



Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

Bologna, 15 novembre 2010

***Indirizzi metodologici per la rifunzionalizzazione del sistema e per il miglioramento dei processi decisionali.***

***Proposte di azioni ispirate alla collegialità e trasversalità.***

***Misure per l'attuazione del programma di mandato attraverso il Patto delle azioni concrete.***

## **Indice**

1. Oggetto e finalità degli indirizzi: la semplificazione come strumento principale per garantire la qualità dei processi decisionali.
2. Nuovi strumenti di semplificazione:
  - 2.1 Il Patto delle azioni concrete
  - 2.2 La sessione semestrale di semplificazione
  - 2.3 Il sistema di interoperabilità per l'accesso alle fasi delle procedure complesse di comune interesse degli enti (procedimento online)
3. Le iniziative legislative per l'attuazione degli assi portanti del programma di mandato, alla luce dello scenario finanziario determinato dalla manovra economica (D.L. n.78/2010 convertito dalla legge n.122/2010)
4. La rifunzionalizzazione quale riflesso del nuovo scenario finanziario-istituzionale, per il contenimento dei costi e la qualità delle funzioni.
  - 4.1. Ricognizione delle funzioni da riallocare in via prioritaria. Metodologia.
  - 4.2. Le implicazioni delle nuove norme concernenti le funzioni fondamentali e l'obbligo di gestione associata.

**1. Oggetto e finalità degli indirizzi: la semplificazione come strumento principale per garantire la qualità dei processi decisionali.**

Scopo di questi indirizzi è il **perseguimento degli obiettivi strategici del programma politico di mandato**, nell'attuale situazione politico-finanziaria e nella consapevolezza che alla riduzione delle disponibilità finanziarie **non deve necessariamente conseguire l'abbassamento della qualità delle azioni**. È necessario avviare processi volti ad evitare che si determini il depauperamento della funzione pubblica e del suo obiettivo principale: la garanzia delle prestazioni di migliore qualità nell'erogazione dei servizi.

Occorre corrispondere sempre più rapidamente a quegli obiettivi di **qualità dell'amministrazione e dei suoi processi decisionali** che sono ormai il patrimonio indefettibile dell'essere Regione europea.

Per tali ragioni vanno identificate linee di azione tese a conseguire gli obiettivi politici del mandato, lungo alcune direttrici di marcia e, soprattutto, **con metodologia atta a realizzare al massimo grado l'interdisciplinarietà** e ciò sia **all'interno della Regione** sia nel **rapporto con il sistema degli enti territoriali di riferimento**.

La riflessione su questi obiettivi viene elaborata dopo che la Giunta ha già adottato prime misure per fronteggiare gli effetti della manovra economica del Governo e alla vigilia dell'approvazione del primo bilancio (2011) conseguente alla manovra estiva. Questi indirizzi sono elaborati in coerenza con le delibere già adottate (n. 881 del 2010, sulla revisioni delle partecipazioni societarie regionali e locali e n. 1172 del 2010 relativa agli effetti dei tagli finanziari sui settori), mentre si sta predisponendo il bilancio. In questo quadro, una particolare attenzione va rivolta altresì **alle nuove metodologie che la Regione e il suo sistema possono utilizzare per declinare la regionalizzazione del patto di stabilità**.

Gli indirizzi che si propongono partono dall'esigenza di agire sia sul versante legislativo che su quello organizzativo - procedurale (sia interno sia esterno all'amministrazione regionale) rispetto al quale si devono realizzare significativi interventi di semplificazione.

La semplificazione deve essere intesa sempre più come un processo costante che si sviluppa nel tempo e che trova un suo specifico momento di governo partecipato nella **"sessione semestrale di semplificazione"** dell'Assemblea legislativa. Le politiche di semplificazione devono esprimersi a tutti i livelli dell'agire amministrativo: dal piano dell'**organizzazione interna** (procedimenti regionali, struttura organizzativa, organismi

collegiali, ecc.) al piano dell'**organizzazione esterna** (enti sub regionali, società partecipate, fondazioni e associazioni cui la Regione aderisce, ecc.) fino al piano dei **procedimenti che interessano le altre amministrazioni** (*in primis* gli enti locali) che operano sul territorio.

Pertanto questi indirizzi sono diretti alla Giunta e alle sue strutture organizzative, che a questo fine sono chiamate ad uno sforzo supplementare di integrazione e di collegialità nei processi decisionali; essi sono inoltre diretti al sistema territoriale nel suo complesso e, più in generale, al sistema delle relazioni interistituzionali.

