



Assessorato al Bilancio, Personale,  
Patrimonio, Riordino istituzionale, Rapporti con UE

L'ASSESSORE

Bologna, 25 gennaio 2024

Alla c.a.

della Presidente dell'Assemblea Legislativa  
della Regione Emilia-Romagna

**Emma Petitti**

[presassemblea@regione.emilia-romagna.it](mailto:presassemblea@regione.emilia-romagna.it)

SEDE

**Oggetto: Trasmissione della relazione sulla clausola valutativa della L.R. n. 13 del 2015.**

Si trasmette la relazione sulla Clausola Valutativa (anno 2023) 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".

Cordiali saluti.

  
Paolo Calvano



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

**Francesca Palazzi**

TIPO ANNO NUMERO  
REG. DEL

Oggetto: Relazione Clausola Valutativa (anno 2023) 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”*

**\*\*\* 15 DICEMBRE 2023 \*\*\***

**Sommario**

**Oggetto:** Relazione Clausola Valutativa (anno 2023) 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”* .....1

*Introduzione* .....3

1. Valutazione del grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge n. 13/2015 quale provvedimento di riforma organica del governo territoriale ispirata ai principi di integrazione e cooperazione interistituzionale- *Art. 74, co. 1, lettere a) e c)*.....6

1.1. Le sperimentazioni di area vasta ed il ruolo della Città Metropolitana di Bologna ..... 11

1.2 L’attuazione della legge regionale n. 13/2015. Mobilità del personale, gestione dei beni e delle risorse strumentali. Coperture e trasferimenti finanziari. Gestione transitoria e decorrenza delle funzioni ..... 14

1.3 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. n. 13/2015 sottoscritta nel 2019 e il suo aggiornamento del 2023 ..... 16

1.4 I principali atti amministrativi adottati in attuazione della legge regionale n. 13/2015 ..... 18

1.5 I tavoli interistituzionali e i centri di competenza e di missione previsti nel Capo II del Titolo I della l.r. n. 13/2015 nella nuova legislatura- *Art. 74, co. 1, lettera c)*..... 22

2.Valutazione del numero e delle caratteristiche, anche qualitative, delle normative di settore

conseguenti all'entrata in vigore della l.r. n. 13/2015- <i>Art. 74, comma 1, lettera b)</i> .....	24
3 Valutazione delle principali criticità emerse nell'attuazione della l.r. n. 13/2015- <i>Art. 74, co. 1, lettera d)</i> .....	38

## Introduzione

La presente *Relazione valutativa* intende dare conto, ai sensi dell'art. 74 della legge regionale 30 luglio 2015, n. 13 (*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni*), del grado di attuazione della stessa legge regionale nel periodo che va **dal novembre 2020 al dicembre 2023**.

Il menzionato art. 74 prevede, al comma 1, che l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna eserciti il controllo sull'attuazione della l.r. n. 13/2015 e ne valuti 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".

Occorre considerare che, in sede di prima applicazione, la Giunta ha trasmesso all'Assemblea legislativa una relazione amministrativa intermedia sull'attuazione della legge 13 in data 31 gennaio 2018.

Già la relazione intermedia del 2018 mirava a consentire una valutazione dei primi effetti della legge 13, specialmente dopo la mancata approvazione della nota riforma costituzionale che

avrebbe dovuto dare copertura alla legge statale da cui la stessa legge 13 prendeva le mosse, in quanto trovava alcuni dei propri principi ispiratori nella legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), nota come “*Legge Delfino*”, la quale a sua volta anticipava con fonte giuridica di rango ordinario alcuni contenuti della riforma costituzionale respinta dal referendum del 4 dicembre 2016.

Nonostante il periodo di relativa incertezza che ne seguì, il percorso d’implementazione della legge 13 non si fermò, 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, insieme ad altre regioni, anche l’Emilia-Romagna protagonista. Nessuna di queste linee di riforma ha ancora trovato sbocco, eppure il loro processo di elaborazione continua ad essere un freno per alcune scelte di assetto amministrativo e istituzionale nella nostra Regione.

Tutto ciò è stato ribadito nella prima relazione sull’attuazione della legge 13, trasmessa dalla Giunta all’Assemblea il 26 novembre 2020, cinque anni dopo la sua entrata in vigore. Questa prima relazione ha fornito ampie informazioni sul processo di riordino territoriale avviato all’inizio della legislatura conclusa allo scoppio della pandemia da covid-19. La terribile crisi sociale ed economica che ne è seguita ha, come noto, innescato alcune nuove modalità di gestione dei rapporti tra i 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 visto una sostanziale sospensione, in attesa che il Paese e le sue istituzioni congegnassero nuovi modelli di governo territoriale adatti ad affrontare l’inedita fase apertasi nel 2020.

Anche questo nuovo ciclo è segnato da difficoltà, che non agevolano pienamente la realizzazione di un nuovo percorso di riforma del sistema di governo territoriale a livello nazionale e di conseguenza a livello locale. Nel perdurare di questa sospensione, peraltro, sono emersi alcuni elementi di fatto e di diritto che la presente relazione deve tenere presenti, a cominciare dall’approvazione nel 2021 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Come noto, il PNRR ha l'obiettivo di rilanciare l'economia nazionale dopo la pandemia e permettere lo sviluppo in senso ecologico e digitale, all'interno del programma dell'Unione europea noto come *Next Generation EU*, ossia un fondo da 750 miliardi di euro per la ripresa europea, più di 200 dei quali sono stati assegnati all'Italia per portare a compimento il suo Piano nazionale.

Questo straordinario strumento di sviluppo del tessuto economico e sociale deve al contempo servire per rafforzare la pubblica amministrazione italiana, portandola all'altezza degli impegni e delle opportunità della nuova fase che si è aperta. In questo processo il ruolo delle amministrazioni territoriali sarà cruciale, e negli ultimi due anni la nostra Regione ne ha tenuto conto, dotandosi di norme e strumenti amministrativi. Quello che ancora manca è senza dubbio una conseguente, coerente e complessiva revisione dell'assetto istituzionale, incluso quello degli enti locali, che oggi si trova in stato di elaborazione presso le sedi tecniche individuate da Governo e Parlamento e la cui mancata approvazione limita l'intervento del legislatore emiliano-romagnolo.

Quello del PNRR è solo l'esempio più eclatante di come non soltanto la drammaticità della recente evoluzione della vita collettiva nazionale e internazionale (segnata dalla *pandemia* mondiale, dalle guerre in corso e dalle catastrofi climatiche) ma anche gli strumenti per affrontarla, perfino i più straordinari e promettenti, dei quali le nostre istituzioni si sono dotate nell'ultimo triennio, abbiano allungato la già faticosa via italiana alla riforma delle autonomie locali.

Scopo della presente, seconda relazione è dunque di aggiornare l'attività normativa e amministrativa svolta dalla Regione dopo il novembre 2020 come sviluppo diretto o indiretto delle premesse poste dalla legge n. 13/2015, sempre inquadrandola nelle linee evolutive del panorama istituzionale sovra-regionale

**1. Valutazione del grado di attuazione dei processi di trasferimento e ricollocazione previsti dalla legge n. 13/2015 quale provvedimento di riforma organica del governo territoriale ispirata ai principi di integrazione e cooperazione interistituzionale - Art. 74, co. 1, lettere a) e c)**

Il processo attuativo della l.r. n. 13/2015 e delle sue norme di riordino istituzionale territoriale può dirsi oggi sostanzialmente assestato.

Già con la prima relazione sull'attuazione della legge 13 la Giunta ha ricordato che la sua nascita e il suo sviluppo vanno letti alla luce di precise premesse normative e istituzionali, a cominciare dall'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” – con cui si sono aperti scenari di riforma di particolare rilevanza e complessità per l'ordinamento regionale e locale e in particolare in merito alla loro *governance*.

Come noto, sulle prospettive di riforma delineate dalla legge n. 56/2014 hanno pesato, in un primo tempo, le misure finanziarie contenute nelle leggi di stabilità e di bilancio, a partire dalla legge n. 190/2014 (*legge di stabilità per il 2015*). Tali misure di riduzione drastica della disponibilità di risorse per gli enti intermedi hanno visto, nel corso delle programmazioni economiche degli anni successivi, un allentamento della loro portata, proprio per consentire agli enti un corretto esercizio delle funzioni loro assegnate dalla riforma.

Ciononostante, la Regione Emilia-Romagna ha sempre letto in chiave di collaborazione inter-istituzionale il percorso attuativo della Legge Delrio e della riforma costituzionale cui avrebbe dovuto legarsi. A livello nazionale ha partecipato attivamente alle iniziative intraprese 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”.

