

Verso il rinnovamento dell'amministrazione regionale e locale: obiettivi e strumenti della l.r. 10/2008

di Maurizio Ricciardelli*

Sommario

1. Premessa. – **2. Il contesto programmatico.** – **3. Le finalità e gli indirizzi generali della legge.** – **4. L'organizzazione regionale e la riforma.**

1. Premessa

La legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 “Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni” costituisce il frutto più significativo del processo di rinnovamento dell'amministrazione regionale e locale maturato nel corso dei due anni che l'hanno preceduta.

Possiamo considerare tale atto normativo – assieme alle linee per l'elaborazione del Piano territoriale regionale, e ad ulteriori iniziative legislative di cui si parlerà – uno dei perni fondamentali della realizzazione del programma della Giunta regionale della legislatura in corso.

La legge 10 individua strumenti atti a ridisegnare, secondo le esigenze attuali, aspetti essenziali del sistema amministrativo, soprattutto attraverso il riordino territoriale e la riforma di alcuni importanti servizi pubblici (i trasporti, la gestione dei rifiuti urbani ed il servizio idrico integrato).

In questa sede si intende descrivere la situazione di contesto nel quale è nata la legge regionale, mettendola in relazione

(*) Responsabile del Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi, Regione Emilia-Romagna.

con le linee programmatiche che l'hanno preceduta. Si metteranno altresì in rilievo alcuni aspetti generali della legge che – nonostante il loro indubbio rilievo – rischiano di rimanere in ombra nelle descrizioni settoriali, mentre non ci si addentra nel contenuto specifico delle parti relative agli aspetti territoriali o dei servizi pubblici, in quanto saranno esaminate in altri articoli di questo numero della Rivista.

In via del tutto preliminare si deve notare come, a monte di queste iniziative legislative, si trova il contesto culturale risalente alle grandi riforme degli anni '90 (si pensi alle varie leggi "Bassanini" ed a quelle collegate), che però ha avuto, nei primi anni del nuovo secolo, una attenzione sempre più stringente sugli aspetti di tipo economico-finanziario. Le priorità dei governi, nelle ultime legislature, si sono sempre più concentrate sul controllo della spesa – anche in attuazione del "patto di stabilità e crescita" derivante dall'ordinamento comunitario – ed hanno comportato l'adozione di misure, spesso anche di estremo dettaglio, aventi profonda incidenza nell'organizzazione e nell'assetto delle funzioni del sistema regionale e locale.

Anche la Regione Emilia-Romagna, in questo clima (pur essendo sempre stata una delle più virtuose in tutti i settori) ha sentito la necessità di procedere ad un significativo adeguamento del proprio ordinamento. Non sono solo queste le motivazioni che hanno portato alle citate riforme, a partire dal 2007 – ad esempio, la riforma dei servizi pubblici locali affonda le sue radici anche nel rapido cambiamento dei mercati – ma certo l'obiettivo della riduzione dei costi ha avuto un peso significativo nell'evoluzione del contesto normativo.

2. Il contesto programmatico

La legge regionale 10/2008 trova la sua matrice logica, soprattutto, nella deliberazione programmatica assunta dalla Giunta regionale il 5 novembre 2007, la n. 1641, sull'"autoriforma

dell'amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni e il riordino istituzionale per la qualificazione del sistema".

Nella tradizione amministrativa della Regione Emilia-Romagna si può notare la costante attenzione agli enti locali del territorio ed il loro forte coinvolgimento nei processi di riforma. Anche nel caso in questione si ritrova tale attenzione, mostrata dalla sottoscrizione, il 10 dicembre 2007 – nella sede della Conferenza Regione-Autonomie locali⁽¹⁾ – di un "Patto interistituzionale tra la Regione e le Autonomie locali dell'Emilia-Romagna per l'autoriforma dell'amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale".

