzie, enti strumentali ed aziende regionali, nonché delle "società controllate". La Regione inoltre propone l'adozione delle medesime procedure ad "enti e società partecipate" affinché anch'essi garantiscano analoghi livelli di trasparenza e tempestività informativa.

L'art. 26 della l.r. n. 24 del 2018 si occupa delle **risorse** inerenti l'**esercizio di funzioni conferite** con la legge 13 agli enti locali ma anche di quelle che la Regione svolge tramite enti strumentali, al fine di favorirne l'esercizio autonomo (incluse quelle in materia di turismo ai sensi della l.r. 25 marzo 2016, n. 4 (*Ordinamento turistico regionale - Sistema organizzativo e politiche di sostegno alla valorizzazione e promocommercializzazione turistica*) e collegate alle Destinazioni turistiche.

È dunque disposto che dal 1° gennaio 2019 la Regione garantisce agli enti destinatari il trasferimento annuale delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni. Apposite convenzioni quantificheranno, tra l'altro, l'importo annuale del trasferimento finanziario in ragione del costo complessivo per ciascuna delle figure professionali in posizione di distacco al 31 dicembre 2018, fatte salve integrazioni specifiche per il sostegno dei costi generali e tenendo conto delle decurtazioni progressive dei costi sostenuti dalla Regione per il personale eventualmente distaccato.

Il comma 3 del citato art. 26 precisa che la posizione di distacco, su richiesta dell'ente e previo assenso del dipendente, può essere sostituita dal comando oneroso ex art. 8 della l.r. 16 gennaio 1997, n. 2 (*Misure straordinarie di gestione flessibile dell'impiego regionale*) per un periodo massimo di trentasei mesi non rinnovabile, decorrenti dal 1° gennaio 2019. Il comando è finalizzato a garantire all'ente di adeguare il proprio organico per dotarsi stabilmente di personale proprio (anche tramite mobilità volontaria del personale già comandato) e non comporta riduzione del finanziamento.

Il periodo di distacco o di comando oneroso non può complessivamente superare il periodo massimo di trentasei mesi, in quanto finalizzato a permettere a ogni ente di completare il proprio organico per l'esercizio autonomo delle funzioni conferite. Tale esercizio peraltro è stato regolamentato da convenzioni tra Regione ed enti per quanto concerne gli aspetti finanziari, le modalità di gestione del personale in posizione di distacco o comando e le eventuali procedure di mobilità volontaria tra gli enti; le convenzioni possono prevedere il trasferimento di quote di dotazione organica tra gli enti nonché l'adeguamento dei fondi e degli istituti del salario accessorio.

Si tratta, in definitiva, di una norma organizzativa importante. Completati i primi tre anni dall'avvio del processo di riordino e verificata l'insussistenza di esuberi tra il personale trasferito a enti locali e

agenzie regionali, la Regione ha garantito ai nuovi titolari delle funzioni il trasferimento delle risorse finanziarie per consentire loro di organizzare stabilmente i propri organici per l'esercizio delle funzioni in oggetto. Non sussistendo più la necessità di trasferire il personale regionale già in posizione di distacco fino a fine 2018, è stato reso possibile il rinnovo del distacco o il comando oneroso del personale regionale per un periodo transitorio massimo di tre anni a decorrere dal 1° gennaio 2019. A fronte di questa facoltà è stato disposto che ogni ente coinvolto nel conferimento di funzioni regionali si organizzi ampliando i propri organici per far fronte alle funzioni esercitate anche nell'ambito di progetti speciali o accordi attuativi della legge regionale. Nello stesso tempo e con gradualità il personale già distaccato che intenda rientrare nell'organizzazione regionale potrà essere ricollocato in una delle funzioni regionali che presentano carenza di organico.

Sebbene non sempre dirette a intervenire sul testo della legge 13, vanno considerate altre disposizioni della l.r. n. 24 del 2018 in quanto comunque collegate al percorso di riordino territoriale. Si pensi al **settore dell'ambiente e della difesa del suolo**.

L'art. 13 aggiunge un comma all'art. 3 della l.r. 30 ottobre 2008, n. 19 (*Norme per la riduzione del rischio sismico*). Si tratta di una norma molto importante sul processo di progressiva acquisizione da parte dei comuni delle competenze e capacità amministrative necessarie all'esercizio delle funzioni inerenti alle **verifiche antisismiche**. Nel 2008 infatti la legge regionale sulla sismica incaricò i comuni e le loro unioni delle autorizzazioni sismiche e dei controlli sui depositi di progetto nelle zone a bassa sismicità, concedendo però agli uffici comunali un lungo periodo di tempo per attrezzarsi al compito; nel frattempo la legge 19 consentì ai comuni di avvalersi delle strutture tecniche regionali e in particolare dei Servizi tecnici di bacino. Dopo l'attuazione della l.r. n. 13 del 2015 l'avvalimento è proseguito a carico di uffici regionali e dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile. Dopo dieci anni di questo regime transitorio la citata l.r. n. 24 del 2018 ne ha sancito il termine, consentendo però ai comuni di convenzionarsi con la Città metropolitana di Bologna e con le province "per la costituzione di apposite strutture tecniche cui conferire l'esercizio delle funzioni in materia sismica loro attribuite".