Nel proprio territorio la Regione ha avviato, con la neo-istituita **Città metropolitana** di Bologna, le **Province**, **ANCI** ed **UPI**, il percorso attuativo della l. n. 56/2014, improntando le relazioni inter-istituzionali alla massima collaborazione e all'analisi congiunta delle problematiche, nella piena convinzione che un processo tanto rilevante non potesse condurre ad esiti positivi se non attraverso una forte condivisione tra tutti gli attori del sistema territoriale. In questa logica il 22 maggio 2015 è stato sottoscritto il **"Patto tra Regione e sistema delle autonomie per la riforma del sistema regionale e locale e per il riordino delle funzioni amministrative"**, centrato 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. 13/2015, sia la successiva fase di attuazione, a partire dalla 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 delle **unità tecniche di missione**, sedi previste rispettivamente dall'art. 10 e dagli articoli 12 e 70, 71 e 72 della legge 13. La stessa legge ha previsto un regime transitorio e incluso disposizioni di modifica e abrogazione della vigente legislazione nei settori interessati dal riordino, sia per il passaggio di funzioni provinciali in Regione, sia per lo spostamento di competenze tra diverse unità organizzative all'interno della Regione. Si pensi alla continuità di esercizio o all'armonizzazione delle scadenze dei trasferimenti di risorse. È anche il caso delle procedure di mobilità del personale interessato dal riordino delle funzioni: qui la collaborazione interistituzionale è stata perseguita, inoltre, coinvolgendo le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale. Sul punto, si rinvia alla trattazione contenuta in dettaglio nella prima relazione ma anche nei paragrafi che seguono della presente relazione.

Pur in tale contesto di profonde ma precarie innovazioni, la legge 13 ha preferito al mero adeguamento alle innovazioni ordinamentali apportate dalla Legge Delrio l'elaborazione di un modello utile alla definizione di una rinnovata e più efficace governance territoriale, affrontando anche 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, e ponendo le premesse per

un ulteriore sviluppo del sistema territoriale complessivamente inteso.

Punto di partenza è stata la **definizione strategica del nuovo ruolo istituzionale** di Regione, Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni, in una cornice ispirata al principio di **massima integrazione tra tutti i livelli istituzionali**.

Impostato il "**nuovo modello territoriale**" attraverso la definizione del ruolo istituzionale di tutti i livelli del governo territoriale e relativi strumenti (Titolo I), la legge 13 ha individuato le funzioni amministrative da allocare su ciascun livello amministrativo con riferimento ai settori organici indicati nel Titolo II (Ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile; Trasporti e viabilità; Agricoltura, caccia e pesca; Attività produttive, Commercio e Turismo; Istruzione e Formazione professionale; Lavoro; Cultura, Sport e Giovani; Sanità e Politiche sociali) e i principi per orientare i relativi, successivi adeguamenti da parte delle leggi regionali di settore.

Nell'individuare il ruolo dei diversi soggetti istituzionali, la 13 si è altresì posta l'obiettivo 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. Si tratta della rivisitazione del modello amministrativo-organizzativo delle "**agenzie**", con la ristrutturazione o creazione ex novo di:

- Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE);
- Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile;
- Agenzia regionale per il lavoro.

Le agenzie rappresentano "**centri di competenza inter-istituzionali**" (art. 11), ossia sedi amministrative dedicate all'esercizio condiviso tra i diversi livelli di governo di alcune funzioni particolarmente complesse (come quelle in materia ambientale). La prima relazione di attuazione della clausola valutativa si è soffermata su questo profilo ed è a tale documento che qui si rinvia per una trattazione dettagliata, ribadendo che la Giunta continua a giudicare sostanzialmente

riuscita questa scelta, anche dopo il 2020, dato che le agenzie sono una realtà operativa del nostro panorama amministrativo attuale, capaci di efficacia ed efficienza nonché di superare la frammentazione che segnava, in alcuni casi, l'esercizio delle stesse funzioni nel previgente quadro.

Va poi ricordato, come pure dettagliato nella prima relazione, che accanto al modello delle agenzie la principale novità della l.r. n. 13/2015 può essere individuata nella previsione delle "aree vaste interprovinciali di natura funzionale", da attuarsi in specifici ambiti organizzativi a livello "sovra-provinciale" e "sub-regionale" come espressione di un processo volontaristico e solidaristico teso all'aggregazione di funzioni e servizi che le province rendono in forma unitaria alla collettività. Una logica senza dubbio innovativa rispetto a quella che tradizionalmente connota la teoria amministrativa.

Va però osservato che, a distanza di otto anni dalla sua previsione e diversamente dal caso delle agenzie come centri di competenza, questo istituto non ha trovato lo sviluppo immaginato nel 2015. In merito va considerato che, mentre la sperimentazione delle agenzie deriva da una scelta interamente compiuta nell'esercizio dell'autonomia organizzativa regionale, quella delle aree vaste discende dal recepimento di una volontà del legislatore statale, cioè della Legge Delrio, le cui difficoltà di attuazione – dovute sia alla condizione di debolezza finanziaria in cui si sono ritrovate le province per effetto della l. n. 190/2014, sia alla mancata approvazione, nel 2016, della nota riforma costituzionale cui la Delrio si sarebbe dovuta allacciare – spiegano l'incompiutezza di questo secondo filone d'innovazione amministrativo-istituzionale.

Al netto dei suoi esiti, comunque, il progetto delle aree vaste funzionali conserva ancora oggi un nucleo strategico prezioso: la logica di una riforma del sistema territoriale concentrata non solo sulle regole tipiche dell'ente che esercita il proprio potere amministrativo nell'ambito di un confine fisico ben delineato, bensì soprattutto sulla **valorizzazione delle vocazioni proprie dei territori**, sulle **sinergie** che essi possono esprimere nei diversi ambiti della vita sociale (da quello economico produttivo a quello trasportistico, da quello sanitario e sociale a quello culturale, turistico e culturale) e sul riconoscimento formale e il rafforzamento materiale delle relazioni reticolari esistenti al loro interno. Il tutto con la Regione a fare da garante di questo processo aggregativo e da baricentro del sistema territoriale.

Dall'esperienza svolta in questi anni di attuazione e di accompagnamento delle istituzioni territoriali verso il nuovo assetto delle competenze delineato dalla legge 13, sembra opportuno estrarre alcune considerazioni da tenere in considerazione nelle sedi nazionali e territoriali di lavoro tecnico e politico dirette alla progettazione della futura architettura amministrativa delle autonomie locali tutte, non solo quelle di livello provinciale.

Infatti, come già accennato e come meglio si dirà in conclusione di questa seconda relazione, il laboratorio delle riforme territoriali apertosi in Italia nel 2014 non è ancora riuscito a completare la propria missione, con conseguente riduzione degli spazi di manovra per la nostra Regione anche in questi ultimi tre anni di attività legislativa e amministrativa per quanto la possibile evoluzione del riordino. Naturalmente da allora gli obiettivi e i temi di fondo sono cambiati, si pensi al progetto di legge governativo che mira a restituire alle province natura elettiva, scelta che ribalterebbe l'orizzonte disegnato nel 2014; ciò non toglie, dal punto di vista delle regioni, che il quadro in cui inserire i propri disegni di riassetto territoriale rimane per ora incompleto.

## 1.1. Le sperimentazioni di area vasta ed il ruolo della Città Metropolitana di Bologna

Nei primi anni di attuazione della legge 13, nonostante le problematiche di contesto sopra esposte, non sono mancate spinte verso la sperimentazione di aggregazioni inter-provinciali, come nel caso delle tre province romagnole, che hanno dato luogo a integrazioni funzionali in vari settori, dalla sanità ai servizi pubblici passando per lo sviluppo turistico, solo per citarne alcune.

Grazie anche al lavoro della Conferenza interistituzionale hanno preso corpo specifiche convenzioni per l'avvio di sperimentazioni di gestione associata di funzioni in ambito sovra-provinciale:

- 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).

Accanto a queste prime convenzioni sperimentali la legge 13, in coerenza alla previsione dello sviluppo di un modello nuovo di *governance* istituzionale, si è posta l'obiettivo di valorizzare il **ruolo differenziato** della Città metropolitana di Bologna attribuendo ad essa una funzione strategica e di **hub** del sistema territoriale complessivamente inteso.

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 previsto la sottoscrizione tra la Regione e la stessa Città metropolitana di Bologna, sentite le province, di un'**Intesa Generale Quadro**, cui far seguire successivi accordi attuativi, specificativi delle ulteriori funzioni attribuite dalla legislazione regionale all'ente metropolitano (sui quali si rinvia alla prima relazione di valutazione).