Questi atti si inseriscono, d'altronde, in un momento segnato dalle vicende dell'anno 2007, che aveva visto una forte coesione tra il governo nazionale allora in carica, le Regioni e gli enti locali, dimostrata dalla sottoscrizione fra essi di un "Patto interistituzionale per il contenimento del costo delle istituzioni". A tale patto seguì – il 13 luglio 2007 – l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge c.d. "Santagata" volto alla riforma della pubblica amministrazione, il quale ha poi avuto un concreto esito normativo nel suo inserimento (parziale) nella legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

La deliberazione n. 1641 del 2007 contiene in un apposito allegato (all. A) le "linee di azione per l'autoriforma, la razio-

(1) Si tratta del principale organo di raccordo, confronto e concertazione fra la Regione e gli enti locali del territorio, istituito dal Capo I del Titolo IV della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 "Riforma del sistema regionale e locale" (l'importante legge che diede anche ampia attuazione ai c.d. "decreti Bassanini" della fine degli anni '90). Questo organo – il cui nome riecheggia le tre conferenze che fungono da raccordo fra lo Stato ed il sistema delle Regioni e delle autonomie locali a livello nazionale (regolate principalmente dal decreto legislativo 281/1997) – è composto, oltre che dal presidente della Regione – che presiede la Conferenza unitamente ad un co-presidente eletto ai sensi dell'art. 32 della legge regionale 4/2006 – dai presidenti delle province, dai sindaci dei comuni capoluogo e da una vasta rappresentanza di diritto o elettiva di sindaci della Regione. La Conferenza non va comunque confusa con il Consiglio delle Autonomie, previsto dall'art. 123, quarto comma, della Costituzione e dall'art. 23 dello statuto regionale approvato con la legge regionale 13/2005, perché quest'ultimo organo non è ancora stato istituito.

nalizzazione delle funzioni ed il riordino amministrativo” e demanda a “una o più iniziative legislative, successive e collegate” l’adozione di misure di riordino territoriale, di riordino organizzativo e amministrativo”.

Le linee guida per l’autoriforma, contenute nell’allegato A alla deliberazione n. 1641 riguardano i seguenti aspetti:

- 1) le linee di azione per il riordino territoriale;
- 2) le linee di azione per la razionalizzazione organizzativa del sistema regionale e del sistema degli enti di governo e di gestione dei servizi sul territorio, suddivise nei due seguenti aspetti: a) “linee di organizzazione degli enti e agenzie subregionali”; b) “riorganizzazione del sistema degli enti di governo e di gestione dei servizi sul territorio”;
- 3) le linee di azione per la revisione dei meccanismi decisionali e procedurali (semplificazione e partecipazione);
- 4) le linee di azione concernenti le partecipazioni societarie (compresa l’applicazione delle norme della legge finanziaria per il 2007, con la riduzione dei componenti i consigli di amministrazione delle società partecipate dalla Regione e la riduzione dei relativi compensi).

Le linee di programma rivenibili nella deliberazione n. 1641 del 2007 hanno, quindi, uno spettro molto vasto di azione, che la legislazione regionale è chiamata a realizzare.

3. *Le finalità e gli indirizzi generali della legge*

Gli articoli 1 e 2 della legge prevedono, in effetti, ampie forme di riorganizzazione delle funzioni ai vari livelli territoriali e fissano i principi generali dell’intervento legislativo, prefigurando anche ulteriori interventi normativi più articolati.

Fra le funzioni attribuite alla Giunta regionale vi sono quelle di cui all’art. 1, comma 3, che consente di “concludere accordi con il governo per armonizzare i rispettivi provvedimenti normativi, anche ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”. L’importanza di questa disposizione non

può sfuggire: attraverso di essa si chiarisce il percorso istituzionale che può portare all'attuazione di un'eventuale forma di "federalismo differenziato".