Merita poi menzionare quattro articoli della l.r. n. 24 del 2018 sugli **ambiti di tutela naturalistica**.

L'art. 16 ha sostituito l'art. 53 della l.r. 17 febbraio 2005, n. 6 (*Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle Aree naturali protette e dei siti della Rete natura 2000*) attribuendo alla Giunta regionale la funzione di **istituzione delle Aree di riequilibrio ecologico**, mentre in precedenza spettava agli Enti di Gestione per i Parchi e la Biodiversità (comunque su

autorizzazione della Giunta). È scomparsa anche la competenza provinciale a istituire le aree “già previste dagli strumenti urbanistici comunali”. Di conseguenza è stato cambiato l’art. 54, trasferendo alla Giunta regionale anche il potere di attribuire la gestione delle aree suddette a comuni e loro unioni.

L’art. 18 della l.r. n. 24 del 2018 introduce nella l.r. n. 6 del 2005 l’art. 54-bis, in base al quale nel caso che più comuni o più unioni siano interessati dalla presenza sul loro territorio di aree di riequilibrio ecologico o di siti della *Rete natura 2000* caratterizzati da vicinanza geografica o da ecosistemi tipologicamente simili, possono, previa intesa con la Regione, stipulare apposite convenzioni finalizzate alla loro gestione e conservazione. La Regione può concorrere alle loro spese di gestione attraverso la concessione di appositi contributi finanziari, compresi quelli per gli investimenti volti alla loro conservazione e valorizzazione.

Da ultimo va ricordato che l’art. 19 della l.r. n. 24 del 2018 abroga le norme incompatibili con le modifiche appena riportate, tra cui la lettera d) del comma 2 dell’art. 18 della legge 13 con cui era stata confermata agli enti di gestione dei parchi la funzione d’istituzione delle aree di riequilibrio ecologico.

Altre norme della l.r. n. 24 del 2018 apportano ulteriori adeguamenti all’assetto funzionale territoriale in relazione con quanto previsto dalla legge 13 e dalle successive leggi regionali sul riordino territoriale.

Per esempio nel settore del **turismo** va menzionato l’art. 4, che modifica l’art. 3 della già citata l.r. n. 4 del 2016 per consentire alla Città metropolitana di Bologna e alle province di affidare con convenzione le funzioni di cui al comma 1, lettera c), alle Destinazioni turistiche le funzioni di coordinamento delle attività di accoglienza, informazione locale e assistenza ai turisti. Si tratta dunque di un ulteriore intervento per consentire alle province flessibilità di gestione dei loro compiti senza indebolirne il ruolo.

In materia di **trasporti pubblici**, l’art. 21 ha inciso l’art. 167 della nota l.r. n. 3 del 1999 con la quale furono recepite le “*riforme Bassanini*”.

La disposizione modificata attiene al riparto di risorse per la rete viaria d’interesse regionale, che dal 2018 sono state destinate anche a interventi di ripristino o consolidamento di opere d’arte per evitare limitazioni alla circolazione lungo la rete provinciale “*con priorità di spesa per quella ricadente nella rete stradale di interesse regionale al fine di mantenere omogenei standard tecnici e funzionali*”.

Questa modifica si è resa necessaria per consentire l'assegnazione alle province e alla Città metropolitana di contributi destinati ad interventi di ripristino o consolidamento di opere d'arte resisi necessari per evitare limitazioni alla circolazione lungo la rete provinciale. Va segnalato peraltro che con **l'art. 35 della l.r. n. 11 del 2018** era già stato consentito alla Regione di assegnare alla Città metropolitana di Bologna e alle province fondi per la realizzazione di interventi sulla viabilità inseriti in provvedimenti di programmazione negoziata di cui alla l.r. 20 aprile 2018, n. 5 (*Norme in materia di interventi territoriali per lo sviluppo integrato degli ambiti locali*) o il **cofinanziamento regionale d'interventi sulle strade provinciali** oggetto di finanziamento da parte di organismi di diritto pubblico o soggetti privati (tramite modifica dell'art. 167-bis della l.r. n. 3 del 1999).

La **l.r. 30 luglio 2019, n. 13** (*Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2019-2021*) ha contenuto direttamente o indirettamente correlato a norme di tipo finanziario e riguarda anche alcune delle modifiche apportate alla l.r. n. 13 del 2015 e alle norme di settore attributive di funzioni.

Con l'art. 7, per esempio, sono stati modificati due articoli, 16 e 19, della legge 13 al fine di potenziare il sistema di **vigilanza** sulle aree del **demanio idrico** sfruttando le sinergie possibili con le attività di sorveglianza idraulica. Nello specifico è stato disposto espressamente che rientrano tra i compiti dell'Agenzia Regionale di Sicurezza Territoriale e di Protezione Civile (ARSTPC) quelli in materia di sorveglianza e manutenzione nelle aree non concesse, quindi sono sottratti a quelli dell'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia (ARPAE).

L'impatto finanziario delle funzioni di controllo sul demanio idrico è intuibile, viste le ricadute sui canoni di concessione, la cui disciplina è stata oggetto di alcune modifiche da parte di altre disposizioni della l.r. n. 13 del 2019.

