



1.13.6/69/2015



inviata tramite P.E.

Torino, 11 settembre 2015
Prot N 450

Alla Presidente del CAL
Consiglio Autonomie Locali
Dr.ssa Bruna SIBILLE
e.mail: cal@cr.piemonte.it

Oggetto: Disegno di legge n. 145 "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province, in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni montane e fusioni di comuni)" – PARERE UPP

Il riordino delle funzioni previsto dal disegno di legge regionale in esame è nel complesso coerente con quanto disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56. Esso è finalizzato a restituire omogeneità di esercizio delle funzioni già conferite alle Province e alla Città Metropolitana di Torino, tenuto conto della riclassificazione delle funzioni fondamentali operata dalla legge statale e al preciso obbligo del riordino di quelle non fondamentali. In questo senso, il disegno di legge regionale si pone come adempimento del programma riformatore stabilito dal Parlamento, e – per quanto concerne l'intervento delle regioni – finalizzato a riconsiderare l'allocazione delle funzioni non più fondamentali presso il livello di governo che ciascuna Regione ritiene più consono, anche alla luce di quanto stabilito dall'Accordo Stato-Regioni raggiunto in Conferenza Unificata lo scorso 11 settembre 2014.

Il riordino delle funzioni in Piemonte, tuttavia, non si esaurisce nel mero adempimento alla riforma statale, ma presenta alcune peculiarità di rilievo, che trovano la loro giustificazione anche nell'estrema polverizzazione del tessuto amministrativo dei Comuni, oltre che da una tradizione di notevole investimento sul livello di governo di area vasta, realizzato sin dalla fine degli anni Novanta. Per questo aspetto, in sede di riallocazione delle funzioni non fondamentali, la Giunta Regionale ha ritenuto di prevedere in via di principio la ri-assegnazione alle Province e di una parte delle loro attuali competenze, pur tenendo in considerazione il limite (posto dalla legge 56/2014 e ribadito dal citato Accordo) costituito dalla possibilità di riassegnare le sole funzioni <<connaturate al ruolo di ente di area vasta>> e quindi afferenti per materia alle funzioni fondamentali.

Nei confronti della Città Metropolitana, la scelta legislativa piemontese opera di conseguenza, per effetto del combinato disposto dei commi 44 e 85 dell'art. 1, legge 56/2014; ciò nonostante, come si vedrà *infra*, la Giunta regionale esprime una posizione nei confronti dell'Ente di nuova istituzione che non si limita agli effetti automatici previsti dalla riforma statale, ma introduce invece un primo elemento di differenziazione e di "dualità", conferendo alla Città Metropolitana alcune funzioni aggiuntive. Operando questa scelta di conferma dell'investimento sul decentramento amministrativo, la Regione Piemonte mostra di discostarsi dall'approccio invece seguito fin qui dalla maggior parte delle altre regioni italiane, nelle quali è del tutto evidente che il *riordino* delle funzioni comporti un sostanziale *riaccentramento* presso il governo regionale di funzioni gestionali prima decentrate al livello provinciale.

L'Unione Province Piemontesi non può certamente essere contraria a una conferma dell'investimento sul livello di governo delle aree vaste, sia per ragioni di continuità con la tradizione e sia guardando al futuro dell'erogazione dei servizi, che sarebbero gravati da rilevanti diseconomie nella diversa ipotesi dell'attribuzione ai comuni o che, viceversa, finirebbero per snaturare la missione istituzionale della Regione, qualora venissero del tutto riaccentrati. Nel condividere, pertanto, l'impianto generale del disegno di legge, l'UPP intende tuttavia segnalare che alcuni aspetti del riordino non sono ancora perfettamente risolti, e quindi potrebbero essere assestati in sede di approvazione da parte del Consiglio Regionale.