Come già riportato nella prima relazione, cui si rimanda per **ogni approfondimento**, sono stati siglati ulteriori **accordi attuativi** dell'Intesa generale quadro, in particolare le convenzioni approvate con le delibera di Giunta sono:

- **DGR n. 296 del 01/03/2021**

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

- **DGR n. 1158 del 19/07/2021**

APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI ACCORDO ATTUATIVO TRA 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 DELL'ART. 5 DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II."

- **DGR n. 1929 del 22/11/2021**

APPROVAZIONE DELLA CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E LA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA PER L'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO PER LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE AI SENSI DELL'ART. 5 DELL'INTESA GENERALE QUADRO E DELLA NORMATIVA DI RIORDINO DELLA L.R. 13/2015 ATTRAVERSO IL PROGETTO "INVEST IN BOLOGNA FOR TALENT" PER GLI ANNI 2021-2023.

Va poi menzionato il Piano Strategico della Città Metropolitana, giunto alla sua seconda edizione ha assunto la denominazione di "Piano Strategico Metropolitano 2.0" (PSM 2.0). Come noto, tale atto, attraverso la previsione contenuta nella 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 sua originaria forma di atto volontario, prodotto dall'intesa con i Sindaci del territorio, per trasformarsi **in vero e proprio 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, partecipando ai tavoli di collaborazione per la sua costruzione e per apportare le modifiche necessarie al testo, garantendo, in tal modo, la piena compatibilità e la totale coerenza 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. 1053/2018 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. Ulteriori sviluppi del Piano strategico saranno valutati e gestiti attraverso la collaborazione interistituzionale che caratterizza storicamente l'azione delle amministrazioni regionali.

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

Già nella prima relazione di attuazione è stato precisato che, nell'ambito delle azioni intraprese nella prima fase attuativa della legge, una parte rilevante ha riguardato le **procedure di mobilità del personale sovranumerario** delle Province che la Regione ha interamente trasferito nel proprio organico in quello delle agenzie. Si parla di circa 1.600 unità di personale provenienti dalle otto 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.

Cospicua è stata inoltre la copertura finanziaria 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 l. n. 190/2014. **Non solo sono state assorbite tutte le unità di personale "in esubero"**, ma è anche stato garantito un flusso di finanziamenti stabile a favore degli enti provinciali. Si pensi alla quota erogata, prevalentemente sotto forma di rimborsi, 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 a cui compete la rendicontazione del FESR 2014/2020), nonché dalla gestione delle relative risorse strumentali. Quanto ai **beni e alle risorse strumentali** all'esercizio delle funzioni riallocate in capo alla Regione e alle agenzie ovvero confermate in capo alle province, è stato svolto (come dettagliato nella prima relazione valutativa) 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.

A questo lavoro di ricognizione sono seguiti vari atti di indirizzo e di gestione aventi più oggetti, tra cui i beni immobili ad uso regionale da assumere in locazione e le convenzioni fra Regione, province e Città metropolitana per la gestione dei rapporti intercorrenti a seguito del trasferimento di personale, sempre in ottica di razionalizzazione delle sedi territoriali.

Per i dettagli su questa attività e relativa documentazione (e per i principali atti amministrativi attuativi della legge 13) si rinvia alla prima relazione.

### 1.3 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. n. 13/2015 sottoscritta nel 2019 e il suo aggiornamento del 2023

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 per l'esercizio delle funzioni conferite e delle attività assegnate a seguito del processo di riordino istituzionale, dando sempre particolare cura alle relazioni sindacali. Poiché i contenuti dell'accordo sono dettagliati nella precedente relazione, in questa sede si darà conto degli atti successivi.

Con la **d.G.R. n. 2266 del 27/12/2021** infatti è stata approvata la Convenzione per il triennio 2022-2024, in base alla quale, dal 2019 al 2022, applicando l'art. 26 (*"Esercizio di funzioni conferite con la legge regionale n. 13 del 2015"*) della l.r. n. 24/2018, tramite l'erogazione di contributi mirati a garantire un finanziamento annuale per l'organico individuato a fine 2018 ogni provincia e la Città Metropolitana di Bologna ha sostituito il personale in distacco con proprio personale.

Nello stesso periodo è stato riconosciuto a province e Città Metropolitana di Bologna un contributo per l'utilizzo degli immobili provinciali (sia di proprietà che in locazione) da parte della Regione per esercitare proprie funzioni, un contributo per la gestione degli stessi immobili (es. ovvero utenze e spese condominiali), un contributo per la partecipazione agli enti parco, un contributo per la rimozione carcasse di fauna selvatica e uno per la polizia provinciale, più un contributo per l'esercizio delle funzioni in materia di turismo alla sola Città Metropolitana.

Dal 1° gennaio 2022 è stata revocata la delega di attività in materia di Organismo intermedio con il contestuale rientro del personale in distacco e revoca dei contributi sostitutivi in materia di personale.

Proprio nelle scorse settimane si è provveduto a dare un ulteriore sviluppo alle relazioni con le Province e la Città Metropolitana di Bologna con il rinnovo della Convenzione per il triennio

2023/2025 (d.G.R. n. 2159 del 12/12/2023 - "CONVENZIONE PER IL TRIENNIO 2023/2025 FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, LE PROVINCE E LA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA PER LA GESTIONE DEI RAPPORTI INTERCORRENTI A SEGUITO DEL CONFERIMENTO DI FUNZIONI AI SENSI DELLA L.R. 13/2015") che, in coerenza con quanto già avvenuto negli anni passati, continuerà a regolare i rapporti e a definire la misura dei contributi concessi dalla Regione sia per l'esercizio delle funzioni delegate che per l'utilizzo e per la gestione degli immobili provinciali e metropolitani (sia di proprietà che in locazione). Tale rinnovo sarà funzionale anche a sancire la fine dell'uso dell'istituto dei distacchi funzionali grazie a specifici accordi intercorsi tra la Regione, gli enti provinciali e quello metropolitano.

Analoghe convenzioni, appena rinnovate, hanno regolato il rapporto con i soggetti delegati e le funzioni conferite all'Agenzia Regionale Lavoro, all'ARPAE, alle c.d. Destinazioni turistiche, all'AIPO (con la precisazione che il personale di 45 unità di personale in distacco in questo caso non è rientrato in Regione ma è stato trasferito definitivamente ex art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 e art. 2112 Codice Civile. Stesso discorso per le funzioni conferite agli *Enti Parco* ed in particolare per le due unità di personale in distacco presso l'Ente Parco dell'Emilia Occidentale). Anche per le funzioni conferite all'Unione Forlivese, il personale – 5 unità di personale – già collocate in distacco non è rientrato in Regione, ma è stato trasferito direttamente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 2112 Codice Civile.

Alla luce dell'intero percorso svolto, va osservato che a inizio 2018 la Regione aveva distaccato 409 unità di personale a tutti questi enti, a fine 2023 il personale in distacco presso le Province e la Città Metropolitana di Bologna equivale a zero unità e ogni ente ha assunto direttamente i propri dipendenti grazie al contributo economico regionale.

#### 1.4 I principali atti amministrativi adottati in attuazione della legge regionale n. 13/2015

Ad integrazione dei provvedimenti già menzionati nella prima relazione della Giunta, va segnalato che dal 2020 al 2023 sono stati approvati ulteriori atti attuativi delle disposizioni della legge 13, alcuni dei quali attengono più propriamente alla proroga dei rapporti tra la Regione e le altre amministrazioni del territorio che concorrono all'attuazione della legge stessa. Rilevano in particolare:

- **DGR n. 1604 del 16/11/2020**

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. 296 del 01/03/2021**

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

- **DGR n. 388 del 22/03/2021**

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

- **DGR n. 403 del 29/03/2021**

ATTRIBUZIONE DI RISORSE FINANZIARIE AD AIPO PER LE ATTIVITÀ DELEGATE IN MATERIA DI NAVIGAZIONE INTERNA PER L'ANNO 2021. L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

- **DGR n. 1158 del 19/07/2021**

APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI ACCORDO ATTUATIVO TRA 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 DELL'ART. 5 DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II."

- **DGR n. 1506 del 27/09/2021**

RINNOVO DELLE CONVENZIONI TRA ARPAE, CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA E PROVINCE, IN ATTUAZIONE DELL'ART. 15, COMMA 9, DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II., PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI IN MATERIA AMBIENTALE PREVISTE DALL'ART. 1, COMMA 85, LETT. A) DELLA LEGGE N. 56/2004, E DIRETTIVE AD ARPAE PER LE ANNUALITA' SUCCESSIVE.