Allo scopo di rafforzare la finanza comunale, poi, l'art. 2 della legge in esame ha modificato l'art. 16-bis della l.r. 17 agosto 1988, n. 32 (*Disciplina delle **acque minerali e termali**, qualificazione e sviluppo del termalismo*) per disporre il trasferimento automatico dei proventi dei canoni ai comuni sul cui territorio insiste l'attività estrattiva, mentre le norme previgenti lo ammettevano in via facoltativa. È stato però stabilito che i proventi siano utilizzati per la riqualificazione ambientale e la manutenzione delle infrastrutture viarie dei comuni interessati.

L'art. 3 ha integrato l'art. 12 della l.r. 18 luglio 1991, n. 17 (*Disciplina delle **attività estrattive***) prevedendo che le somme introitate dai comuni a fronte dell'esercizio dell'attività estrattiva e

devolute in percentuale alla Regione nella percentuale del 5% possano essere destinate da quest'ultima alla concessione di contributi alle Province e alla Città Metropolitana per supportare l'aggiornamento dei Piani Infraregionali delle Attività Estrattive (PIAE), di competenza appunto provinciale ai sensi dell'art. 15 della l.r. n. 13 del 2015.

Con l'art. 14 la regione torna sulla disciplina della **valutazione d'incidenza ambientale (VINCA)** per disporre che gli enti di gestione delle macroaree protette svolgano la VINCA – oltre che per i siti ricadenti nel perimetro dei parchi, delle riserve naturali, dei paesaggi naturali e seminaturali protetti e delle aree di riequilibrio ecologico – per i siti ubicati nelle aree contigue dei parchi regionali e interregionali (precedentemente di competenza comunale). Nel 2015 infatti la Commissione europea ha suggerito allo Stato italiano di assicurare che gli enti competenti per il rilascio della VINCA siano soggetti in grado di garantire il pieno rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa europea, citando come esempio di carenza da superare l'attribuzione di tale competenza ai comuni, che a parere della Commissione non possiedono le competenze tecniche necessarie.

La **legge collegata alla legge di stabilità regionale per il 2020 (10 dicembre 2019, n. 29)** ha coordinato l'art. 6 della l.r. n. 4 del 2000 (*Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico*) alle disposizioni sul processo di riordino istituzionale che hanno regionalizzato le funzioni prima attribuite alle province in merito all'istituzione e tenuta degli elenchi, al rilascio di attestati d'idoneità e tesserini di riconoscimento per l'esercizio delle professioni **turistiche**.

La l.r. n. 29 del 2019 poi è intervenuta a proposito di due **enti strumentali regionali**, l'IBACN e l'AREL. Nella materia culturale è stata prevista una modifica dell'art. 3 della l.r. 1° dicembre 1998, n. 40 (*Interventi finanziari speciali per la realizzazione di "Bologna città europea della cultura per l'anno 2000"*) in base a cui la Regione partecipa ad iniziative straordinarie per la valorizzazione delle espressioni storiche, artistiche e culturali regionali assicurando interventi finanziari speciali come recuperi e restauri di particolare valore o il miglioramento della fruibilità di immobili di pregio culturale. Da decenni la Regione Emilia-Romagna opera nel settore del patrimonio e dei beni culturali avvalendosi **dell'Istituto dei beni artistici, culturali e naturali** di cui alla legge regionale 10 aprile 1995, n. 29 (*Riordinamento dell'Istituto regionale per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna*), organo tecnico-scientifico della Regione al quale con la norma in esame è stato affidato il compito di curare l'attuazione degli interventi suddetti. Questa nuova attività

s'inscrive di fatto tra quelle prefigurate dalla legge 13 all'art. 56, in forza del quale tramite l'IBACN la Regione si occupa della programmazione e pianificazione (e relativa attuazione) in materia di cultura e spettacolo.

Quanto all'Agenzia regionale per il lavoro, l'art. 8 precisa l'ambito delle sue funzioni di gestione delle crisi aziendali e dei processi di autorizzazione degli ammortizzatori sociali di cui alla lettera m) del comma 2 dell'articolo 32-bis della legge regionale 1° agosto 2005, n. 17 (Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro), includendo la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga. Si ricordi che l'art. 32-bis della l.r. n. 17 del 2005 è stato introdotto dall'art. 54 della l.r. n. 13 del 2015. Con la norma in esame dunque è stato completato il processo di assegnazione delle competenze all'Agenzia, dopo che dal 1° giugno 2018 si era concluso il processo di trasferimento effettivo del personale dalle province e dagli uffici regionali.

Una trattazione a parte merita la **l.r. 6 novembre 2019, n. 23** (*Misure urgenti per la definizione di interventi da avviare nell'esercizio finanziario 2019*), che compie un **ulteriore passo nel percorso di riordino** territoriale avviato con la legge 13, tramite alcuni interventi mirati tanto nell'ambito del riparto di funzioni sul territorio quanto in quello delle risorse correlate, permettendo alla Regione di concorrere alle **spese** per l'esercizio di funzioni concernenti in particolare le aree naturali protette e la fauna selvatica, settori dove le amministrazioni provinciali hanno conservato competenze il cui esercizio si è rivelato talvolta critico proprio a causa di carenza di finanze e personale.