**Sul versante dell'organizzazione interna e con l'attenzione focalizzata sulle concrete modalità di lavoro**, sono necessari alcuni importanti interventi volti alla semplificazione e razionalizzazione, su come si svolge, in concreto, l'attività nelle singole direzioni e strutture.

Sarà necessario adottare un metodo rigoroso che consenta **una autoanalisi capillare** dell'impatto delle procedure interne all'amministrazione regionale.

A questo fine dovranno anche essere censite, per verificarne l'effettiva rispondenza sotto il profilo dei contenuti e delle procedure, le migliaia di atti deliberativi annui attraverso i quali si conduce l'attività amministrativa della Giunta regionale.

Ciò che si propone consiste in una **ricognizione mirata sullo svolgimento dell'attività amministrativa delle strutture dell'ente**, così come regolata dagli atti amministrativi (e dalle prassi). Si tratta di **condividere un metodo di lavoro** attraverso il quale individuare le procedure interne più complesse al fine di **valutare la coerenza dei tempi, le eventuali duplicazioni e sovrapposizioni ed altre possibili incoerenze allo scopo di adottare soluzioni adeguate**. Gli esempi non mancano: le procedure interne riguardanti i finanziamenti (anche comunitari); il complesso sistema dei pareri interni (di regolarità contabile e amministrativa); il rapporto tra la formale regolarità amministrativa degli atti e la effettiva valutazione degli effetti degli atti e dell'operato amministrativo; le funzioni di controllo interno; l'articolato sistema che regola le funzioni della dirigenza in rapporto con gli organi politici e le loro funzioni; il tasso di decentralizzazione di alcune funzioni e gli effetti che hanno prodotto nel tempo; i metodi e le prassi riguardanti l'effettiva integrazione operativa e funzionale delle strutture (ad esempio nell'attività pareristica o nelle procedure complesse che prevedono fasi endoprocedimentali che coinvolgono più strutture).

## 2. Nuovi strumenti di semplificazione

### 2.1. Il Patto delle azioni concrete

Non per caso, il programma dell'attuale legislatura pone al centro del proprio impegno la **riforma della pubblica amministrazione**, intesa come prosecuzione del processo di autoriforma che già ha prodotto significativi risultati attraverso la messa in opera di molteplici interventi tra i quali la stessa legge regionale n.10/2008.

Tra gli **obiettivi altamente strategici**, la Giunta regionale individua la **semplificazione**, al fine di accrescere la qualità complessiva dell'amministrazione e della decisione politica, prevedendo la predisposizione di un piano di semplificazione imperniato su un **Patto delle azioni concrete con gli enti locali**.

La semplificazione è da intendersi come un **insieme di azioni non solo di carattere normativo e amministrativo** che consentono di razionalizzare l'attuale sistema istituzionale, di assumere decisioni efficaci e rapide, di orientare l'azione concreta delle pubbliche amministrazioni intervenendo sui comportamenti dell'agire amministrativo, sull'adeguatezza professionale, organizzativa e strumentale.

Si tratta di una delle aspettative più sentite ma che, sino ad ora, si è rivelata difficile da soddisfare sia per la coesistenza di fonti regolative e di un sistema amministrativo pluriarticolato di competenze che hanno inciso negativamente sull'efficacia dei risultati. E' inoltre mancato un adeguato sistema di accordi tra Regioni e Amministrazioni statali (talvolta anche gli accordi conclusi si sono rivelati inefficaci).

La semplificazione deve costituire **un ordinario metodo di azione**, piuttosto che una misura correttiva da applicare ex post a sistemi di decisioni e procedure che restano frastagliate e poco incisive.

Il tema della semplificazione è da tempo nell'agenda dei lavori e può essere ripresa in misura concreta essendosi già svolti utili approfondimenti, di merito e di metodo, ed esistendo già strumenti di lavoro che la stessa Giunta regionale ha voluto sperimentare agendo su più leve e ponendo al centro strumenti di carattere trasversale (Area di integrazione qualità normativa e semplificazione).

Occorre considerare che la **pubblica amministrazione**, se vuole rendere un buon servizio ai cittadini e alle imprese, deve presentarsi come un **soggetto unitario che garantisce nel suo complesso lo svolgimento di procedimenti rapidi, efficienti e di qualità**.

Sempre più, infatti, viene manifestato il disagio nei confronti della complessità e della frammentazione delle competenze, che è causa di ritardi e di varie incongruità nell'azione pubblica.