Per le motivazioni suesposte, sul disegno di legge in esame l'Unione Province Piemontesi esprime parere

FAVOREVOLE CONDIZIONATO

all'esame delle osservazioni contenute nel documento allegato 1) e all'accoglimento della proposta emendativa di cui all'allegato 2)

IL VICE PRESIDENTE

Dr. Emanuele Ramella Pralungo

Allegati n.: 2)



1.13.6/69/2015

ALLEGATO 1



Torino, 07 settembre 2015
Prot. N. 436

Alla I^a Commissione Permanente
del Consiglio Regionale del Piemonte
e.mail:prima.commissione@cr.piemonte.it

Oggetto: Audizione del 7/9/2015. Osservazioni al disegno di legge regionale n. 145 presentato il 21 luglio 2015 -- Riordino delle funzioni provinciali.

Considerazioni generali

Il riordino delle funzioni previsto dal disegno di legge regionale in esame è nel complesso coerente con quanto disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

Esso è finalizzato a restituire omogeneità di esercizio delle funzioni già conferite alle Province e alla Città Metropolitana di Torino, tenuto conto della riclassificazione delle funzioni fondamentali operata dalla legge statale e al preciso obbligo del riordino di quelle non fondamentali.

In questo senso, il disegno di legge regionale si pone come adempimento del programma riformatore stabilito dal Parlamento, e – per quanto concerne l'intervento delle regioni – finalizzato a riconsiderare l'allocazione delle funzioni non più fondamentali presso il livello di governo che ciascuna Regione ritiene più consono, anche alla luce di quanto stabilito dall'Accordo Stato-Regioni raggiunto in Conferenza Unificata lo scorso 11 settembre 2014.

Il riordino delle funzioni in Piemonte, tuttavia, non si esaurisce nel mero adempimento alla riforma statale, ma presenta alcune peculiarità di rilievo, che trovano la loro giustificazione anche nell'estrema polverizzazione del tessuto amministrativo dei Comuni, oltre che da una tradizione di notevole investimento sul livello di governo di area vasta, realizzato sin dalla fine degli anni Novanta.

Per questo aspetto, in sede di riallocazione delle funzioni non fondamentali, la Giunta Regionale ha ritenuto di prevedere in via di principio la ri-assegnazione alle Province e di una parte delle loro attuali competenze, pur tenendo in considerazione il limite (posto dalla legge 56/2014 e ribadito dal citato Accordo) costituito dalla possibilità di riassegnare le sole funzioni <<connaturate al ruolo di ente di area vasta>> e quindi afferenti per materia alle funzioni fondamentali.

Nei confronti della Città Metropolitana, la scelta legislativa piemontese opera di conseguenza, per effetto del combinato disposto dei commi 44 e 85 dell'art. 1, legge 56/2014; ciò nonostante, come si vedrà *infra*, la Giunta regionale esprime una posizione nei confronti dell'Ente di nuova istituzione che non si limita agli effetti automatici previsti dalla riforma statale, ma introduce invece un primo elemento di differenziazione e di "dualità", conferendo alla Città Metropolitana alcune funzioni aggiuntive.

Operando questa scelta di conferma dell'investimento sul decentramento amministrativo, la Regione Piemonte mostra di discostarsi dall'approccio invece seguito fin qui dalla maggior parte delle altre regioni italiane, nelle quali è del tutto evidente che il *riordino* delle funzioni comporti un

sostanziale *riaccentramento* presso il governo regionale di funzioni gestionali prima decentrate al livello provinciale.

L'Unione Province Piemontesi non può certamente essere contraria a una conferma dell'investimento sul livello di governo delle aree vaste, sia per ragioni di continuità con la tradizione e sia guardando al futuro dell'erogazione dei servizi, che sarebbero gravati da rilevanti diseconomie nella diversa ipotesi dell'attribuzione ai comuni o che, viceversa, finirebbero per snaturare la missione istituzionale della Regione, qualora venissero del tutto riaccentrati.

Nel condividere, pertanto, l'impianto generale del disegno di legge, l'UPP intende tuttavia segnalare che alcuni aspetti del riordino non sono ancora perfettamente risolti, e quindi potrebbero essere assestati in sede di approvazione da parte del Consiglio Regionale.