Il Capo V della legge, rubricato "Completamento del percorso di riordino territoriale", all'art. 8 si occupa di aree naturali protette, con disposizioni transitorie di carattere finanziario.

La Regione ha finanziato il sistema delle **aree naturali protette** per la quota **2019** di spettanza **delle province e della Città metropolitana** di Bologna quali soggetti che partecipano obbligatoriamente agli enti di gestione delle aree presenti nei loro territori (come previsto dall'art. 3 della l.r. 23 dicembre 2011, n. 24 "*Riorganizzazione del sistema regionale delle aree protette e dei siti della Rete natura 2000*" in recepimento dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 "*Legge quadro sulle aree protette*").

Infatti il "*Sistema regionale delle Aree protette e dei siti della Rete natura 2000*" si segnala come uno dei settori che più hanno risentito della "*Riforma Delrio*" o meglio del suo stato d'incompletezza dovuto alla mancata approvazione della riforma costituzionale che nel 2016: la condizione d'incertezza in cui versano gli enti provinciali dal 2014 ha prodotto effetti negativi indiretti sul sistema degli

enti che sul territorio regionale governano e gestiscono le aree naturali protette, dato che questo sistema si integra con quello provinciale sotto vari aspetti, incluso quello finanziario.

La natura transitoria dell'intervento regionale del 2019 ha consentito a province e Città metropolitana di restare parte degli enti di gestione delle macroaree, i quali peraltro ne hanno tratto beneficio in relazione allo svolgimento delle loro funzioni per l'attuazione della legge 13.

Gli artt. 9, 10 e 11 della l.r. n. 23 del 2019 si occupano dell'assetto di funzioni territoriali in materia di **fauna selvatica**. Prima del 2019 infatti la legislazione di settore non conteneva riferimenti espliciti al recupero, trasporto e smaltimento delle carcasse di animali selvatici rinvenute su suolo pubblico. Indicazioni espresse non provenivano nemmeno dalla l.r. 15 febbraio 1994, n. 8 (*Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria*), sebbene la Regione svolgesse di fatto tutte le funzioni di recupero degli animali, feriti o morti.

Con i menzionati artt. 9 e 10 la Regione ha trasferito in capo a province e Città metropolitana le funzioni di coordinamento di questi compiti a partire dal 1° gennaio 2020, integrando sia l'art. 40 della legge 13 sia la corrispondente norma di settore ovvero l'art. 26 della citata l.r. n. 8 del 1994. Questa scelta è dipesa da quella compiuta con la legge 13, che ha regionalizzato tutte le funzioni in materia di fauna selvatica lasciando però la vigilanza e l'irrogazione delle sanzioni, inclusa l'attuazione dei piani di controllo della fauna, in capo alle amministrazioni provinciali.

La l.r. n. 23 del 2019 dunque ha mirato a rendere più chiaro il quadro normativo e più coerente il riparto di funzioni sul territorio, anche al fine di risolvere alcune criticità interpretative emerse nell'ambito della Conferenza interistituzionale dopo il varo della legge 13.

In base al comma 2 dell'art. 10 i criteri di riparto delle risorse trasferite annualmente sono stati definiti dalle convenzioni di cui all'art. 3 della l.r. n. 21 del 2016, stipulate tra Regione, province e Città metropolitana per consentire alla Regione di concorrere alle spese per l'esercizio delle funzioni provinciali sulla fauna selvatica in attuazione della l.r. n. 13 del 2015.

Con l'art. 11, poi, la l.r. n. 23 del 2019 ha inteso garantire maggiore efficienza ed efficacia nell'esercizio delle attività connesse alla vigilanza di cui al citato art. 40 della legge 13 per l'anno 2019, riconoscendo a province e Città metropolitana di Bologna un contributo per attivare azioni di miglioramento organizzativo e strumentale (ripartendo le somme in proporzione alla superficie agro-silvo-pastorale di ciascun ente).

Con l'art. 12 della l.r. n. 23 del 2019 è stato integrato l'art. 55 della legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio) per consentire espressamente ai comuni di convenzionarsi con le province per avvalersi degli uffici di piano da queste istituiti.

La nuova versione dell'art. 55 dunque continua a disporre che i comuni, per l'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica, devono costituire, in forma singola o associata, apposite strutture denominate "**uffici di piano**", e che lo stesso devono fare le unioni comunali qualora titolari delle funzioni di pianificazione urbanistica ed edilizia; la novità risiede nell'attribuzione espressa (e dunque favorita dal legislatore regionale) di una facoltà organizzativa agli enti locali dell'Emilia-Romagna, anche al fine di rafforzare il ruolo delle province nel settore urbanistico.

A conclusione dell'analisi delle leggi regionali che intervengono a vario titolo e grado d'impatto sul riparto di funzioni tra Regione, suoi enti strumentali ed enti locali, richiedono una sintetica menzione alcuni provvedimenti monosettoriali con i quali, nella seconda parte della precedente legislatura, la Regione ha messo mano ad alcuni dei propri strumenti operativi in coerenza con i principi del riordino territoriale.

