

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Emma Petitti, relativa alla clausola valutativa legge regionale n. 13 del 2015 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di bologna, province, comuni e loro unioni"

(oggetto assembleare 6063/2018)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare III, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione e non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

L'articolo 74 della legge 13 contiene una clausola valutativa che prevede una relazione della Giunta regionale che riferisca alla commissione assembleare competente, con cadenza triennale, sullo stato di attuazione della legge, fornendo una serie di informazioni suddivise tra i diversi obiettivi, settori ed enti ed in generale in relazione a tutti i soggetti interessati dal processo di riordino. In particolare, la relazione deve fornire informazioni sul grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge, sul numero e sulle caratteristiche, anche qualitative, delle normative di settore conseguenti all'entrata in vigore della legge, sulla costituzione e sulle principali attività svolte dai tavoli interistituzionali e dai centri di competenza e di missione previsti nel Capo II del Titolo I. Infine, la relazione deve dare conto delle principali criticità emerse nell'attuazione della legge. Accanto alla relazione triennale la clausola prevede che in sede di prima applicazione la Giunta presenti annualmente una relazione amministrativa intermedia sull'attuazione della legge.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

Come ricordato sopra, la clausola valutativa prevede, accanto alla relazione triennale, una relazione amministrativa intermedia sullo stato di prima attuazione della legge. Essendo la legge stata approvata a luglio del 2015, questa, che è la prima relazione amministrativa intermedia presentata dalla Giunta dall'entrata in vigore della legge, era attesa dopo la metà del 2016. Va, tuttavia, precisato che nella relazione si dà conto di come il percorso di attuazione della legge sia stato condizionato e ritardato dall'esito del referendum del 4 dicembre 2016: la legge regionale nasceva per dare attuazione alla legge statale 56 del 2014 (cd. legge Delrio), con la quale, come riportato nella relazione, il legislatore nazionale intendeva anticipare gli effetti che solo una revisione costituzionale poteva garantire; l'esito

del referendum, che ha mantenuto in vita l'assetto istituzionale, ha inciso sia sull'attuazione della legge Delrio che, inevitabilmente, su quella della legge regionale 13.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione, senza seguire rigidamente la struttura della clausola, dà conto del percorso attuativo seguito all'approvazione della legge riferendo che cosa è stato fatto nei principali settori nei quali la legge intendeva intervenire per il riordino; l'impostazione prescelta è anche coerente col fatto che si tratta di una relazione intermedia, come previsto dall'articolo 74, comma 2, della legge.

La relazione aiuta anche a comprendere le difficoltà derivate dal fatto che la legge si innestava in un percorso che ha avuto un esito diverso da quello inizialmente previsto.

A seguito dell'approvazione della legge 56 del 2014 (cd. legge Delrio), la Regione Emilia-Romagna aveva partecipato attivamente alle iniziative intraprese a livello nazionale, che avevano 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 gli Enti coinvolti la Regione ha quindi avviato il percorso attuativo della legge n. 56 del 2014, decidendo di improntare la fase di riforma all'idea della condivisione e all'analisi congiunta delle problematiche, nella convinzione che un processo di riordino istituzionale così rilevante potesse concludersi con esiti positivi solo se fondato su una forte condivisione territoriale. In questa logica, le istituzioni territoriali dell'Emilia-Romagna, il 22 maggio 2015, sottoscrivevano il cd. *“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.

La relazione ricorda che lo spirito di condivisione ha caratterizzato sia la fase di approvazione della legge 13, che la successiva fase di attuazione e di gestione del regime transitorio di riordino delle funzioni e di trasferimento del personale e dei beni provinciali, grazie al lavoro politico e istituzionale svolto dalla Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale, e a 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.

In effetti, un momento importante nell'articolato processo di implementazione della l.r. 13/2015 è stato proprio quello della costituzione delle Unità Tecniche di Missione settoriali e della UTM trasversale, designate a svolgere un ruolo importante nella gestione della fase transitoria del processo di riordino, attraverso una 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: tali organismi 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 legge 13 e riguardanti sia 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), sia i beni e le risorse finanziarie e strumentali di cui questi enti risultano titolari in relazione alle funzioni trasferite (art. 71).

Nella relazione viene anche ripercorso il modello di governance disegnato dalla legge 13, in relazione al ruolo assegnato alle cd. *aree vaste funzionali*. Dopo aver descritto il modello che era stato prefigurato nella legge, anche in funzione della riforma costituzionale non confermata dal referendum, si dà conto che dal dibattito politico-istituzionale svolto in seno alla Conferenza interistituzionale, che sta coinvolgendo l'intero sistema delle Autonomie Locali, sono state stipulate, in attuazione della legge 13, specifiche convenzioni per l'avvio di sperimentazioni di gestione associata di funzioni in ambito sovra-provinciale. Le convenzioni hanno per oggetto collaborazioni strategiche e strutturate stipulate, tra il 2015 e il 2017, 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). Gli oggetti delle convenzioni 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.