Il comma 4 dell'articolo 2 demanda alla Giunta regionale la formulazione di proposte per la riallocazione delle funzioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, efficienza e semplificazione istituzionale, valutando gli ambiti adeguati in relazione alla natura delle funzioni. Naturalmente questa opera di proposta deve avvenire nel rispetto dei principi di concertazione e condivisione istituzionale, quindi "previa ricognizione dell'assetto esistente delle funzioni, d'intesa con province e comuni, acquisita nella Conferenza Regione-Autonomie locali". Dunque la portata potenziale della legge regionale 10/2008 va molto al di là delle norme specifiche attuate direttamente nel testo.

I due aspetti delle linee programmatiche d'azione fissate con la deliberazione della Giunta regionale n. 1641 del 2007 che hanno avuto maggiore sviluppo nella legge regionale 10/2008 sono stati quelli relativi al riordino territoriale (cui è dedicato il Titolo II) e alle misure riorganizzative in materia di servizi pubblici locali (cui è dedicato il Titolo III).

Peraltro la sopravvenuta legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) ha introdotto nuove norme (articolo 2, commi 28 e seguenti) che hanno comportato la necessità per la Regione Emilia-Romagna di adottare disposizioni che consentissero anche di realizzare l'opera di razionalizzazione richiesta da questa nuova legge.

Da tale contesto normativo e programmatico è scaturito il Titolo II della legge regionale 10/2008, dedicato al "riordino territoriale". Senza entrare nei dettagli delle varie soluzioni normative adottate, possiamo qui notare che la coerenza con le linee programmatiche approvate dalla Giunta nel novembre del 2007 è stata sostanzialmente assicurata dal legislatore regionale, anche se le soluzioni appaiono, in alcuni aspetti, più moderate rispetto a quelle prospettate nella deliberazione originaria.

Infatti, il "perseguimento di un unico ambito territoriale plu-

rifunzionale a livello intercomunale, in cui non vi sia sovrapposizione di enti e competenze”, con “l’integrale conferimento di funzioni all’ente associativo sovracomunale (unione o comunità montana)” non è giunto alla soluzione estrema della “tassativa esclusione di residue funzioni in capo ai singoli comuni”, ma si è tradotto in una formula di progressivo adeguamento delle funzioni degli enti locali ad un disegno destinato a maturare via via che progressive ulteriori funzioni vengono assegnate alle unioni o nuove comunità montane (articoli 10 e 11).

4. *L'organizzazione regionale e la riforma*

Varie parti della legge regionale riguardano aspetti di tipo più strettamente organizzativo, sia a livello locale che a livello regionale.

Talvolta emerge un forte intreccio fra le funzioni regionali e quelle degli enti locali: si pensi ai temi della riorganizzazione delle agenzie di ambito ottimale nei servizi pubblici di trasporto ed ambientali (al fine di ottenere strutture più snelle ed efficienti, in grado di portare ad una significativa riduzione dei costi gravanti sugli utenti e di aumentare la competitività del sistema).

A prescindere da tali aspetti specifici, si deve notare come tutta la legge sia finalizzata al miglioramento delle *performances* del sistema regionale, incidendo direttamente sul modello organizzativo della stessa Regione. Proprio di questa incidenza ci si intende occupare in questo paragrafo.

Si deve peraltro ricordare che il clima in cui la deliberazione n. 1641 è stata adottata era anche legato alle necessità di razionalizzazione che la legge finanziaria per il 2007 aveva introdotto, ad esempio in tema di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali⁽²⁾. Infatti la più volte citata deliberazione fa

(2) Varie norme dalla legge finanziaria 296/2006 in materia di società partecipate

riferimento alla contestuale approvazione del progetto di legge della Giunta regionale recante “Misure di razionalizzazione in attuazione dei principi della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ‘disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2007)’”. Questa iniziativa legislativa è sfociata nella legge regionale 21 dicembre 2007, n. 26, che ha portato al riordino delle società partecipate maggioritariamente dalla Regione, con apprezzabili risultati in termini economici e di funzionalizzazione del sistema.