Si pensi alla **l.r. 20 aprile 2018, n. 4** (*Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti*) con cui è stata recepita la riforma statale della disciplina in tema di **valutazione d'impatto ambientale**. Il nuovo procedimento unico posto in capo alle regioni dal nuovo **Codice ambientale** – rimane di competenza regionale e continua a comprendere l'istruttoria dell'ARPAE nei casi espressamente previsti dalla nuova legge regionale (v. art. 7, co. 2), secondo l'impostazione data nel 2015 con la legge 13 che dunque sembra avere retto all'aggravamento istruttorio successivamente imposto dalla fonte statale.

Oppure è il caso della **l.r. 20 aprile 2018, n. 5** (*Norme in materia di interventi territoriali per lo sviluppo integrato degli ambiti locali*) con la quale sono stati previsti programmi territoriali, denominati programmi speciali per gli ambiti locali (**PSAL**), promossi dalla Giunta regionale su istanza e con partecipazione degli enti locali interessati per sostenere le amministrazioni comunali alle quali sia richiesto un eccezionale intervento realizzativo a favore delle proprie comunità, contribuire alla realizzazione a livello locale di interventi strategici di interesse regionale, mitigare gli effetti della crescita economica disomogenea tra i territori e sostenere il processo di riordino territoriale, in coerenza sia con la legge 13 sia con la l.r. 21 dicembre 2012, n. 21 (*Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*), mediante la crescita e il consolidamento delle Unioni di Comuni, compreso il Nuovo

Circondario imolese.

Con gli **artt. 37 e ss.** della stessa l.r. n. 11 del 2018 sono dettate disposizioni sul riparto di funzioni nella tutela e nel controllo della popolazione canina e felina e per il **benessere animale**. La legge regionale n. 25 del 2016 infatti aveva trasferito alla Regione le competenze precedentemente attribuite alle province dalla l.r. n. 27 del 2000 (*Nuove norme per la tutela ed il controllo della popolazione canina e felina*) e dalla l.r. n. 5 del 2005 (*Norme a tutela del benessere animale*), demandando a successivi provvedimenti legislativi la riforma delle due citate leggi: con gli articoli suddetti della l.r. n. 11 del 2018 sono stati apportati i necessari adeguamenti formali e sostanziali alle leggi di settore.

Anche la riforma della disciplina regionale su **accreditamento e autorizzazione delle strutture sanitarie**, con la **l.r. 6 novembre 2019, n. 22** (*Nuove norme in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private*), è stata realizzata nella più totale coerenza con la cornice disegnata dal riordino del 2015 e il relativo impianto istituzionale, ispirati da un profondo senso d'integrazione tra territori e livelli di governo.

3. Valutazione circa la costituzione e le principali attività svolte dai tavoli interistituzionali e dai centri di competenza e di missione previsti nel Capo II del Titolo I della legge 13 in merito al ruolo e alle funzioni dei soggetti istituzionali del governo territoriale (art. 74, co. 1, [lettera c\)](#))

Come anticipato, la Regione ha guidato il percorso attuativo della legge n. 56 del 2014 improntando le relazioni inter-istituzionali con la neo-istituita **Città metropolitana** di Bologna, le **Province**, **ANCI** ed **UPI** alla massima condivisione e all'analisi congiunta delle problematiche, nella piena convinzione che un processo di riordino istituzionale tanto rilevante non potesse condurre ad esiti positivi se attraverso una forte condivisione tra tutti gli attori del sistema territoriale.

In questa logica, come detto, il 22 maggio 2015 è stato siglato il ***Patto tra Regione e sistema delle autonomie*** per la riforma del sistema regionale e locale e per il riordino delle funzioni amministrative.

Questo approccio condiviso ha caratterizzato sia la fase di approvazione della legge 13, sia la fase di attuazione e di gestione del complesso regime transitorio connesso al riordino delle funzioni e al trasferimento del personale e dei beni provinciali, attraverso il lavoro politico e istituzionale svolto dalla ***Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale*** e quello tecnico-amministrativo svolto dalle ***unità tecniche di missione***, sedi previste rispettivamente dall'art. 10 e dagli articoli 12 e 70, 71 e 72 della legge 13 stessa.

Di seguito vengono tratteggiati i contenuti salienti dell'attività svolta dai soggetti istituzionali del governo territoriale nell'attuazione della legge di riordino, concentrati su due tipologie di organismi creati *ad hoc* dalla legge 13, uno di carattere politico-istituzionale (*la Conferenza inter-istituzionale per l'integrazione territoriale*) e uno di taglio più tecnico-amministrativo (*unità tecniche di missione*).

3.1 Le attività della Conferenza inter-istituzionale per l'integrazione territoriale (art. 10 della legge 13)

Il processo di riordino richiedeva una metodica incentrata sulla forte integrazione tra le istituzioni territoriali. Questa esigenza, come si è già accennato, è stata evidente sin dall'avvio del percorso di attuazione della Legge Delrio ed è risultato un punto di forza sia nella fase di gestazione della proposta legislativa, sia nella fase di prima applicazione della 13.