- **DGR n. 1929 del 22/11/2021**

APPROVAZIONE DELLA CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E LA CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA PER L'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO PER LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE AI SENSI DELL'ART. 5 DELL'INTESA GENERALE QUADRO E DELLA NORMATIVA DI RIORDINO DELLA L.R. 13/2015 ATTRAVERSO IL PROGETTO "INVEST IN BOLOGNA FOR TALENT" PER GLI ANNI

2021-2023.

- **DGR n. 2271 del 27/12/2021**

APPROVAZIONE DI SCHEMA DI CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E L'ENTE GESTIONE PARCHI E BIO-DIVERSITA' - EMILIA OCCIDENTALE PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

- **DGR n. 2253 del 27/12/2021**

APPROVAZIONE DI SCHEMA DI CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E L'ENTE GESTIONE PARCHI E BIO-DIVERSITA' - ROMAGNA PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

- **DGR n. 2252 del 27/12/2021**

APPROVAZIONE DI SCHEMA DI CONVENZIONE TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E L'ENTE GESTIONE PARCHI E BIO-DIVERSITA' - EMILIA ORIENTALE PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.

- **DGR n. 2249 del 27/12/2021**

MODALITÀ DI ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE AD AIPO PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI NAVIGAZIONE INTERNA IN ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 33 E SS. DELLA L.R. N. 13/2015. AGGIORNAMENTO DELLA DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 327/2016

- **DGR n. 2292 del 27/12/2021**

SCHEMA DI CONVENZIONE PER IL TRIENNIO 2022-2024 FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E ARPAE EMILIA-ROMAGNA PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SS.MM.II.. APPROVAZIONE

- **DGR n. 2266 del 27/12/2021**

SCHEMA DI CONVENZIONE PER IL TRIENNIO 2022-2024 FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, LA CITTA' METROPOLITANA E LA PROVINCIE PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI REGIONALI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R. N. 13/2015 E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI. APPROVAZIONE.

- **DGR n. 116 del 31/01/2022**

SCHEMA DI CONVENZIONE PER IL TRIENNIO 2022-2024 FRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E L'AGENZIA REGIONALE PER IL LAVORO PER IL SUPPORTO ALLE GESTIONE DELLE FUNZIONI CONFERITE AI SENSI DELLA L.R.13/2015

- **DGR n. 714 del 09/05/2022**

DIRETTIVE PER IL COORDINAMENTO E LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI RELATIVI ALL'UTILIZZO DEL DEMANIO IDRICO, AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 11, DELLA LEGGE N. 13/2015.

## 1.5 I tavoli interistituzionali e i centri di competenza e di missione previsti nel Capo II del Titolo I della l.r. n. 13/2015 nella nuova legislatura - Art. 74, co. 1, lettera c)

Come anticipato, la Regione ha guidato il percorso attuativo della legge n. 56/2014 improntando le relazioni inter-istituzionali con la neo-istituita **Città metropolitana** di Bologna, le **Province**, l'**ANCI** e l'**UPI** regionali alla massima condivisione e all'analisi congiunta delle problematiche, nella convinzione che un processo di riordino istituzionale tanto rilevante non potesse condurre ad esiti positivi se non attraverso una forte condivisione tra tutti gli attori del sistema territoriale, sia nella fase di gestazione della proposta legislativa, sia nella fase di prima applicazione della 13.

In questa logica, la legge 13 all'art. 10 ha previsto l'istituzione della già menzionata **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 dell'ANCI regionale.

Sostanzialmente la Conferenza ha presidiato la transizione istituzionale verso il completamento del processo di riordino, trattando questioni sia di ordine contingente (es. criticità applicative) sia di sviluppo delle strategie di lungo periodo che hanno riguardato e riguardano il sistema delle autonomie (ad esempio come per l'approvazione degli accordi con le OO.SS. per il trasferimento delle funzioni e del personale, per l'approvazione dei principi posti a base del rinnovo del *Piano Strategico Metropolitano della Città Metropolitana di Bologna*, solo per citarne alcuni).

Anche in questo caso si rimanda alle informazioni di dettaglio contenute nella prima relazione valutativa, per aggiungere alcune riflessioni relative al periodo che va dal 2020 a oggi, lasso di tempo in cui la Conferenza non ha operato direttamente. La legislatura in corso è stata segnata, sul piano sociale, economico e ambientale, da straordinarie crisi mondiali come pandemia e guerre, e locali, come l'alluvione del maggio 2023, mentre sul piano istituzionale la stessa legislatura ha preso avvio con la sottoscrizione del *Patto per il lavoro e per il clima*, che la Regione (nella sua nuova compagine politica) ha siglato con la più ampia platea di *stakeholders* pubblici e privati del territorio emiliano-romagnolo. Il Tavolo per il Patto è dunque diventata la sede naturale,

allargata rispetto alla originaria composizione della Conferenza Interistituzionale, di tutti i temi e delle questioni strategiche per il rilancio e lo sviluppo della nostra regione, anche sotto il profilo degli assetti funzionali e territoriali.

Discorso in parte simile può essere svolto a proposito delle c.d. **“unità tecniche di missione”**, organismi congegnati dalla Legge 13 (v. art. 12) per gestire sostanzialmente la fase transitoria immediatamente successiva all'entrata in vigore della Legge Delrio garantendo una forte collaborazione ed una decisiva integrazione tra tutti i livelli amministrativi coinvolti, anche a supporto della Conferenza Inter-istituzionale.

Attraverso il lungo lavoro svolto in seno alle UTM – di ricognizione di procedimenti e risorse in transito e di parallelo monitoraggio del lavoro svolto – la Regione ha assicurato un presidio costante di tutte le problematiche giuridiche, amministrative ed organizzative inevitabilmente connesse ad un processo di riallocazione di personale e di funzioni così rilevante.

Rinviano alla prima relazione per ogni approfondimento, qui occorre sottolineare che questa massima integrazione intersettoriale era richiesta nei primi tempi dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 13/2015, quando andava assicurato l'intervento coordinato e contemporaneo di più branche dell'apparato amministrativo regionale e locale per abbreviare il più possibile i tempi di transizione; pertanto, l'attività delle UTM si è esaurita in quella prima fase. Nulla esclude che, qualora fosse necessario svolgere approfondimenti per specifiche questioni “settoriali”, le UTM vengano riattivate. Questo potrebbe avvenire anche qualora la nuova fase di riforme istituzionali, avviata a livello nazionale dall'esecutivo, dovesse portare all'innovazione del panorama normativo settoriale. Di questo si dirà meglio in seguito.

## 2. Valutazione del numero e delle caratteristiche, anche qualitative, delle normative di settore conseguenti all'entrata in vigore della l.r. n. 13/2015 (art. 74, comma 1, lettera b)

Come già chiarito nella prima relazione di valutazione, le norme regionali di riordino istituzionale collocate nella scia della l.r. n. 13/2015 si possono distinguere in due categorie: da una parte interventi di manutenzione o di mera modifica alla legge, dall'altra interventi legislativi di sua attuazione 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.

Di seguito saranno riepilogati gli interventi legislativi salienti, sempre per consentire all'Assemblea ogni valutazione sull'attuazione della legge di riordino nei suoi vari aspetti. In parte il discorso verterà sui rari interventi di manutenzione della stessa legge 13 e delle leggi settoriali collegate, in alcuni casi saranno richiamate leggi che hanno rivisitato interi settori di attività.

Le prime disposizioni da menzionare sono contenute nella **l.r. n. 3 del luglio 2020** (collegata alla legge di assestamento di bilancio di quell'anno), in quanto hanno posticipato i termini di scadenza di alcuni processi attuativi di una delle più importanti leggi di riforma emanate dopo e in connessione con la legge 13, ossia la l.r. n. 24/2017, che ha innovato la disciplina emiliano-romagnola su **tutela e uso del territorio**.

È il caso dell'art. 8 della legge 3 qui in esame, il quale porta da tre a quattro anni la durata del processo di adeguamento da parte dei Comuni per assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio delle disposizioni stabilite dalla stessa 24 con riferimento alla pianificazione urbanistica vigente. Previsioni analoghe sono dettate dai successivi artt. 9 e 10.

Di tutt'altro tenore la **l.r. n. 7/2020** (*Riordino istituzionale e dell'esercizio delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale. Abrogazione delle leggi regionali 10 aprile 1995, n. 29 e 1° dicembre 1998, n. 40 e modifica di leggi regionali*) il cui titolo ne esprime l'approccio organico al riordino.