Da questo discende la necessità di **concepire lo stesso procedimento amministrativo come un procedimento unitario** - anche quando coinvolge una pluralità di amministrazioni - **dotato di garanzie** che consentano agli utenti un affidamento complessivo sulla qualità del servizio in senso lato "di funzione amministrativa pubblica" che viene loro fornito.

Il ruolo innovativo della Regione Emilia-Romagna consiste dunque nel farsi carico di questo nuovo concetto di amministrazione, che si caratterizza per avere al proprio centro il cittadino e l'impresa, non le amministrazioni come soggetti distinti da consultare e cui chiedere l'emanazione di separati atti necessari per lo svolgimento delle proprie attività. Questo obiettivo deve compensare operativamente le difficoltà concrete che il sistema pluriarticolato determina.

Conseguenza di questa visione è il fatto che la Regione deve operare per **mettere in rete tutto il sistema delle amministrazioni pubbliche** del proprio territorio creando quelle strutture, innanzitutto di relazione e di interconnessione, che costituiscono il necessario back-stage di un sistema di questo genere coinvolgendo necessariamente la pubblica amministrazione statale e i suoi uffici decentrati sul territorio.

Per questo occorrono **azioni ed anche accordi**, innanzitutto con il sistema delle autonomie locali, che portino alla costituzione del "sistema amministrativo a qualità garantita a livello regionale".

Questo obiettivo deve coinvolgere tutte le competenze che spettano, ai vari livelli, ai soggetti istituzionali: dai Comuni, alle Province, alle Regioni, fino alle amministrazioni statali di volta in volta coinvolte, secondo la logica dell'articolo 118, comma primo, della Costituzione.

Se il **procedimento amministrativo è un oggetto unitario**, allora - andando oltre la tradizionale logica della legge n. 241 del 1990 - anche a livello di responsabile del procedimento deve essere trovato un soggetto in qualche misura unitario, soprattutto nel rapporto diretto con il cittadino o con l'impresa che richiede l'azione della pubblica amministrazione.

## **2.2 La sessione semestrale di semplificazione**

Un primo importante strumento per affrontare il tema della semplificazione normativa e amministrativa consiste nell'adozione di una legge di semplificazione che introduca lo strumento della

**sessione semestrale di semplificazione**, attraverso la quale realizzare il governo permanente delle situazioni di criticità dei procedimenti amministrativi di livello regionale e locale.

Essa ha l'obiettivo di **monitorare, verificare, controllare i procedimenti in essere derivanti da norme statali, comunitarie e regionali, al fine di proporre interventi di semplificazione.**

Lo strumento della sessione semestrale di semplificazione consentirà alla Regione di evidenziare le problematiche esistenti (verificando, ad esempio, quali termini dei procedimenti siano troppo lunghi e quali troppo brevi). Nel rispetto delle competenze statutariamente definite, l'Assemblea legislativa potrà così intervenire apportando modifiche e innovazioni normative.

Di regola in ogni sessione semestrale di semplificazione vengono esaminate le procedure poste in essere dalle norme (regionali, nazionali e comunitarie) entrate in vigore nell'ultimo semestre.

La sessione di semplificazione si connette e si integra con:

- **la sessione annuale comunitaria**, esperienza inaugurata dalla l.r. n. 16/2008 volta a coinvolgere l'Assemblea legislativa, in una funzione di indirizzo alla Giunta regionale, sulla base di una relazione da questa predisposta e di un ampio confronto con le forze economiche e sociali del territorio;

- **la sessione annuale di partecipazione**, prevista dalla legge regionale n. 3/2010 quale strumento volto ad avvicinare i cittadini alle scelte politiche dell'amministrazione.

Gli aspetti più rilevanti dello strumento della sessione di semplificazione riguardano:

- l'individuazione dei procedimenti che dovranno esserne oggetto, in particolare le **procedure di autorizzazione per l'esercizio di attività, le procedure che determinano specifici oneri per le imprese, i procedimenti di finanziamento regionale, i controlli;**

- i soggetti da coinvolgere e le relative modalità di partecipazione degli stessi alla sessione.