Il modello integrato di concertazione e collaborazione interistituzionale ha il pregio di rappresentare

un riferimento costante, come era nelle intenzioni del legislatore regionale, per l'implementazione di quelle innovazioni di sistema implicate dalla l.r. n. 13 del 2015.

Perno dell'integrazione istituzionale del *“nuovo modello territoriale”* sono state e sono tuttora le sedi di concertazione inter-istituzionale, volte ad assicurare il concorso effettivo degli enti intermedi alla definizione delle strategie territoriali.

In questa logica, la legge 13 all'art. 10, ha previsto l'istituzione della già più volte richiamata **Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale**, composta dal Presidente della Regione, che la presiede, dall'Assessore regionale competente in materia di riordino istituzionale, dal Sindaco metropolitano, dai Presidenti delle Province, nonché dal Presidente di ANCI regionale. A tale Conferenza è attribuito il compito, altresì, di presidiare la transizione istituzionale fino al completamento del processo di riordino, in coerenza con le disposizioni della legge e nel quadro dei principi di cui alla l. n. 56 del 2014.

Dalla sua costituzione, la Conferenza ha assunto le funzioni che, prima dell'approvazione della legge 13, erano svolte, sulla base dell'Accordo siglato in Conferenza Unificata l'11 settembre 2014, dall'*Osservatorio regionale per l'attuazione della legge n. 56 del 2014*.

Nel corso delle sue sedute, la Conferenza ha esaminato questioni sia di ordine contingente che di sviluppo delle strategie di lungo periodo che hanno riguardato e riguardano il sistema delle autonomie. Un'attenzione particolare è stata riservata a tematiche di ordine strategico, tra le quali spiccano le discussioni che hanno riguardato l'avvio delle già ricordate convenzioni tra le province per la sperimentazione di funzioni e servizi in area vasta, il progetto di regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e l'approvazione dei principi posti a base del rinnovo del Piano Strategico Metropolitano della Città Metropolitana di Bologna.

Al contempo, sono spesso state oggetto di attenzione da parte dei rappresentanti delle istituzioni locali e della Regione le tematiche concernenti il superamento delle criticità insite nell'attuazione del riordino funzionale, sin dalla prima fase di applicazione della legge 13, e quelle che si sono inevitabilmente poste a seguito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016.

Di questi profili la presente Relazione tratta al punto dedicato alle valutazioni inerenti le criticità riscontrate nell'attuazione della legge 13, ai sensi dell'art. 74, co. 1, lettera d).

Va sottolineato che la Conferenza si è occupata – grazie alle sue caratteristiche di sede dialettica e

concertativa territoriale – anche di oggetti che all’epoca della sua istituzione non erano stati contemplati tra le possibili competenze. Si pensi alla volontà della Regione di avviare il percorso per ottenere forme e condizioni ulteriori di autonomia ai sensi dell’art. 116, comma terzo, Cost., che è stato discusso in Conferenza nell’ottica di assicurare il più ampio coinvolgimento delle autonomie locali nel percorso preordinato alla sottoscrizione dell’intesa con lo Stato prevista dalla citata disposizione costituzionale. Il progetto infatti include una proposta di maggiore autonomia regionale in merito all’assetto funzionale degli enti locali.

3.2 Le unità tecniche di missione

La legge di riordino si è preoccupata altresì di gestire la fase transitoria successiva alla propria entrata in vigore con una forte integrazione tra tutti i livelli amministrativi coinvolti, tradotta nell’innovativo istituto delle **“unità tecniche di missione”**.

Le UTM, operative dall’ottobre 2015, costituiscono gruppi di lavoro intersettoriali e inter-istituzionali, con una composizione che riflette il principio di integrazione e prevede la partecipazione di dirigenti e funzionari, della Regione, delle Province e delle altre istituzioni territoriali, individuati in base allo specifico settore di competenza. È proprio attraverso il lungo lavoro svolto in seno alle Unità tecniche di missione che, nella fase di passaggio dal precedente al nuovo assetto delle competenze amministrative, la Regione ha assicurato un presidio costante di tutte le problematiche giuridiche, amministrative ed organizzative inevitabilmente connesse ad un processo di riallocazione funzionale così rilevante.

Per rispondere adeguatamente all’indefettibile esigenza di garantire la **continuità di esercizio** delle funzioni oggetto di riordino, alle Unità tecniche è stato affidato il compito, in base alle disposizioni di cui agli articoli 70, 71 e 72, di svolgere una completa ricognizione dei procedimenti in corso alla data di effettivo trasferimento delle funzioni oggetto di riordino, del relativo personale, nonché dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali connesse al riordino, rassegnando gli esiti alle strutture competenti, coordinate dall’Assessorato al *Bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità*.

Poiché, inoltre, la legge 13 ha previsto una serie di modifiche e abrogazioni alla legislazione regionale vigente, il lavoro delle UTM settoriali e della UTM trasversale si è tradotto anche nell’esame della normativa vigente e degli atti amministrativi che le danno attuazione nel nostro territorio.