Fino all'entrata in vigore di questa legge le funzioni regionali in materia di beni artistici, culturali

e naturali erano svolte pressoché interamente dall'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (IBACN) quale organo e strumento tecnico-scientifico della Regione Emilia-Romagna. L'IBACN, costituito dalla Regione con la l.r. n. 46/1974, era un ente pubblico dotato di rilevante autonomia scientifica e organizzativa, in ragione da un lato della specifica natura di strumento di consulenza, catalogazione e inventariazione dei beni e, dall'altro lato, risultando titolare dell'esercizio della tutela dei beni librari e documentari sul modello statale delle soprintendenze. Quest'ultima funzione nel 2015 è stata riportata in capo allo Stato con la legge 6 agosto 2015, n. 125. Si è aggiunta la regionalizzazione delle funzioni provinciali in materia di beni e attività culturali dovuta alla l.r. n. 13/2015, a lato dell'affievolimento del ruolo di consulenza e inventariazione, via via rimpiazzate dalla valorizzazione e promozione del patrimonio culturale da un lato e qualificazione della rete regionale degli istituti culturali dall'altro.

È per questo insieme di ragioni che la Regione ha ritenuto di presidiare questi processi, la predisposizione delle risposte in termini normativi nonché l'elaborazione e la gestione dei programmi di intervento tramite un nuovo assetto istituzionale e organizzativo, basato sull'esercizio diretto delle funzioni. Il che ha comportato il passaggio in Regione delle competenze e professionalità che, dall'interno dell'Istituto, avevano assicurato per decenni supporto e servizi al governo regionale e al territorio.

L'art. 2 della legge in esame disciplina questa transizione, prevedendo che i beni, anche strumentali, materiali e immateriali, di cui l'IBACN era titolare fossero riacquisiti dalla Regione dal 1° gennaio 2021, e che il personale regionale assegnato all'Istituto fosse riassegnato alla Regione. Sempre da inizio 2021 la Regione è subentrata nei rapporti attivi e passivi dell'IBACN e nel frattempo ha definito con atto di Giunta gli indirizzi per governare il processo di soppressione, inclusa la nomina di un commissario.

A fine 2020 è stata approvata la l.r. n. 9 "Disciplina delle assegnazioni delle concessioni di derivazioni idroelettriche con potenza nominale superiore a 3000 kw e determinazione di canoni", che conferma l'assetto fissato in via generale dalla legge 13, basti pensare a quanto recita l'art. 2: "L'amministrazione competente per le funzioni di cui alla presente legge è la Regione Emilia-Romagna che le esercita anche avvalendosi delle proprie agenzie strumentali ai sensi della legge

regionale 30 luglio 2015, n. 13”.

Il successivo art. 9 interviene, in materia di **aree protette**, sul testo della stessa legge 13, aggiungendo il comma 6-bis all'art. 18: *“La funzione di gestione dei Siti della Rete natura 2000 marini è attribuita all'Ente di gestione per i Parchi e la Biodiversità – Delta del Po”*.

Riguarda le aree protette anche l'art. 28, che prosegue nell'implementazione del processo di riordino territoriale contribuendo anche per il 2020 al finanziamento della quota spettante alla Città metropolitana di Bologna e alle Province ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 24 (*Riorganizzazione del sistema regionale delle Aree protette e dei Siti della Rete natura 2000 e istituzione del Parco regionale dello Stirone e del Piacenziano*).

A tale proposito vanno ricordati alcuni provvedimenti legislativi già affrontati nella prima relazione, in quanto costituiscono le premesse per norme entrate in vigore dopo il 2020, tra cui lo stesso art. 28 della citata l.r. n. 9/2020.

**Con la l.r. n. 24/2018** (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2019*) la Regione ha predisposto un aggiornamento dell'ordinamento regionale collegato al riordino avviato nel 2015: in materia di trasparenza, di risorse inerenti l'esercizio di funzioni conferite agli enti locali ma anche di quelle che la Regione svolge tramite enti strumentali al fine di favorirne l'esercizio autonomo, di **verifiche antisismiche** comunali e attribuendo alla Giunta regionale la funzione di istituzione delle Aree di riequilibrio ecologico (prima svolta dagli Enti di Gestione per i Parchi e la Biodiversità) nonché di attribuirne la gestione a comuni e loro unioni. Il tema delle aree protette è richiamato in questa sede anche perché la Regione, come si vedrà, lo ha rivisto dopo il 2020.

Per le stesse ragioni va ricordata 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*) e in particolare l'art. 14, con cui la Regione è tornata sulla disciplina della valutazione d'incidenza ambientale (VINCA) per ampliare il novero dei siti per cui gli enti di gestione delle macroaree protette sono tenuti a svolgerla.

Richiede di essere citata inoltre la **l.r. 6 novembre 2019, n. 23** (*Misure urgenti per la definizione*

di interventi da avviare nell'esercizio finanziario 2019), già trattata nella precedente relazione in quanto ha consentito alla Regione di concorrere alle spese per l'esercizio di funzioni concernenti le aree naturali protette e la fauna selvatica, settori dove le amministrazioni provinciali hanno conservato competenze il cui esercizio si è rivelato talvolta critico a causa di carenza di finanze e personale.

Con l'art. 8 infatti la Regione finanzia transitoriamente 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 del mancato compimento della *"Riforma Delrio"*, in quanto connotato da funzioni spesso provinciali.

Pur nella sua natura transitoria l'intervento regionale del 2019, cui è seguito quello di cui all'art. 28 della l.r. n. 9/2020 menzionato poco sopra, ha consentito a province e Città metropolitana di restare parte degli enti di gestione delle macroaree.

A tale proposito va segnalato che **nel 2021** – con la **l.r. n. 4 (Legge europea per il 2021)** – la Regione ha prorogato di un altro anno queste disposizioni transitorie (v. art. 27), dopo avere condiviso questa scelta con il sistema provinciale e con la Città metropolitana di Bologna.

Toccano la materia delle aree protette anche gli **artt. 25, 26 e 28 della stessa l.r. n. 4/2021**, stavolta sotto profilo sostanziale e di armonizzazione tra fonti giuridiche. Il fine principale è semplificare l'assetto delle competenze gestionali e superare i rilievi mossi nella procedura d'infrazione della Commissione europea EU/Pilot 6730/14 sulla mancata attuazione della *"Direttiva habitat"*.

In base all'art. 25 la gestione dei Siti della Rete natura 2000 ricompresi in una o più aree protette spetta agli Enti gestori di tali aree, ognuno per il territorio di propria competenza, mentre la Regione gestisce anche i Siti della Rete natura 2000 esterni alle aree protette.

Il comma 3 di questa disposizione introduce nell'ordinamento regionale due precisazioni: le aree protette suddette non includono le aree di riequilibrio ecologico tipizzate dall' art. 4, comma 1, lett. e), n. 6/2005 (*Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei Siti della Rete natura 2000*), mentre comprendono le aree contigue dei parchi come perimetrare dai rispettivi provvedimenti istitutivi e strumenti di pianificazione.

In sostanza il criterio generale adottato vuole che ciascun sito della Rete Natura 2000 abbia un unico Ente gestore (tranne rarissime eccezioni) al quale peraltro spetta la valutazione d'incidenza ambientale di piani e di progetti: la gestione dei siti della Rete Natura 2000 ricompresi anche solo parzialmente all'interno di una o più aree protette è affidata agli Enti gestori, mentre la gestione dei siti della Rete esterni alle aree protette è affidata alla Regione.

L'art. 26 si occupa della **VINCA**, anche in seguito all'approvazione delle relative linee guida nazionali del 2019 (v. intesa in Conferenza Stato-regioni del 28 novembre). La valutazione è assegnata in via generale all'Ente gestore del Sito della Rete natura 2000 interessato, ma per le aree protette esterne ai siti della Rete Natura provvede la Regione su parere dell'ente di gestione. È così superato il precedente assetto che vedeva ancora frammenti di competenza distribuiti a livello locale, con l'obiettivo di ovviare a una delle criticità sollevate dalla Commissione europea nella procedura EU/Pilot 6730/14.