1. Le residue incertezze sulla perimetrazione delle funzioni non fondamentali

L'art. 9, comma 2 del disegno di legge rimette a un accordo-quadro (da stipularsi entro 90 gg. dall'entrata in vigore della legge) la definizione dei criteri per la determinazione dei contingenti numerici di personale che transiteranno in relazione al riordino delle funzioni.

Il comma prevede che la rappresentazione e la "perimetrazione operativa" delle funzioni amministrative siano fornite da una "tabella" allegata all'accordo stesso. Questo pare essere l'unico elemento di certezza nell'individuazione delle funzioni oggetto di riordino, che – invece – nell'articolo 2 del disegno di legge sono confermate in modo indifferenziato, salva l'eccezione di quelle riallocate alla Regione e l'ulteriore eccezione delle "nuove" funzioni conferite alle Province e alla Città Metropolitana ai sensi dei commi 2 e 3 del medesimo articolo ¹.

Rinviare a un accordo la rappresentazione delle funzioni non fondamentali è tuttavia una scelta non perfettamente coerente con quanto previsto dalla legge 56/2014, che invece incardina nell'esclusiva responsabilità (dello Stato e) della Regione il chiarimento del perimetro applicativo.

In tal senso, gli accordi previsti dall'art. 9 del disegno di legge (e previsti anche dal dPCM 26 settembre 2014, attuativo dell'Accordo Stato-Regioni) dovrebbero *appoggiarsi* su una perimetrazione già stabilita a livello legislativo e non, invece, produrre effetti costitutivi (o anche soltanto, effetti di certificazione) della perimetrazione stessa.

Già solo nel possibile rischio del vizio di illegittimità per incompetenza relativa dell'organo preposto all'individuazione delle funzioni, che dovrebbe essere il Consiglio Regionale e non la Giunta regionale, la scelta operata nel disegno di legge espone gli accordi a un'alta probabilità di contenzioso, soprattutto perché a tali accordi è poi collegato il rapporto di lavoro e lo status giuridico-economico dei dipendenti provinciali assegnati alle diverse funzioni, viepiù in mancanza di una formale validazione della mappatura, anch'essa prevista dal citato dPCM, di cui si dirà *infra*.

Sarebbe pertanto auspicabile che, insieme all'allegato A) del disegno di legge (che individua puntualmente le funzioni oggetto di riallocazione alla Regione) venisse individuato un ulteriore Allegato con la mappatura completa e analitica delle funzioni amministrative confermate alle Province e alla Città Metropolitana, individuate mediante i rispettivi estremi di legge regionale.

2. La definizione dei quadranti territoriali interprovinciali

Altra innovazione di rilievo del disegno di legge è l'introduzione dei cd. "ambiti ottimali" per l'esercizio delle funzioni che la Regione intende ri-conferire alle Province. Tale scelta, che va incontro al disegno di legge costituzionale n. 1429-B attualmente in Commissione Affari Costituzionali del Senato, amplia nei limiti del costituzionalmente consentito la potestà regionale di determinare le modalità di esercizio delle funzioni di decentramento.

Nei suoi effetti di riordino territoriale, che consistono nella creazione di 2 aree interprovinciali in aggiunta alle circoscrizioni territoriali della Provincia di Cuneo e della Città Metropolitana di Torino, il disegno recupera anche un'intuizione che fu propria dell'Unione Province Piemontesi fin dal 2011, in occasione del tentativo operato dal Governo Monti di razionalizzare il numero e le dimensioni delle Province italiane.

Di talché, in via eminentemente astratta, il disegno dei "quadranti" può essere valutato positivamente, sebbene occorra precisare dei significativi *caveat*.