Inoltre, una importante azione di riforma era stata compiuta con la legge regionale 27 luglio 2007, n. 15⁽³⁾, di riforma del sistema integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario. Essa ha portato all'accorpamento delle preesistenti quattro aziende regionali per il diritto allo studio in un'unica azienda. Anche questo intervento legislativo, che ha comportato rilevanti razionalizzazioni e risparmi di spesa, si iscrive puntualmente nello stesso clima programmatico che è poi sfociato nella deliberazione n. 1641 del 2007⁽⁴⁾.

Una ulteriore riforma organizzativa è stata poi approvata con la legge regionale 21 dicembre 2007, n. 17 recante “Riduzione del numero di componenti degli organi del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) e dell'Azienda regionale per la navigazione interna (ARNI)”.

Specifici interventi riorganizzativi di interesse propriamente regionale sono poi contenuti in alcune parti del Titolo IV della legge 10.

Il Capo II autorizza la Regione Emilia-Romagna a parte-

sono state successivamente dichiarate incostituzionali con sentenza della Corte costituzionale 159/2008. Questo non ha peraltro inciso sulla volontà della Regione Emilia-Romagna di procedere, con legge, ad una ampia razionalizzazione volta alla maggiore trasparenza ed alla riduzione dei costi.

(3) Sul contenuto di questa legge regionale si rinvia ai contributi contenuti nel supplemento n. 3/2007 di questa Rivista.

(4) Cfr. M. RICCIARDELLI, *La riforma degli enti per il diritto allo studio nel contesto dell'avvio delle riforme organizzative*, in questa Rivista, suppl. n. 3/2007, p. 35 ss.

cipare alla Fondazione Centro ricerche marine, fissandone le condizioni, ai sensi dell'articolo 64 dello statuto regionale⁽⁵⁾. Nella sostanza ciò consentirà di favorire la gestione, nella appropriata forma della Fondazione, di attività di ricerca strategiche per la Regione a salvaguardia della salute del mare⁽⁶⁾ (attraverso il superamento della società che in precedenza se ne occupava).

Un altro intervento di razionalizzazione del sistema delle partecipazioni regionali – in un punto strategico per l'economia regionale come quello delle attività termali – è costituito dall'assunzione di quote (cfr. art. 41) nella Società Terme di Salsomaggiore SpA⁽⁷⁾.

Un particolare elemento innovativo di razionalizzazione del sistema contrattuale della pubblica amministrazione regionale e locale è poi costituito (art. 35) dalla previsione di possibilità di integrazione e di sinergie operative fra le varie amministrazioni del territorio in materia di acquisizione ed esecuzione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (o di singole fasi di essi)⁽⁸⁾. Questa normativa, che mira a superare le difficoltà

(5) Lo statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato con la legge regionale 13 marzo 2005, n. 13, fissa (peraltro in coerenza con una consolidata tradizione statutaria di questa Regione) l'obbligo della legge regionale per le partecipazioni a società, associazioni o fondazioni e prevede norme procedurali di particolare garanzia.

(6) Basti ricordare le notissime attività svolte da molti anni mediante la motonave per ricerche marine "Daphne".

(7) Sostanzialmente, si è realizzata una fusione per incorporazione della Società Terme di Tabiano SpA che esercita attività collegate al medesimo bacino territoriale.

(8) Bisogna ricordare che, mentre per i contratti pubblici di lavori si tratta della prima normativa regionale di riferimento, riguardo ai contratti pubblici per servizi o forniture la nuova normativa si integra con quanto già previsto con la legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 sulla centrale regionale di committenza (realizzata attraverso l'agenzia INTERCENT-ER che è pienamente operante) e, in ambito strettamente regionale, va letta assieme alla legge regionale 21 dicembre 2007, n. 28 che ha dettato un'ampia disciplina (in attuazione e nel rispetto della normativa statale generale costituita dal decreto legislativo 163/2006). Per un approfondimento di quest'ultima legge, si vedano i contributi contenuti nel supplemento n. 5/2007 di questa Rivista.

che possono emergere specialmente nelle amministrazioni più piccole e meno strutturate organizzativamente, giunge a prevedere forme di integrazione mediante delega per l'esercizio di funzioni amministrative o mediante la costituzione di uffici comuni. Tutto ciò è poi garantito da uno specifico sistema di monitoraggio (previsto dall'art. 36).