Coerentemente, in fine, l'art. 28 abroga le norme superate dall'evoluzione del riparto di competenze in materia operato da disposizioni precedenti:

- gli artt. 5, 6, 7 e 8 della l.r. n. 7/2004 (*Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali*) che per primi avevano disciplinato queste funzioni;
- le lettere c) e g) del comma 2 dell'art. 3, l.r. n. 24/2011 (*Riorganizzazione del sistema regionale delle Aree protette e dei Siti della Rete natura 2000 e istituzione del Parco regionale dello Stirone e del Piacenziano*) che le avevano parzialmente rivisitate;
- le lettere b) ed e), co. 2, art. 18 della legge 13, che sostanzialmente confermavano l'assetto previgente attribuendo agli enti di gestione delle aree protette la gestione dei Siti della Rete

natura 2000 del loro territorio e la VINCA dei piani di competenza comunale nonché dei progetti e interventi approvati dalla Provincia e dal Comune relativi al territorio della macroarea;

- l'art. 20, l.r. n. 22/2015 (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2016*) che, per ovviare alla debolezza organizzativo-finanziaria degli enti di gestione, avevano temporaneamente incaricato la Regione di sostituirli nell'esercizio di queste funzioni (salve quelle lasciate a livello comunale);
- l'art. 22 della l.r. n. 9/2016 (*Legge comunitaria regionale per il 2016*) che aveva rivisto il regime transitorio di cui sopra;
- il citato art. 14 della l.r. n. 13/2019 con cui la Regione era tornata sulla disciplina della **VINCA** ma stavolta per ampliare la sfera di competenza degli enti di gestione delle macroaree.

L'art. 10 della **l.r. n. 8/2021** (*Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2021-2023*) prosegue il percorso di trasformazione territoriale legato alle **destinazioni turistiche**, dando la facoltà alla Città metropolitana di Bologna e alla provincia di Modena di "attuare congiuntamente" progetti di marketing e promozione turistica e il Programma turistico di promozione locale per la valorizzazione del Territorio Turistico coincidente con il perimetro del territorio metropolitano sommato al territorio della provincia di Modena, prevedendo inoltre azioni di promocommercializzazione contraddistinte da un'unitaria immagine coordinata che faccia riferimento al complessivo territorio di riferimento, un apposito Tavolo di Concertazione e un'apposita Cabina di Regia del Territorio Turistico Bologna-Modena.

La **l.r. n. 12/2021** ratifica l'**intesa interregionale** tra Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Piemonte concernente l'attribuzione di funzioni all'Agenzia interregionale per il fiume Po (AIPO) in materia di infrastrutture per la mobilità ciclistica. Sono state così integrate le funzioni amministrative già esercitate dall'Agenzia ai sensi della l.r. n. 42/2001 che l'ha istituita e delle leggi regionali

istitutive vigenti presso le altre Regioni costituenti l'Agenzia, nonché dell'Accordo costitutivo approvato con le stesse.

La **l.r. n. 14/2021** (*Misure urgenti a sostegno del sistema economico ed altri interventi per la modifica dell'ordinamento regionale. Modifiche alle leggi regionali n. 2 del 1998, n. 40 del 2002, n. 2 del 2019, n. 9 del 2021 e n. 11 del 2021*) cambia il quadro di attribuzioni previgente in materia di accertamento delle violazioni degli obblighi di cui alla l.r. n. 2/1998 (*Norme per la produzione di sementi di piante allogame e non allogame*) e di applicazione delle relative sanzioni.

Mentre prima questi compiti risultavano ancora ripartiti tra Regione, province e comunità montane (a seconda del tipo di violazione), con l'art. 21 della citata legge 14 è sostituito l'art. 5 della citata l.r. n. 2/1998 nel senso appena illustrato, al fine di adeguare la disciplina di settore all'assetto determinato dalla l.r. n. 13/2015.

Sempre in materia agricola ma dal contenuto molto più ampio è la **l.r. n. 15/2021**, di revisione del quadro normativo per l'esercizio delle funzioni amministrative nel settore **agricolo e agroalimentare**, con la quale è stata sostituita la previgente l.r. n. 15/1997 (*Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura*).

Con questo provvedimento è stato appunto ridisciplinato organicamente l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, nella cornice del riordino istituzionale compiuto con la legge 13 e con l'obiettivo di semplificare l'attività amministrativa rivolta principalmente agli interventi di sostegno alle imprese del settore.

Al pari della legge previgente la l.r. n. 15/2021 vuole costituire la disciplina di riferimento per gli interventi regionali in materia di sviluppo agricolo, agroalimentare, agroindustriale, proseguendo così la trasformazione del settore agricolo regionale per adeguarlo agli orientamenti dell'Unione Europea. Vengono ridisciplinati gli strumenti di programmazione e pianificazione regionali, la regolamentazione delle forme di consultazione degli enti e dei soggetti rappresentativi e il sistema informativo agricolo regionale e nella semplificazione delle procedure di concessione dei contributi.

In materia di agricoltura la Regione risulta competente per tutte le funzioni di programmazione e pianificazione, ossia circa l'elaborazione del Programma Regionale di Sviluppo Rurale, l'approvazione di programmi di intervento in attuazione di leggi regionali di settore e la definizione e attuazione in ambito regionale dei programmi nazionali di sostegno previsti dalla disciplina UE; esercita poi tutte le funzioni amministrative: indirizzi programmatici generali e settoriali, gestione di interventi comunitari e nazionali, rilascio di certificazioni, abilitazioni e qualifiche, vigilanza e controllo e valorizzazione delle produzioni agroalimentari.

Gli artt. 7 e 8 della **l.r. n. 19/2021** (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2022*) hanno introdotto minime integrazioni agli artt. 25 e 26 della l.r. n. 4/2021 in tema di enti di gestione dei **siti Natura 2000 e VINCA**.

Il successivo art. 14 riguarda la materia del **personale**, con la modifica l'art. 26 della l.r. n. 24/2018 relativo all'esercizio di funzioni conferite con la l.r. n. 13/2015, per favorirne l'esercizio autonomo garantendo dal 1° gennaio 2019 il trasferimento annuale delle risorse finanziarie necessarie.

La Regione e gli enti interessati continuano a regolare l'esercizio delle funzioni conferite tramite convenzioni. La previgente versione della norma (v. comma 5) stabiliva che le convenzioni riguardassero gli aspetti finanziari, le modalità di gestione del personale in posizione di distacco o comando, le eventuali procedure di mobilità volontaria tra gli enti e potessero prevedere il trasferimento di quote di dotazione organica tra gli enti con adeguamento dei fondi e degli istituti del salario accessorio. La modifica comporta che le convenzioni non riguardino più la gestione del personale in distacco e che invece il trasferimento di quote di dotazione organica diventi obbligatorio se non ancora trasferite al 31 dicembre 2021.

Va infatti ricordato che, dopo tre anni dalla legge 13 e dopo avere accertato l'insussistenza di esuberi tra il personale trasferito, la l.r. n. 24/2018 mirava a garantire ai nuovi titolari delle funzioni il trasferimento delle risorse finanziarie per consentire agli enti stessi di organizzare gradualmente ma stabilmente i propri organici e, non sussistendo più la necessità di trasferire il personale regionale già in posizione di distacco al 31 dicembre 2018, era acconsentito il rinnovo del distacco

o il comando oneroso per un periodo transitorio massimo di tre anni a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Durante questo periodo transitorio ogni ente coinvolto nel trasferimento di funzioni regionali era tenuto ad organizzarsi autonomamente prevedendo l'ampliamento dei propri organici per far fronte alle funzioni esercitate in attuazione della legislazione regionale; al contempo il personale già distaccato che manifestasse la volontà di rientrare nell'organizzazione regionale poteva essere gradualmente ricollocato in una delle funzioni regionali con carenza di organico e comunque nel rispetto della minore distanza dalla propria residenza.

A fine 2021 è stata aggiornata la modalità di calcolo del finanziamento agli enti destinatari delle funzioni conferite sia dalla l.r. n. 13/2015 sia dalla l.r. n. 4/2016, a partire dall'esercizio 2022, anche considerando che l'istituto del distacco viene superato per favorire l'adeguato ampliamento degli organici degli enti titolari delle funzioni.

Le risorse del finanziamento annuale non sono più quantificate in base al costo complessivo per ciascuna delle figure professionali in posizione di distacco al 31 dicembre 2018, bensì in base al costo complessivo annuale delle figure professionali già acquisite o che saranno acquisite dagli enti a partire dall'esercizio 2022 per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge (a tempo determinato, indeterminato ovvero in comando).

Il limite massimo del finanziamento annuale rimane invariato e riferito alle figure professionali presenti nell'esercizio 2018 (v. personale regionale già in distacco ai sensi dell'art. 67 della legge 13).

Eliminati i commi 2 e 4 dell'art. 26 della l.r. n. 24/2018 in quanto hanno esaurito la loro efficacia, il comma 3 viene aggiornato all'anno 2022 consentendo l'acquisizione di personale regionale in comando per il triennio 2022-24.

Il comma 6 garantisce la continuità del finanziamento relativo al trasferimento di funzioni e personale con le procedure previste dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 in applicazione dell'articolo 2112 del codice civile.

La **prima legge emiliano-romagnola del 2022** riguarda funzioni in materia **agricola**. Si tratta della l.r. 24 gennaio 2022, n. 1 (*Norme in materia di agricoltura sociale*), con cui è recepita la fonte statale di riferimento, legge n. 141/2015.