Anzitutto, con la legge 56/2014 il quadro normativo di riferimento è cambiato rispetto alle ipotesi percorribili nel 2011-2012, con particolare riferimento al riconoscimento delle condizioni

¹ Funzioni in materia di caccia e di fauna selvatica, funzioni in materia di energia, funzioni in materia di attività estrattive

particolari di autonomia alle Province interamente montane e confinanti con uno Stato estero, come la Provincia del Verbano-Cusio-Ossola.

L'inserimento di questa Provincia nel "quadrante nord-est" implica quindi delle conseguenze, che il combinato disposto degli articoli 3 e 8 del disegno di legge non risolve, comportando di fatto che per talune funzioni la Provincia del VCO operi in gestione singola, peraltro - in alcuni casi - nelle stesse materie di quelle ri-conferite invece in gestione associata.

Inoltre, va detto che la legittimità di un conferimento in gestione obbligatoria associata tra Province pare allo stato dubbia, sia perché nell'ordinamento regionale permangono in vigore alcune disposizioni non abrogate o modificate dal presente intervento legislativo e che, invece, la limitano ai piccoli comuni, sulla base di una, ben nota, previsione di legge statale. Nei confronti delle Province, invece, tale obbligo di legge non si rinviene nella legislazione statale, e ciò potrebbe indebolire la scelta regionale di imporlo, sulla base della sola propria potestà di organizzazione del decentramento infra-regionale.

In altre parole, ciò che alla Regione sarà pienamente legittimo fare *dopo* la riforma costituzionale, oggi non è altrettanto certamente possibile... anche perché, diversamente, non sarebbe necessaria la riforma costituzionale!

La scelta di istituire i "quadranti", inoltre, appare debole e fragile perché non supportato sul piano finanziario. Infatti, lo sforzo di riorganizzazione degli uffici a livello interprovinciale comporterà inevitabili implicazioni finanziarie nella fase di *start-up* e sul patto di stabilità, che il disegno di legge non affronta. Per questo aspetto andrebbero viceversa mutate le disposizioni che lo Stato ha recentemente introdotto nel D.L. 78/2015 (cd. "decreto enti-locali") convertito nella legge 125/2015, e che semplificano gli aspetti finanziari e del patto di stabilità dei comuni "capofila" di gestioni associate obbligatorie.

E ancora, la gestione associata interprovinciale dovrebbe essere incentivata per realizzare l'efficiamento e la riduzione dei costi di esercizio, che ne sono scopo e presupposto.

Di talché, previa adeguata dimostrazione di tali risultati, dovrebbe essere consentito alle Province in gestione associata di veder migliorato, a titolo di premialità, il proprio obiettivo programmatico mediante l'utilizzo dei patti di solidarietà che sono previsti dalla legislazione statale; a tale scopo, quindi, la Regione dovrebbe riconoscere uno specifico criterio di virtuosità delle Province associate, ai fini del relativo riparto del plafond annuale degli spazi finanziari cedibili.

Da ultimo, sulla prospettiva di individuazione dei "quadranti" deve essere valutato l'impatto della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 188/2015. Trattandosi, infatti, di un'operazione implicante una profonda riorganizzazione delle funzioni, dei servizi e delle strutture, alla luce della sentenza è chiaro come sia diretto onere della Regione prevederne l'adeguato finanziamento, in modo *perfettamente correlato* ad un altro specifico onere, che è quello di fornire *il progetto di impiego e la prospettiva di riorganizzazione* della funzione medesima.

L'art. 3 del disegno di legge, invece, prevede una procedura di *intesa* tra la Regione e le Province interessate che dispone termini perentori per la sua attuazione, a pena dell'esercizio sostitutivo o del ri-accentramento delle funzioni presso la Regione.

Il meccanismo appare da un lato eccessivamente coercitivo dell'autonomia di indirizzo politico delle Province, e dall'altro lato inutilmente penalizzante, poiché trattandosi di funzioni regionali non si vede la ragione per (prima) ri-conferire e (poi) riprendere la funzione, se una o più delle Province del "quadrante" dichiara espressamente la volontà di non sottoscrivere l'intesa.