I procedimenti di maggior interesse da esaminare in sessione saranno filtrati attraverso un duplice criterio:

- particolare strategicità o importanza oggettiva e che necessitano di un'analisi sotto il profilo della complessità dell'iter, degli interessi coinvolti, dei soggetti competenti (ad esempio le conferenze di servizi);

- particolare frequenza delle problematiche relative a procedimenti ricorrenti che pertanto costituiscono un costante rallentamento e ostacolo gravante sulle attività di impresa e sui cittadini;

- **i procedimenti che su indicazione dei singoli settori di riferimento hanno carattere di priorità.**

Nella selezione dei procedimenti oggetto della sessione sarà necessario coinvolgere in primo luogo tutti gli attori istituzionali a vario titolo interessati: settori regionali preposti all'attuazione di tali procedimenti; enti locali su cui il procedimento può impattare; amministrazioni statali eventualmente competenti in materia.

Tutto quanto sin qui descritto, per la particolare complessità delle azioni tecniche-organizzative-relazionali che ne derivano, dovrà necessariamente richiedere un significativo impegno in termini di risorse, professionalità, strutture e alta collaborazione infra-istituzionale.

Al fine di rendere il più possibile rapida ed efficace l'individuazione dei procedimenti da sottoporre alla sessione di semplificazione, si potrebbe istituire un apposito **nucleo tecnico di valutazione nominato in parte dalla Giunta regionale, in parte dall'Assemblea legislativa e in parte dal CAL quale sede di rappresentanza degli enti locali.** A tale nucleo sono invitati a partecipare anche rappresentanti dell'amministrazione periferica dello Stato per la valutazione dei procedimenti di loro competenza anche nella loro connessione con i procedimenti regionali e locali.

In merito al coinvolgimento delle amministrazioni statali operanti nella regione, si pone invece la necessità di perfezionare intese funzionali e organizzative con cui le parti si impegnano reciprocamente in un processo di riforma dei procedimenti che le riguardano come ad esempio quelli in materia di urbanistica, edilizia, giustizia. Lo strumento ideale per raggiungere tale risultato sarebbe la sottoscrizione di un **Accordo quadro generale valevole quale base di riferimento per tutte le amministrazioni statali operanti in Emilia-Romagna.**

### **2.3 Il sistema di interoperabilità per l'accesso alle fasi delle procedure complesse di comune interesse degli enti (procedimenti online)**

Al fine di rendere concreto il concetto **dell'unicità dell'amministrazione** e garantire al cittadino la necessaria assistenza nel rapporto con la pubblica amministrazione si ritiene importante progettare **strumenti operativi** che consentano agli uffici delle diverse amministrazioni presenti sul territorio

(Regione, Comuni, Province, Unioni di Comuni, Comunità montane, Uffici decentrati statali) di dialogare.

E' necessario che tutte le amministrazioni possano conoscere **reciprocamente** la struttura dei **rispettivi** procedimenti e siano in grado di individuare precisamente e in tempo reale la fase in cui il procedimento si trova. Ciò consentirebbe anche di offrire ai cittadini e alle imprese un servizio (informativo) qualificato.

Il tema dei procedimenti ha a che fare con la possibilità di poter disporre di **un sistema di interoperabilità tra amministrazioni**. Tale idea, che richiede una puntuale valutazione di tempi, risorse e soggetti da coinvolgere, costituisce una ipotesi altamente innovativa che risponde oltretutto al tema della semplificazione anche a quello della trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione.

La possibilità per le amministrazioni di effettuare una mappatura completa dei propri procedimenti da cui poter far discendere anche -ed eventualmente- interventi di semplificazione è cosa ormai necessaria. Rendere dialoganti i sistemi informativi può considerarsi una interessante frontiera di innovazione, anche, in futuro, nell'ottica dei cittadini e delle imprese.

Si ritiene possibile intraprendere un simile percorso di lavoro attivando una connessione con la Community network (delibera della Giunta regionale 1045/2007).

Si tratta di realizzare, in uno specifico ambiente intranet, un sistema che consenta ad una pluralità di soggetti/amministrazioni di conoscere i procedimenti attinenti le diverse e molteplici attività di tutta(e) l'amministrazione.

### **3. Le iniziative legislative per l'attuazione degli assi portanti del programma di mandato, alla luce dello scenario finanziario determinato dalla manovra economica (D.L. n.78/2010 convertito dalla legge n.122/2010)**

Un elemento essenziale per la realizzazione del processo di innovazione delineato nel programma di mandato dell'attuale legislatura regionale è costituito dalle necessarie **misure legislative di riforma**, nell'ambito di una cornice di lavoro che si pone **obiettivi di breve, medio e lungo termine**.