Coerentemente con l'impianto generale della legge 13, la l.r. n. 1/2022 incarica la Regione di tutte le funzioni disciplinate, salvo il caso della vigilanza sull'applicazione della legge stessa (e relative sanzioni), attribuita ai comuni per una scelta di terzietà. Nell'agricoltura sociale infatti sono coinvolti, oltre alle imprese agricole, utenti quali disabili, anziani, detenuti e persone fragili, e intervengono comuni, aziende sanitarie locali, scuole, cooperative sociali di tipo A e B.

La **l.r. n. 7/2022** reca importanti modifiche alla l.r. n. 11/2004 (***Sviluppo regionale della società dell'informazione***) e così incide sull'ambito di attività dell'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici (**Intercent-ER**).

La modifica di cui all'art. 1 consente all'Intercent-ER di svolgere anche procedure per l'esecuzione di lavori, incluse le manutenzioni, su richiesta della Regione o degli enti locali.

Grazie all'art. 2 l'Agenzia può offrire un'attività di committenza ausiliaria in favore degli enti locali anche attraverso la messa a disposizione di procedure e linee guida a supporto del processo di appalto dei medesimi enti.

La modifica apportata dall'art. 3 incarica la Regione, d'intesa con l'Agenzia, d'istituire un tavolo di monitoraggio in cui sono invitati permanenti l'ANCI e l'UPI al fine di raccogliere le istanze degli enti locali e di mappare i processi avviati.

Nel complesso si tratta di norme che vanno nella stessa direzione del riordino avviato nel 2015, in quanto intensificano l'integrazione del sistema amministrativo territoriale, mettendo sempre più le strutture tecniche del sistema regionale a disposizione di quello locale e a contempo congegando un sistema di monitoraggio condiviso tra livello regionale e locale.

Una logica simile muove la **l.r. n. 20/2022** (*Disposizioni per l'istituzione di un fondo a sostegno dei comuni dell'Emilia-Romagna in situazioni di squilibrio finanziario*), sebbene sul piano finanziario invece che su quello delle attività strumentali.

La legge 20 persegue la stabilità istituzionale degli enti locali a partire da quella finanziaria, anche memore delle difficoltà attraversate dalle province e dalle città metropolitane subito dopo i tagli del 2014.

L'istituzione di un **fondo di erogazione a sostegno dei comuni in squilibrio finanziario** ha lo scopo di superare alcune delle situazioni critiche e possibilmente prevenirle, dato che contestualmente investe anche le strutture regionali competenti di fornire assistenza e supporto amministrativo a favore degli enti locali ed in particolare a favore di interventi formativi inerenti la gestione del bilancio e fornendo specifico supporto in determinate situazioni di particolari difficoltà giuridiche, organizzative e finanziarie. È poi promosso un sistema informativo in materia di finanza locale e predisposta una piattaforma informatica in grado di rappresentare i principali valori contabili degli enti locali di modo da creare indicatori e *alert* finalizzati alla prevenzione.

La sezione I del capo I del titolo I della **l.r. n. 9/2022** (collegata all'assestamento di bilancio) modifica vari passaggi della l.r. n. 4/2016 in materia di **turismo**, per ottimizzare il quadro normativo dopo la nascita del Territorio turistico Bologna-Modena e devolvere ulteriori funzioni da Province e Città Metropolitana alle Destinazioni Turistiche e al Territorio Turistico Bologna-Modena.

In primo luogo va segnalato che viene sostituito l'art. 3 della citata legge 4, il quale, appunto, ancora vedeva nella Città metropolitana e nelle Province gli attori principali per le attività di informazione e accoglienza turistica. Sostituito anche l'art. 6, perché faceva riferimento a uno solo degli strumenti di programmazione a disposizione delle Destinazioni Turistiche e del Territorio Turistico Bologna-Modena per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza: la nuova formulazione inserisce i programmi di attività che al loro interno ricomprendono anche i progetti di marketing e promozione turistica in particolare per il mercato italiano.

Di conseguenza vengono modificati l'art. 7, in modo tale da adeguare quanto previsto in termini di finanziamenti agli strumenti di programmazione, e il 13 sulle funzioni relative ai servizi di accoglienza e di informazione turistica.

**L'ultima legge del 2022 da menzionare è la n. 23** (*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2023*) che ha voluto rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento

degli obiettivi fissati dal Documento di programmazione economico finanziaria regionale (DEFR) per il 2023.

L'art. 2 trasferisce alla Regione la gestione dei procedimenti di **bonifica dei siti contaminati** oggetto del Programma nazionale di finanziamento degli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti "orfani" di cui al decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 29 dicembre 2020, n. 269, oltre che del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nello specifico sono trasferiti procedimenti già avviati dai Comuni ai sensi della normativa previgente, specificando che la Regione li gestirà attraverso l'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia (ARPAE) in linea con l'art. 16 della l.r. n. 13/2015.

L'esigenza sottesa a questo riaccentramento consiste nella ricerca di maggiore omogeneità dell'assetto territoriale, nello spirito della legge 13, ma anche nell'individuazione di un livello amministrativo più adeguato, considerati gli adempimenti necessari per l'attuazione del Programma di finanziamento nazionale e del PNRR.

**In materia di personale** va citato il comma 3 dell'art. 17: *"Per assicurare lo svolgimento ottimale delle funzioni conferite ad altri enti pubblici con la legge regionale n. 13 del 2015 e con l'articolo 12 della legge regionale n. 4 del 2016 da parte degli enti destinatari e non pregiudicare la continuità amministrativa, viene garantita l'assegnazione temporanea obbligatoria di personale regionale, se richiesta dall'ente e previo consenso dei dipendenti interessati, fintanto che gli enti medesimi non si dotino di personale proprio e comunque per un periodo massimo di tre anni"*.

Questa disposizione si colloca nel quadro normativo dove la Regione continua a garantire le risorse finanziarie agli enti destinatari di funzioni conferite dal riordino istituzionale avviato nel 2015 per consentire loro di organizzare stabilmente i propri organici per l'esercizio delle funzioni conferite, disponendo inoltre che sono mantenuti in comando i dipendenti regionali, già assegnati temporaneamente presso tali enti, fino al momento in cui questi ultimi saranno in grado di acquisire nel proprio organico il personale necessario, anche tramite procedure di mobilità straordinarie e per un lasso di tempo prestabilito.

Va ora menzionata la recentissima **l.r. 12 luglio 2023, n. 7** (*Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la Sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo*) il cui art. 3 riguarda la materia delle **foreste**, con modifiche alla l.r. n. 17/1993 (*Soppressione dell'Azienda regionale delle foreste - ARF*). Questa disciplina prevedeva che la gestione dei complessi forestali di proprietà regionale individuati quali patrimonio indisponibile fossero gestiti tramite convenzioni e trasferimenti di risorse regionali dagli enti di gestione per i Parchi e la biodiversità di cui alla l.r. n. 24/2011 o dalle Unioni di Comuni montani di cui agli art. 8 e 9 della l.r. n. 21/2012, oppure dagli Enti di gestione dei Parchi nazionali laddove il patrimonio indisponibile regionale ricadesse al loro interno.

La modifica tocca il comma 1 dell'art. 2 della citata legge 17 – in base al quale le funzioni tecnico-amministrative e di tutela dei beni silvo-pastorali della Regione erano esercitate dagli enti di gestione e dalle unioni montane – aggiungendo che le funzioni in questione sono svolte, “per i territori diversi da quelli di cui sopra, dalle Unioni di comuni o in mancanza dai Comuni, in coerenza con l'art. 21, comma 2, lett. a) della legge regionale 30 luglio 2015, n. 13”.

La modifica si è resa necessaria a individuare un ente gestore del patrimonio indisponibile forestale (ossia il comune) anche per quei territori non afferenti agli ambiti precedentemente attribuiti alle comunità montane.

Poi vanno citati gli artt. 19 e 20 della l.r. n. 7 del 2023 in materia di **trasporti**. Questi due articoli modificano un doppio rinvio normativo a norme della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (*Riordino della legislazione in materia portuale*), contenuto in due disposizioni della legge 13. Precisamente le parole “all'articolo 5, comma 4, della” sono state sostituite da “alla”, sia nella lettera a) del comma 1 dell'art. 30 sia nel comma 1 dell'art. 31 della legge 13. Così come era formulato, il rinvio è stato ritenuto impreciso e quindi reso più ampio e generico. Si tratta dunque di mera manutenzione formale.