Diversamente, la previsione di un preciso piano di organizzazione della funzione stabilito dalla Regione (ed eventualmente poi sancito con un'intesa che salvaguardi la volontarietà di adesione, quindi anche "a geometria variabile") sarebbe più rispettosa dell'autonomia di indirizzo politico delle Province e, d'altro canto, degli oneri che la Consulta ha ricordato sussistere in capo a chi decentra le *proprie* funzioni.

3. La specificità della Città metropolitana di Torino e il sistema “duale”

Il disegno di legge è stato approvato dalla Giunta regionale sulla base delle risultanze del confronto tenutosi in sede di Osservatorio; dall'esame del disegno di legge risulta che non tutte le osservazioni presentate in particolare dalla Città metropolitana (in proprio o in condivisione di quelle delle province) sono state accolte.

Da un punto di vista generale risulta rafforzato il ruolo della Città metropolitana quale ente vocato allo sviluppo strategico del territorio e con uno specifico ruolo di coordinamento dei comuni e delle loro forme associative; sono anche previste significative forme di collaborazione tra Regione e Città metropolitana finalizzate a concordare le principali azioni e progetti per il sostegno e lo sviluppo socio-economico del territorio.

Non tutte le osservazioni però, come si diceva, sono state accolte; in particolare si ritiene di dover riproporre in sede di consultazione consiliare le seguenti, in quanto particolarmente rilevanti:

- l'art. 5, comma 3, delega alla Città metropolitana le funzioni in materia di formazione professionale e ciò proprio perchè è stato riconosciuto a tale ente il ruolo fondamentale che esso assume per lo sviluppo strategico del territorio metropolitano ed in particolare per lo sviluppo socio-economico. Si evidenzia però come sia stretta l'integrazione tra le funzioni di istruzione e formazione (che la Città metropolitana eserciterebbe) con quella relativa all'orientamento: quindi si richiede che all'art. 5, comma 3 le parole “in materia di formazione professionale” siano sostituite con le parole “in materia di formazione professionale e orientamento”; si tratta in questo caso degli interventi rivolti a preadolescenti e adolescenti in vista dell'obbligo scolastico e dell'obbligo formativo, attività profondamente integrate con la programmazione dell'offerta di percorsi di istruzione e formazione professionale;
- l'art. 12, comma 4, prevede che “La definizione dei procedimenti già avviati al momento dell'attribuzione o della delega di funzioni di cui agli articoli 2, commi 2 e 3, 5, commi 2 e 3, 8, commi 1, 2 e 3, rimane di competenza della Regione che li conclude, mantenendo la titolarità dei rapporti attivi e passivi compreso l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono.” La ratio di tale disposizione è da ravvisare nell'esigenza di continuità nella gestione dei procedimenti nella materia oggetto di delega; questa esigenza sussiste senz'altro per le materie che ex novo vengono delegate dalla Regione agli enti di area vasta (come emerge anche dalla relazione tecnica al ddl). Fra le funzioni elencate nell'art. 5, comma 3, è presente anche la formazione professionale che, però, già oggi viene esercitata dalla Città metropolitana (per cui i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge saranno quelli avviati dalla CM e non dalla Regione); si ritiene, quindi, che i procedimenti relativi alla formazione professionale non siano da ricomprendere nella previsione dell'art. 12, comma 4 (che si chiede di riformulare nel seguente modo: “La definizione dei procedimenti già avviati al momento dell'attribuzione o della delega di funzioni di cui agli articoli 2, commi 2 e 3, 5, commi 2 e 3, lett. b), 8, commi 1, 2 e 3, rimane di competenza della Regione che li conclude, mantenendo la titolarità dei rapporti attivi e passivi compreso l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono”.)
- Si ribadisce poi la necessità che sia esplicitato che le attività di valutazione dei danni agricoli da parte di animali selvatici sono riallocate in capo alla Regione nell'ambito della funzione agricoltura; questo in quanto l'attività è svolta da personale del servizio agricoltura, in possesso dei requisiti professionali necessari. Analogamente si richiede che alcuni filoni di attività (quali quelli attinenti alla ricerca e raccolta dei funghi, dei tartufi etc.) siano esplicitamente riattribuiti alla Regione ed elencati nell'allegato A;