Bisogna infine notare che alcune delle linee di indirizzo contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 1641 del 2007 non hanno ancora avuto attuazione legislativa, ma stanno per essere realizzate.

La citata deliberazione fa anche riferimento al "riordino del sistema delle bonifiche, con l'accorpamento degli enti attualmente esistenti e la migliore distribuzione delle funzioni" (punto 2.1). In effetti, la presentazione del progetto di legge della Giunta regionale n. 2304 del 22 dicembre 2008 ("Ridimitazione dei comprensori di bonifica e riordino dei consorzi"), attualmente in corso di approvazione, costituisce attuazione di questo obiettivo. Il progetto di legge prevede una riduzione di detti Consorzi alla metà rispetto a quelli precedentemente previsti (con conseguenti risparmi nelle strutture organizzative).

Alcune notazioni di contesto devono essere, infine, dedicate al modo in cui è stato affrontato il tema dei servizi. Come già si è detto, il Titolo III della legge regionale 10/2008 è dedicato alla riforma di alcuni servizi pubblici locali di grande importanza: in primo luogo (Capo II) il trasporto pubblico locale ed, in secondo luogo (Capo III), nel settore ambientale, il servizio idrico integrato e quello di gestione dei rifiuti urbani. Alla normativa in questi settori sono dedicati in questo numero della Rivista specifici approfondimenti.

Fra le finalità della riforma specificate dal comma 2 dell'art. 23 alcune riguardano il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi, l'accessibilità dei servizi e un livello delle tariffe coerente con la qualità e la quantità dei servizi erogati. Altre riguardano i soggetti che caratterizzano il sistema: ad esempio, la distinzione dei ruoli fra soggetti regolatori e gestori; la semplificazione dei processi decisionali e la razionalizzazione dei

soggetti coinvolti; la garanzia della tutela degli utenti e la loro partecipazione alle scelte fondamentali della regolazione.

È stabilito il principio per cui a livello locale è garantita l'individuazione di ambiti ottimali in applicazione del principio di adeguatezza, nonché la definizione di forme di organizzazione delle funzioni per garantire la riduzione dei costi e delle strutture amministrative.

In sostanza, la riforma dei servizi pubblici locali persegue i medesimi obiettivi di razionalizzazione che pervadono l'intera legge, in un contesto che è molto dinamico e differenziato⁽⁹⁾; essa costituisce quindi una importante tappa di un processo evolutivo, che certamente non è ancora giunto a compimento⁽¹⁰⁾. Solo in questo contesto, permanentemente evolutivo, si spiega la scelta, operata dal legislatore regionale, di non procedere alla riscrittura organica delle grandi leggi interessate dalla riforma (la legge regionale 30/1998 per i trasporti e la legge regionale 25/1999 per i settori ambientali).

Nel ricordare che la materia dei servizi pubblici locali – come quella relativa ai contratti pubblici – è materia molto sensibile alla normativa comunitaria, va ribadito il fatto che questa nuova disciplina trova un presupposto di fatto e di diritto nella spinta riformatrice, di razionalizzazione e di riduzione dei costi, iniziata negli anni '90 ed accentuatasi negli anni più recenti, che impegnerà la Regione Emilia-Romagna sino al termine della legislatura.

(9) Fortissime sono infatti le differenze fra il settore di trasporti (caratterizzato da un notevole pluralismo) e quello ambientale (caratterizzato dalla presenza di pochi grandi gestori).

(10) Basta menzionare il recente articolo 23-bis della legge 133/2008 (di conversione del decreto legge 112/2008), che ha dettato una riforma generale dei servizi pubblici locali – in parte prefigurata dal disegno di legge “Lanzillotta” della precedente legislatura – che attende ancora il regolamento attuativo previsto dal comma 10 del medesimo articolo (che dovrebbe disciplinare aspetti assai importanti).