Nell'ambito delle misure legislative **più urgenti** rientrano sicuramente quelle volte a fronteggiare gli effetti della manovra di cui al decreto legge n. 78/2010, con l'obiettivo principale di contrastare gli effetti di dequalificazione conseguenti ai tagli, **salvaguardando sostanzialmente alcune aree organizzative e procedurali che la Regione considera prioritarie** (quali l'istruzione, il trasporto pubblico locale, ecc.). La parte più

urgente di intervento legislativo deve quindi essere dedicata sia all'istituzione della "sessione semestrale di semplificazione" - quale strumento posto alla base dei processi innovativi - sia alle politiche di razionalizzazione che vanno realizzate con immediatezza. In tale contesto devono peraltro trovare spazio alcuni elementi importanti per l'accrescimento della **qualità dell'azione amministrativa (riforma della legge regionale sul procedimento amministrativo) e dell'organizzazione del sistema regionale.**

Fra gli effetti della manovra e di altre disposizioni legislative statali si evidenzia, ad esempio, la necessità di porre mano alla riforma di alcuni enti regolati dalle leggi regionali (**Enti parco**) e di alcune strutture portanti concernenti i servizi ai cittadini (norme urgenti di riassetto per gli **ambiti territoriali ottimali nei servizi pubblici**).

A livello strettamente organizzativo, inoltre, si pongono sia le necessità attuative delle misure statali volte al contenimento della spesa pubblica - si pensi alla regolamentazione delle **missioni** o a quelle dell'utilizzo delle **autovetture per esigenze di servizio** (temi sui quali occorre una regolamentazione attenta alle esigenze reali e non calata in termini astratti) - sia le note e specifiche esigenze di **riforma** concernenti il **lavoro pubblico** (che richiede di essere qualificato ben al di là della riforma "Brunetta"). Salvo quest'ultimo intervento legislativo concernente il lavoro pubblico (connotato da forti esigenze proprie), l'insieme delle altre misure legislative può essere oggetto di un unico intervento legislativo complessivo che segni l'avvio del nuovo percorso.

In una prospettiva **di medio periodo**, l'intervento legislativo regionale deve comunque affrontare i temi connessi ad un più stabile e organico assetto di alcune materie: ad esempio, nel caso dei servizi pubblici locali ambientali e del trasporto pubblico locale potrebbe essere verosimilmente necessario far seguire alle prime misure legislative, un successivo intervento di riforma legislativa più articolato e strutturato. Analoghe misure di medio periodo potrebbero poi rendersi necessarie in altri ambiti dell'organizzazione delle funzioni sul territorio regionale (ad esempio riguardo agli Enti parco o ad altre realtà consortili) o in ambiti materiali particolarmente sensibili per il territorio e le attività che vi si svolgono (si pensi alla necessità di monitorare e di migliorare gli effetti delle norme che incidono sulla qualità urbanistica del territorio).

Dovranno essere realizzati, quali assi portanti della legislatura in corso, alcuni obiettivi di **lungo periodo**, ma che già ora devono essere delineati, come essenziale attuazione del programma di mandato. Ci si riferisce, innanzitutto, ad un significativo **processo di rifunionalizzazione** che dovrà interessare l'intero sistema amministrativo regionale e locale. Si tratta di riconsiderare anche l'allocazione delle funzioni -

semplificando ed eliminando le duplicazioni e le inefficienze che l'esperienza ha fatto emergere - riconsiderando i livelli istituzionali, anche per corrispondere ai nuovi vincoli di gestione associata imposti dalla recente manovra estiva.

In ambiti di rilevante interesse politico-istituzionale, oggetto di significativa attenzione da parte del programma di mandato, dovranno essere intraprese, nel contesto della più generale rifunzionalizzazione, anche iniziative volte ad ottenere forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta, come noto, delle prospettive di regionalismo differenziato, aperte dall'art. 116 della Costituzione.

#### **4. La rifunzionalizzazione quale riflesso del nuovo scenario finanziario - istituzionale, per il contenimento dei costi e la qualità delle funzioni.**

**Se la rifunzionalizzazione** costituiva già da alcuni anni una esigenza evidente, ora si è trasformata in una **esigenza cui dare risposte concrete** per portare ad un livello di **razionalizzazione funzionale il sistema**, garantendo al contempo il **contenimento dei costi e la qualità delle funzioni svolte e dei servizi erogati**.

Il percorso che va intrapreso deve partire dalla considerazione delle effettive criticità, in termini di tempi e costi, dei procedimenti e dell'assetto organizzativo dei soggetti che esercitano le funzioni. Ciò si rende ancor più evidente e necessario alla luce della manovra finanziaria la quale impone al sistema regionale e locale cospicui tagli di bilancio e nuovi vincoli alla spesa. La necessità di garantire i servizi ai cittadini impone dunque nuovi accorpamenti organizzativi e funzionali che consentano di mantenere la qualità e favorire lo sviluppo.