Una menzione merita anche la **l.r. n. 8/2023** (*Norme in materia di opere relative a reti ed impianti elettrici e semplificazione dei procedimenti autorizzativi riguardanti la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture appartenenti alla rete di distribuzione elettrica e delle procedure riguardanti*

*le reti e gli impianti di distribuzione di energia elettrica non facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale. Abrogazione della legge regionale 22 febbraio 1993, n. 10), il cui art. 3 esplicita in capo **all'ARPAE l'esercizio delle funzioni regionali di esproprio** collegate alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture appartenenti alla rete di distribuzione di energia elettrica, in applicazione della procedura autorizzativa di cui al decreto del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura 20 ottobre 2022.*

In fine riguardano l'ARPAE anche alcune delle norme di modifica della l.r. n. 32/1998 (*Disciplina delle acque minerali e termali, qualificazione e sviluppo del termalismo*) contenute nella **l.r. n. 10/2023** (*Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2023-2025*). Il riferimento è agli artt. da 7 a 17, che correggono il testo della legge 32 laddove menzionava la Giunta regionale per l'esercizio delle funzioni legate ai **permessi e alle concessioni termali**, che invece in coerenza con la l.r. n. 13/2015 vanno svolte dalla Regione tramite l'Agenzia.

### 3 Valutazione delle principali criticità emerse nell'attuazione della l.r. n. 13/2015 (art. 74, co. 1, lettera d)

Riguardo alle principali criticità relative all'attuazione della l.r. n. 13/2015, valgono oggi considerazioni quasi identiche a quelle contenute nella prima relazione sull'attuazione della legge, trasmessa dalla Giunta all'Assemblea legislativa nel novembre 2020.

Ancora una volta, cioè, va preso atto dell'incompletezza del quadro giuridico statale in materia di enti locali e territoriali, che perdura tutt'oggi, dopo quasi dieci anni dall'emanazione della Legge Delrio.

Questo stallo normativo si riverbera sul processo istituzionale e amministrativo regionale e locale sotto più risvolti.

In primo luogo risulta non soltanto limitato lo spazio di manovra per il legislatore regionale – il quale è costituzionalmente legittimato a intervenire esclusivamente nel quadro dei principi fondamentali fissati dallo Stato ai sensi della *lettera p)* dell'art. 117 Cost. ("*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*") – ma si rivelerebbe anche inopportuno o quantomeno rischioso un intervento perfettamente rispettoso della vigente cornice normativa statale, data la potenziale mutevolezza di quest'ultima. E ciò senza contare l'ulteriore complessità data dalla mutevolezza dei margini di un'eventuale iniziativa regionale, che si disporrebbero diversamente a seconda della materia interessata dalla riallocazione di funzioni.

In secondo luogo l'assetto prodottosi negli anni dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 13/2015 ha determinato un miglioramento sia sul piano dell'azione amministrativa, sia su quello dell'organizzazione e del trattamento del personale. Anche di questo elemento è stato tenuto conto dalla Regione Emilia-Romagna, oltre che nella valutazione ex post degli effetti della riforma avviata nel 2015, nella previsione dell'impatto di ulteriori revisioni. Si pensi ai rischi che comporterebbe l'abbandono del modello delle agenzie. Infatti la regionalizzazione delle funzioni

provinciali in materia ambientale, laddove consentita dalle fonti giuridiche statali, ha elevato la qualità sia sul piano amministrativo sia su quello organizzativo e inoltre, laddove l'avvalimento dell'ARPAE da parte delle province è stato reso facoltativo dalle norme regionali, non si sono registrati ripensamenti da parte delle province. Certamente ciò è dipeso anche dalle difficoltà finanziarie attraversate nell'ultimo decennio da questi enti, il che porta a un terzo ordine di considerazioni.

Dopo i tagli del 2014, il livello di finanziamento da parte statale si è gradualmente rialzato, senza ridiscendere dopo la pandemia da covid-19. Oggi però ci troviamo in una situazione socio-economica molto cambiata, che a regioni ed enti locali impone capacità di *performance* superiori a quelle del passato e richiede grande flessibilità alla macchina amministrativa e organizzativa territoriale complessivamente considerata, la quale deve essere sempre più in grado di adattarsi alle sempre nuove esigenze del contesto istituzionale ed extra-istituzionale, siano quelle dovute ai progetti PNRR o alle emergenze climatiche come l'alluvione del maggio 2023.

Ne deriva oggi l'esigenza di un quadro statale rinnovato e all'altezza dei nuovi compiti. Invece il riordino della disciplina sugli enti locali italiani non ha ancora preso una nuova forma, prova ne sono i tavoli governativi tuttora impegnati su questa mission e il cui lavoro ancora non è finito.

Nel dettaglio, dopo il 2020 la Regione ha continuato a investire risorse per ovviare alle difficoltà degli enti provinciali, cominciate sul piano finanziario con la l. n. 190 del 2014 e aggravate su quello istituzionale dalla 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 (d.d.l. n. 2613-D approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016).

Come chiarito nella prima relazione all'Assemblea, la Giunta regionale ha fornito soluzioni sia tramite provvedimenti normativi (v. la citata l.r. n. 23/2019, cui sono seguite la l.r. n. 9/2020 e l.r. n. 4/2021 sul piano finanziario e la l.r. n. 19/2021 e l.r. n. 23/2022 in materia di personale) sia con le convenzioni per la gestione dei rapporti con le Province e la Città Metropolitana, di cui pure si è detto più diffusamente nei punti dedicati dei paragrafi precedenti. Si ricordi che le province

dell'Emilia-Romagna mantengono la conformazione che la Legge Delrio e le successive leggi regionali hanno dato loro e operano con organi di governo eletti indirettamente quali enti esponenziali dei comuni ricompresi nella medesima circoscrizione, continuando a svolgere le proprie attribuzioni anche se il presupposto principale che ne giustificava la trasformazione in ente di secondo grado non si è realizzato.

Va ribadito quanto già osservato nella precedente relazione, ossia che 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, sulla scorta di quanto già avviene a varie intensità a livello comunale, avrebbe potuto produrre un rilevante efficientamento, cui si sarebbe potuto unire un deciso incremento/rafforzamento delle competenze specialistiche del personale derivante, appunto, dalla specializzazione funzionale correlata.

Per le motivazioni riportate sino qui, però, l'azione della Regione ha seguito sia il canale finanziario, che, in parte, quello della riorganizzazione funzionale, per rafforzare gli enti del sistema territoriale e specialmente le province in attesa che il legislatore statale intervenisse nuovamente a definirne lo statuto.

Come anticipato, dopo la stagione chiusasi nel 2016 i vari gruppi di lavoro in seno all'amministrazione statale si sono attivati per rivedere la legislazione nazionale in materia di enti locali, ma al momento senza successo. La causa principale risiede probabilmente nell'assenza di adeguate risorse finanziarie da destinare alla rivitalizzazione della filiera degli Enti Locali.

Il cantiere delle riforme comunque resta aperto e può risultare utile richiamare brevemente le due iniziative che lo caratterizzano nella fase attuale:

- da un lato, il c.d. testo unificato Province (ddl AS 417 recante "*Disposizioni in materia di elezione diretta del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali e delega al Governo per il riordino delle province*", all'esame della I Commissione Affari costituzionali del Senato),

sul quale la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, all'unanimità, ha manifestato condivisione riguardo all'obiettivo di ripristino dell'elezione diretta, con la contestuale revisione dell'assetto funzionale dell'ente di governo provinciale, che rappresenta indubbiamente un punto di svolta necessario per riaffermare l'efficacia del modello di *governance* territoriale, evidenziando tuttavia al contempo alcune criticità riguardo al tema delle c.d. *funzioni fondamentali* che intersecano ambiti di competenza legislativa regionale di cui non si può non tenere conto, e riguardo altresì a tutte quelle disposizioni che delegano al governo il riordino delle funzioni senza tenere nella giusta considerazione l'impatto sulle competenze e sulle politiche di settore regionali;

- dall'altro, l'attività svolta dal gruppo tecnico di lavoro istituito presso il Ministero dell'Interno per l'elaborazione di una proposta di legge delega al Governo per la *revisione del "Testo Unico degli enti locali"*, che ha prodotto una prima bozza il cui esame, in fase preliminare, è stato avviato dal Consiglio dei Ministri prima della pausa estiva. Una proposta, quest'ultima, che tiene conto di diverse richieste da parte delle regioni, tanto sotto il profilo degli assetti funzionali e della competenza a regolarli, quanto sotto il profilo delle forme associative, con il pieno riconoscimento della potestà normativa regionale in materia. Ovviamente dall'esito di queste iniziative di livello nazionale potrebbe scaturire una nuova fase di riordino anche in Emilia-Romagna.