La relazione ricorda anche il ruolo che la legge (prima la Delrio e poi quella regionale, in attuazione della prima) attribuisce alle città metropolitane e, nello specifico, alla Città metropolitana di Bologna. In attuazione dell'articolo 5, comma 2, della legge 13, il 13 gennaio 2016, il Presidente della Regione e il Sindaco metropolitano hanno siglato l'Intesa generale quadro prevista dalla norma, con cui si dovrebbero valorizzare, prioritariamente, le vocazioni proprie del nuovo soggetto istituzionale negli ambiti che maggiormente lo caratterizzeranno. In attuazione dell'Intesa generale sono stati adottati due accordi specifici: l'Accordo attuativo fra la Regione Emilia-Romagna e la Città metropolitana di Bologna in materia di agricoltura e di agroalimentare dell'11 gennaio 2017, attuativo dell'art. 8 dell'Intesa Generale Quadro e l'Accordo attuativo fra Regione Emilia-Romagna e Città Metropolitana di Bologna per lo sviluppo economico dell'1 giugno 2017, attuativo dell'art. 5 dell'Intesa Generale Quadro, sempre ai sensi della normativa di riordino della l.r. 13 del 2015.

Il capitolo 2 della relazione ripercorre le principali attività svolte dalla Conferenza inter-istituzionale per l'integrazione territoriale prevista dall'articolo 10 della legge regionale 13, cui è attribuito, tra gli altri, il compito 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 legge 56 del 2014; infatti, 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. Tra le varie attività che la Conferenza ha svolto dopo la sua istituzione, la relazione ricorda che è stato oggetto di dibattito in Conferenza il tema dell'iniziativa della Regione di avviare il percorso per ottenere forme e condizioni ulteriori di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, 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 capitolo 3 è dedicato, in particolare, a un punto dell'attuazione della legge 13, ovvero alla mobilità del personale e ad altri aspetti connessi al primo. La ricollocazione del personale, a seguito degli spostamenti delle competenze previste dalla legge, costituisce sicuramente uno degli aspetti di maggiore rilievo dell'implementazione della legge stessa, tant'è vero che la clausola valutativa dedica una lettera ad hoc dell'articolo 74, comma 1, al tema della mobilità del personale (*a) grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge*). In questa parte del report vengono citati molti degli atti di Giunta che

hanno provveduto alla ricollocazione del personale, a partire dalla delibera di Giunta 1645/2015, con la quale, attraverso l'approvazione degli elenchi del personale soprannumerario delle province da ricollocare presso l'organico regionale e le Agenzie, sono state trasferite alla Regione circa 1200 persone provenienti dalle nove Province; viene poi ricordato che dall'1 gennaio 2016 risultavano trasferite in Regione tutte le unità di personale addette alle funzioni ricollocate in capo alla Regione per effetto della legge 13. In questo capitolo viene preso in esame anche il problema inverso, viene cioè dato conto di come la Regione Emilia-Romagna abbia cercato di garantire lo svolgimento delle funzioni che la legge nazionale ha affidato alle Province, a fronte delle aspre misure di contenimento delle spese con cui tutte le Regioni sono state costrette a fare i conti.

Il capitolo 3.1.4 della relazione contiene un elenco degli ulteriori provvedimenti amministrativi che la Giunta regionale ha adottato per dare attuazione alla legge 13.

Il capitolo 3.2. contiene, invece, una ricognizione delle norme di legge adottate in attuazione della legge 13; le disposizioni sono distinte in due macro categorie: da una parte gli interventi di manutenzione o di mera modifica della legge; dall'altra, norme di legge intervenute per dare attuazione alla legge 13: spesso si tratta di modifiche a leggi già esistenti mirate a spostare le competenze o le funzioni in coerenza con le modifiche effettuate dalla legge 13 o, prima, dalla legge statale.

2. Conclusioni

Come già ricordato sopra, nella relazione non viene dato un sempre puntuale riscontro di quanto è stato fatto in risposta ai quesiti specifici della clausola; la scelta è piuttosto quella di ripercorrere i passi che sono stati fatti per dare attuazione alla legge, anche partendo da quelli che sono i principi ispiratori della riforma regionale, come quello di favorire l'aggregazione interfunzionale, l'integrazione tra le istituzioni territoriali e la gestione associata di funzioni; tale scelta appare comunque rispondente al fatto che si tratta di una relazione intermedia, ai sensi dell'articolo 74, comma 2 della legge, in cui si prevede che la Giunta regionale, in sede di prima applicazione, presenti annualmente una relazione amministrativa intermedia sull'attuazione della legge.