La Regione ha intrapreso già da alcuni anni un importante processo di rifunzionalizzazione. Infatti, a seguito delle Linee di indirizzo approvate con delibera di Giunta n.1641/2007 e del relativo Patto con le autonomie locali è stato attuato un processo di autoriforma inciso in particolare con la l.r. 10/2008 che ha permesso la realizzazione di specifici interventi di razionalizzazione; in particolare, attraverso interventi di riduzione delle comunità montane, la forte riduzione dei consorzi di bonifica, la razionalizzazione degli organismi di rappresentanza e con un'attenzione anche al sistema delle partecipazioni societarie e delle agenzie regionali. Tutto ciò è stato posto in essere anche in attuazione della legge finanziaria n.296/2006.

Alla luce della manovra, di cui al decreto legge n.78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010, la rifunzionalizzazione deve essere ulteriormente implementata. Peraltro la Regione proprio per

realizzare il disegno di nuova amministrazione che si sta delineando intende agire con una forza innovativa molto superiore rispetto a quella fino ad ora prefigurata a livello statale.

Lo scopo, a fronte di una fase di forte riduzione delle risorse imposta alle amministrazioni regionali e locali dai tagli operati sulla spesa, è quello di utilizzare proprio la razionalizzazione amministrativa come strumento per recuperare - almeno in parte e ove possibile- l'efficienza operativa nell'amministrazione e nella prestazione dei servizi che altrimenti andrebbe perduta.

#### **4.1. Ricognizione delle funzioni da riallocare in via prioritaria. Metodologia.**

Per tali finalità una prima tappa fondamentale consiste nella ricognizione delle funzioni nelle materie più incise dalla manovra e nell'individuazione degli elementi metodologici per una più organica rifunzionalizzazione del sistema amministrativo anche alla luce degli obiettivi indicati nel programma di mandato per l'attuale legislatura regionale.

Al fine di individuare le funzioni maggiormente incise dagli effetti della manovra finanziaria di cui al decreto legge n. 78 del 2010 (convertito in legge n. 122/2010), occorre, essendo già stata verificata in concreto l'incidenza finanziaria, compiere una accurata ricostruzione circa l'effettiva allocazione delle competenze, sia a livello regionale che a livello di enti locali.

È noto, al riguardo, che ampie funzioni (trasporti, mercato del lavoro, agricoltura) sono entrate nella competenza regionale per effetto della legge n. 59 del 1997 e che vi sono inoltre settori nei quali la legislazione successiva alla riforma costituzionale del 2001 ha ulteriormente riformato l'assetto delle funzioni, ad esempio, in materia di istruzione-formazione ed in materia di sicurezza del lavoro.

Un'ulteriore tappa di questo percorso è rappresentata dalla legge n. 42 del 2009, con la quale è stato disciplinato il meccanismo di realizzazione del c.d. "federalismo fiscale" e sono state previste disposizioni per addivenire all'effettivo finanziamento delle funzioni spettanti al livello regionale e locale, basate sul superamento della spesa storica e sull'individuazione dei costi standard, e sono state anticipate le norme di individuazione, in via transitoria, delle funzioni fondamentali spettanti ai livelli di governo locale. Il percorso di attuazione del federalismo fiscale, con i decreti legislativi che il Governo sta progressivamente approvando, avrà rilevantissime ripercussioni sul riassetto delle funzioni fondamentali e sul loro sistema di finanziamento. E' all'interno di questo contesto, in rapido divenire, che andranno valutate le riforme regionali.

In questa sede si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione su quelle funzioni che sono state oggetto del percorso di conferimento a partire dalla prima legge Bassanini fino alla situazione normativa attuale, rispetto alle quali si pongono oggi maggiori problemi di tipo finanziario. Pertanto, la prima fase del percorso da intraprendere è data dall'analisi dei settori che la Giunta regionale - nella delibera n. 1172 del 26 luglio 2010, finalizzata alla ricognizione degli effetti della manovra sull'esercizio delle funzioni regionali - ha già individuato come quelli maggiormente incisi dai tagli. Con riferimento a ciascun settore appare necessario, quindi, predisporre anche schede ricognitive del quadro normativo relativo all'articolazione delle competenze in capo ai diversi livelli di governo, precedute da una sintesi che metta a fuoco gli snodi essenziali dell'articolazione delle funzioni.