Segue l'elenco delle Unità tecniche di missione costituite:

- l'UTM trasversale (determina del Direttore generale Affari istituzionali e Legislativi n. 18352/2015) che ha coordinato le UTM settoriali;
- l'UTM Agricoltura, caccia e pesca (determina del Direttore generale n. 16200/2015);
- l'UTM Ambiente e Protezione civile (determina del Direttore generale 16149/2015);
- l'UTM Lavoro, Istruzione e Formazione professionale, Formazione professionale (determina del Direttore generale 15780/2015);
- l'UTM Attività produttive, Commercio, Turismo (determina del Direttore generale n. 18051/2015).

Le ricognizioni delle UTM hanno riguardato, principalmente:

- i procedimenti amministrativi in corso presso le Province e la Città metropolitana di Bologna alla data di decorrenza delle funzioni in capo alla Regione (art. 70);
- i beni e le risorse finanziarie e strumentali di cui questi enti risultano titolari in relazione alle funzioni trasferite (art. 71).

4. Valutazione delle principali criticità emerse nell'attuazione della legge 13 (art. 74, co. 1, lettera d).

Le principali criticità relative all'attuazione della l.r. n. 13 del 2015 sono riconducibili all'intreccio di due ordini di problemi, i quali trovano entrambi origine nella mancata realizzazione dell'ampia riforma del governo territoriale che ha segnato la vita istituzionale del nostro Paese nel 2016. Si tratta, in altre parole, di criticità che discendono dall'incompletezza del quadro giuridico statale in materia di enti locali – ai cui principi hanno dovuto attenersi i legislatori regionali nel recepire e sviluppare la l. n. 56 del 2014 – alle quali si sono connesse, con inevitabile aggravamento, difficoltà di tipo finanziario.

Il non perfetto funzionamento di questo complesso ingranaggio si è parzialmente riverberato sul processo istituzionale e amministrativo regionale e locale, in termini sia di allocazione delle funzioni sia del corrispondente trasferimento massivo di personale.

A distanza di sei anni dall'avvio della Riforma Delrio l'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali italiani non si è ancora stabilizzato, prova ne sono i tavoli ministeriali oggi impegnati su questo fronte e il cui lavoro ancora non è finito.

4.1 L'incertezza del quadro normativo e finanziario statale.

Sono spesso state oggetto di attenzione da parte dei rappresentanti delle istituzioni locali e della Regione le tematiche concernenti il superamento delle criticità insite nell'intreccio tra il riordino funzionale varato dalla Regione e la mancata riforma costituzionale susseguente al *referendum* del 4 dicembre 2016, che appunto si svolse sulla c.d. "*riforma Renzi-Boschi*" di revisione della nostra forma di governo anche sotto il profilo dell'assetto dei poteri locali (ddl 2613-D approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016). L'incertezza sulle sorti del riordino territoriale che ne è seguita, specialmente in merito al ruolo delle province, è stata aggravata da difficoltà di ordine finanziario che erano emerse già dopo l'emanazione della Legge Delrio.

Come anticipato, la Regione ha fatto fronte a questo nodo attuativo tramite un approccio concertativo, in particolar modo nelle sedute della Conferenza inter-istituzionale di cui all'art. 10 della legge 13, che per la sua natura e composizione si è rivelata sede capace di accogliere il dibattito su varie questioni e problematiche, incluse quelle di ordine finanziario susseguenti alle misure di riduzione della spesa provinciale imposte nelle leggi di stabilità varate dallo Stato a partire dalla fine del 2014.

Il tema delle risorse connesse alle funzioni provinciali, specie dopo la conferma referendaria delle province nell'immutato assetto costituzionale, è stato oggetto di attenzione da parte della Conferenza sia in relazione all'esercizio delle funzioni fondamentali conferite loro dalla legge 56, sia in relazione alle funzioni che la legislazione regionale mantiene in capo a tali enti.

Grazie agli approfondimenti tecnici e politici che ne sono seguiti, la Giunta regionale ha fornito soluzioni sia tramite provvedimenti normativi (v. da ultimo la citata l.r. n. 23 del 2019, di cui al punto 2 della presente Relazione) sia con le Convenzioni per la gestione dei rapporti con le Province e la Città Metropolitana di cui si è detto nei punti dedicati (e in particolare 1.9 e 1.10).

4.2 In particolare: l'incompletezza della riforma delle province.

Nell'ottica di valorizzare le vocazioni territoriali, la legge 13 ha individuato la soluzione dell'associazionismo funzionale tra province, superando appunto la logica della dimensione del confine fisico territoriale tramite l'istituto dell'area vasta, previsto sia dalla Legge Delrio sia dal citato disegno di legge costituzionale che ne avrebbe dovuto completare il quadro.

Tale innovativo modello di articolazione amministrativa-istituzionale è nato con l'ambizione di dare una nuova declinazione dei principi di differenziazione e adeguatezza, però ha dovuto fare i conti con altri fattori ed elementi, non ultimo la questione finanziaria che ha di fatto eroso la capacità degli enti provinciali e metropolitani di esercitare adeguatamente i compiti loro attribuiti.

Si consideri che tanto la legge 13 quanto la stessa Delrio sono nate già in un contesto di estrema precarietà istituzionale e finanziaria, ma anche in una fase di forte transitorietà, dovuta al percorso di revisione costituzionale in corso all'epoca dell'entrata in vigore dei due provvedimenti.