Anche la disciplina sulle funzioni fondamentali dei Comuni e sull'obbligo di esercitarle in forma associata per i Comuni minori, ex art. 14 del D.L. n. 78/2010, ha evidente impatto sull'intervento complessivo di rifunzionalizzazione dell'intero sistema amministrativo.

Le strategie di riassetto delle funzioni potenzialmente rientranti tra quelle fondamentali dei comuni ai sensi del D.L. n. 78/2010 devono, infatti, essere contestuali agli interventi settoriali di rifunzionalizzazione, muovendosi con essi in piena coerenza. Infatti la riflessione sulle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, ricomprendente la disciplina dell'esercizio associato obbligatorio, è per sua natura intersettoriale e trasversale e pertanto occorre effettuarla nell'ambito del processo di rifunzionalizzazione, di cui rappresenta uno snodo cruciale.

Al contempo, nell'avviare oggi il percorso volto alla rifunzionalizzazione del sistema amministrativo regionale e locale, dovranno essere date adeguate risposte alle specifiche esigenze di riorganizzazione dei servizi dell'area metropolitana bolognese.

Parimenti non si potrà non tener conto dell'iter parlamentare di approvazione del disegno di legge c.d. Carta delle autonomie locali, approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno, anch'esso ora all'esame del Senato (A.S. 2259), il cui esito non appare affatto scontato.

#### **4.2. Le implicazioni delle nuove norme concernenti le funzioni fondamentali e l'obbligo di gestione associata**

Le nuove norme che interessano l'assetto funzionale dei livelli di governo, contenute nella legge n. 42 del 2009 (in particolare nell'art. 21, comma 3, che individua in via

provvisoria le funzioni fondamentali di Comuni) e nel D.L. n. 78/2010 (relative, in particolare, alle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, prevedendone l'obbligo di gestione in forma associata), unitamente a quelle contenute nel d.d.l. c.d. Carta delle autonomie locali, pongono indubbiamente una serie di nodi interpretativi, rendendo ancor più stringente la necessità di avviare un percorso di rivisitazione delle competenze amministrative.

Tali questioni possono essere riassunte sinteticamente nel modo che segue:

a) **individuazione "provvisoria" delle funzioni fondamentali dei Comuni** operata dalla manovra mediante rinvio all'art. 21, comma 3, legge n. 42 del 2009 (federalismo fiscale).

La legge sul federalismo fiscale contiene un elenco di funzioni che, seppur individuato ai soli fini del loro finanziamento, è divenuto l'elenco provvisorio delle funzioni fondamentali dei Comuni per effetto del rinvio operato dalla manovra (art. 14, comma 27, ma anche art. 1, comma 4, del d.d.l. Calderoli).

L'elenco è il seguente: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale.

Tale elenco non individua specifiche funzioni amministrative relative a materie settoriali ma si presenta alquanto generico e, dunque, di difficile interpretazione; esso individua piuttosto "macro-aree" che, a loro volta, possono svilupparsi in una molteplicità di contenuti. Da questo punto di vista, è necessario individuare le specifiche funzioni ad esse riconducibili.

Un solo esempio può rendere l'idea della complessità e dell'incertezza generata anche da un elenco tanto generico. Con specifico riguardo al settore del trasporto pubblico, l'art. 21, comma 3, lettera d), legge n. 42/2009 individua, quali funzioni fondamentali dei Comuni, quelle "nel campo della viabilità e dei trasporti".

Appare dunque evidente la **necessità di individuare le singole competenze in cui si articolano le funzioni nelle aree elencate**. Sotto questo profilo, lo stesso art. 21 offre già alcune indicazioni, rinviando all'articolazione di funzioni e servizi previsti nel regolamento di cui al d.p.r. 194/1996, seppure sotto

il profilo del finanziamento integrale delle funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa. Così, tornando all'esempio sopra menzionato, le funzioni dei Comuni nel campo della viabilità e dei trasporti, ai sensi del citato D.P.R. n. 194/1996, si articolano in: viabilità, circolazione stradale e servizi connessi; illuminazione pubblica e servizi connessi; trasporti pubblici locali e servizi connessi.

Una volta individuati i contenuti delle "macro-aree", appare necessaria una **verifica in termini di coerenza del quadro normativo di riferimento regionale con l'allocazione delle competenze**, così come individuata **nella legge sul federalismo fiscale**.

E' appena il caso di precisare, infatti, che, poiché l'individuazione delle funzioni fondamentali è di esclusiva competenza statale, il legislatore regionale non potrà prescindere nel valutare nuove prospettive di assetto delle funzioni.

**b) disciplina delle modalità di esercizio (in forma associata) delle funzioni fondamentali dei Comuni.**

Un ulteriore elemento da considerare, nella prospettiva di rifunzionalizzazione dell'assetto funzionale e organizzativo di Regione ed enti locali, è quello relativo alla disciplina delle **modalità di esercizio** delle funzioni fondamentali, anticipata (rispetto al d.d.l. Carta autonomie) dalla Manovra economica che ha introdotto l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni.

Tale obbligo di gestione associata, peraltro, per produrre effetti presuppone che sia previamente regolata la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni e sia previsto il termine di decorrenza dell'obbligo stesso. La competenza a disciplinare questi rilevanti profili è attribuita dall'art. 14, comma 30, D.L. 78/2010 alla legislazione regionale con la contestuale previsione di un intervento statale con DPCM sui medesimi oggetti che verrebbe a sovrapporsi alla legge regionale (comma 31). Per questa ragione è opportuno valutare una anticipazione dell'intervento legislativo regionale anche prima ed a prescindere dalla adozione del suddetto DPCM e della eventuale definitiva approvazione della Cosiddetta Carta delle Autonomie.

Il contenuto di tale intervento legislativo regionale, avendo impatto su tutti i settori potenzialmente riconducibili all'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni, dovrà essere soppesato coinvolgendo tutte le direzioni di settore (la regia del Comitato di Direzione sarà essenziale per una attuazione efficiente) .

Tali contenuti dovrebbero potersi spingersi a temperare alcune rigidità ed ambiguità del disposto legislativo statale vigente, quali:

a) la rigidità dei tempi, fissando un percorso graduale per l'avvio delle gestioni associate obbligatorie per i piccoli comuni e per l'eventuale riassetto funzionale coerente con la nuova qualificazione di funzione fondamentale dei Comuni;

b) la rigidità e l'indeterminatezza dei contenuti dell'elenco delle funzioni fondamentali, che la legge regionale potrebbe meglio precisare con una operazione interpretativa oculata, prestando anche attenzione agli aspetti di concreta fattibilità del disposto normativo;

c) la rigidità degli ambiti associativi, prevedendo un percorso che, a partire dagli attuali ambiti delle forme associative - Unioni e Comunità montane- esistenti in regione, affronti due temi cruciali ad essi connessi:

1. il tema della unicità o meno dell'ambito associativo intercomunale per tutte le diverse tipologie di funzioni, ovvero l'utilità di definire più ambiti, possibilmente limitandoli a due (uno di prossimità ed uno di area vasta sub provinciale) modulabili tra loro attraverso il sistema delle convenzioni per realizzare, ove occorra, economie di scala più vaste; tema questo da leggere in stretta relazione con le politiche regionali di settore consolidate nell'arco di lunghi anni;

2. il tema del rapporto, all'interno degli ambiti ottimali, tra Comuni obbligati per legge statale all'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali ed altri Comuni, medi e grandi, che la legge regionale potrebbe eventualmente obbligare magari limitatamente ad alcune soltanto delle funzioni; al riguardo si potrebbero individuare soluzioni di gestione associata "modulare" per sub ambiti all'interno di forme associative più grandi.

Inoltre la legge regionale potrebbe colmare una delle principali lacune della legge statale, ovvero l'assenza di misure sostitutive in caso di inadempienza da parte dei Comuni, aspetto questo estremamente delicato. Tra i profili di rilievo da considerare rientrano inoltre, certamente, anche quelli relativi alla rimodulazione del sistema degli incentivi regionali per l'associazionismo dopo la riforma delle funzioni fondamentali e, in secondo luogo, le decisioni da assumere sulla sorte delle Comunità montane, anche in relazione alla necessità oggettiva di prevedere un piano di ricollocazione delle risorse umane ad esse assegnate che devono essere valorizzate e rese efficienti nel sistema istituzionale riformato.

Anche sotto questo profilo, è necessario un esame della normativa regionale, che sino ad oggi ha incentivato le gestioni associate nei diversi settori. Le leggi regionali di riferimento andranno esaminate anche dal punto di vista degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni, al fine di verificare la

compatibilità degli obblighi dimensionali fissati per legge con quelli che discendono dal comma 30 dell'art. 14 del D.L. n. 78.