Occorre infatti ricordare che con la legge 56 il legislatore nazionale aveva inteso anticipare, con fonte ordinaria, l'effetto di modifica strutturale del sistema territoriale che solo una puntuale revisione costituzionale poteva garantire. Com'è noto, la legge di revisione costituzionale sottoposta a *referendum* confermativo nel 2016 conteneva, tra le altre innovazioni, l'eliminazione della provincia dal novero degli enti territoriali costituzionalmente obbligatori. Il voto popolare ha tuttavia confermato il preesistente assetto istituzionale: le province rimangono enti costitutivi della Repubblica al pari di Stato, regioni, comuni e città metropolitane, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione.

In questa logica, dopo il voto referendario, si è a lungo dibattuto in ordine alla portata della locuzione, contenuta nell'art. 1, comma 51, della legge 56: *"in attesa della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione"*. La tesi per cui il predetto provvedimento legislativo andava qualificato come *"normativa ponte"* non ha trovato consenso e pertanto alla legge 56 è corretto dare un significato utile e coerente con l'immutato quadro costituzionale.

Pur senza mettere in discussione il carattere obbligatorio dell'ente provinciale, la Regione non ha inteso invertire un processo di riordino al quale hanno concorso, con diversa intensità, anche i legislatori regionali. Va però ricordato che le competenze legislative delle regioni devono attenersi ai limiti fissati dalla Carta costituzionale e in particolare dalla lettera p) dell'art. 117, comma secondo, che lascia all'esclusiva statale le norme su *"legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"*.

Pertanto, seppure con organi di governo eletti indirettamente, le province/aree vaste e le città metropolitane mantengono la conformazione che la Legge Delrio e le successive legislazioni regionali hanno dato loro. E la provincia, come configurata dalla legislazione vigente – ossia ente esponentiale dei comuni ricompresi nella medesima circoscrizione – resta soggetto capace di proseguire a svolgere le proprie attribuzioni anche se il presupposto principale che ne giustificava la trasformazione in ente di secondo grado non si è realizzato. Pertanto essa presenta ancora tutte le caratteristiche per restare in vita come “*area vasta di secondo grado*” (atteso che è la stessa legge 56 a qualificarla come tale).

Il quadro complessivo non sarebbe stato tanto diverso se la riforma costituzionale si fosse realizzata. Il disegno di legge costituzionale, infatti, con la previsione finale contenuta nell’art. 40, comma 4, contemplava la sopravvivenza degli enti di area vasta e apriva la strada ad una differenziazione degli stessi ad opera dei legislatori regionali; a questi ultimi era riservato uno spazio legislativo in ordine alla disciplina delle funzioni degli enti di area vasta, seppur nell’ambito dei “profili ordinamentali generali” fissati con legge dello Stato. Il mantenimento in vita delle province quali enti obbligatori, dunque, ha reso ancora più dirimente trovare soluzioni, non solo di natura finanziaria, che risultassero adeguate a garantire lo svolgimento innanzitutto delle funzioni fondamentali attribuite loro dalla legge 56, ma anche di quelle che le legislazioni regionali hanno in qualche misura loro confermato o riassegnato.

Nell’ambito dell’assetto emiliano-romagnolo l’aggregazione funzionale in aree vaste avrebbe potuto rappresentare una modalità per dare soluzione alle problematiche che le amministrazioni provinciali hanno dovuto fronteggiare, nella prospettiva di rafforzare la propria capacità amministrativa e istituzionale, atteso che un’efficace associazione funzionale, sul modello di quanto già avviene a varie intensità nell’ambito associativo comunale, avrebbe potuto produrre un rilevante efficientamento. A questo si sarebbe potuto unire anche un forte incremento delle competenze specialistiche del personale, derivante dalla specializzazione funzionale correlata.

Per le motivazioni riportate sino qui, però, l’azione della Regione ha seguito piuttosto il canale finanziario, per rafforzare gli enti del sistema territoriale e specialmente le province in attesa che il legislatore statale intervenisse nuovamente a definirne lo statuto. Vari gruppi di lavoro in seno all’amministrazione statale si sono aperti dopo la stagione chiusasi nel 2016. Si pensi al tavolo inaugurato dal Ministero degli interni durante il *primo Governo Conte*, con il coinvolgimento dei rappresentanti di regioni ed enti locali per scrivere linee guida volte alla revisione del decreto legislativo n. 267 del

2000 (Testo Unico degli Enti Locali) a partire proprio dalle funzioni provinciali e nel proposito di non stravolgere l'assetto dato loro dalla l. n. 56 del 2014.

Il 7 luglio 2020 si è insediato al Viminale il gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento degli enti locali nominato dal ministro dell'interno del *secondo Governo Conte*, che dovrà presentare una proposta entro il 31 dicembre 2020. Al netto degli ostacoli che potrebbero allontanare il traguardo a causa della "*seconda ondata*" epidemica dovuta alla diffusione del covid-19, forse il 2021 potrà essere l'anno in cui l'assetto dei poteri locali in Italia troverà un nuovo equilibrio.