- con riferimento al personale che svolge funzioni generali di supporto, il ddl prevede che nell'ambito degli accordi per il trasferimento delle risorse (art. 9) sia individuato quello da trasferire; sarebbe opportuno che la legge prevedesse, in alternativa, la possibilità che con l'accordo sia pattuito il finanziamento da parte della Regione del costo di tale personale, che rimarrebbe però nell'organico della Città metropolitana; la motivazione sta nel fatto che non esiste personale "di supporto" che sia dedicato solo ed esclusivamente ad una singola funzione: gli interi gruppi di lavoro svolgono la loro attività in maniera trasversale, su tutte le funzioni dell'ente e solo una parte del relativo tempo di lavoro è dedicata alle funzioni oggetto di riordino.

4. Le funzioni in campo ambientale e quelle di amministrazione generale

Le funzioni in materia ambientale rappresentano il nodo critico di un impianto che, come si è detto in apertura, è in linea teorica condivisibile.

Dette funzioni scontano, infatti, un'incertezza interpretativa tuttora non risolta capace di produrre effetti rilevanti (sul piano giuridico, organizzativo e finanziario) a seconda che esse vengano o meno qualificate come funzioni fondamentali.

Da un lato vi è la previsione dell'art. 1, comma 85, lett. a), che le menziona tra le funzioni fondamentali delle Province e della Città Metropolitana con un'espressione ellittica e ambigua (*<< pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza >>*), dall'altro lato vi è un nutrito elenco di funzioni attualmente svolte che originano da trasferimenti, attribuzioni e deleghe operate sia dallo Stato che dalla Regione, ovvero (in misura minoritaria, ma comunque rilevante, dalla sola Regione).

Sul piano pratico, le funzioni in parola rappresentano il terzo settore di impiego delle Province, in termini di quantità di personale, dopo la viabilità e i centri per l'impiego, e il loro costo (mappato all'8 aprile 2014) oscilla tra il 15-20% del costo totale del personale.

Si tratta, quindi, di un complesso di funzioni estremamente significativo, nel quale sono peraltro comprese anche la maggior parte delle funzioni di vigilanza, controllo e polizia svolte dai dipendenti delle Province.

Sul punto, durante il confronto svolto in Osservatorio regionale, sono stati acquisiti differenti pareri che, tuttavia, non hanno condotto a un risultato soddisfacente, sul piano della chiarezza di interpretazione.²

² Come già sottolineato da UPP all'Osservatorio regionale con nota prot. 181 del 9 aprile 2015, si rimarca la necessità di un chiarimento interpretativo sulle funzioni in materia ambientale, che all'atto non risultano chiaramente collocabili tra le funzioni fondamentali ovvero tra quelle non fondamentali, oggetto di riordino. Rilevano a tale riguardo, ad esempio, le competenze di gestione delle risorse idriche, per le quali non è dato comprendere a quale livello di governo il disegno di legge regionale le assegni, tenuto anche conto che, invece, per la complementare materia dell'energia viene chiaramente indicato il trasferimento alla Regione, con l'eccezione della funzione di cui all'art. 2, comma 2, lett. b). Il disegno di legge disciplina peraltro il trasferimento delle funzioni in materia di energia con riferimento soltanto a una parte delle norme attributive, mentre le funzioni attualmente svolte dalle Province riguardano tutte le autorizzazioni riconducibili al D.Lgs. 387/2003, relative agli impianti che producono energia da fonti rinnovabili e al D.P.R. 530/98, relative ai generatori da fonte convenzionale, nonché i controlli relativi agli impianti termici e le sanzioni previste dal D.Lgs. 28/2011 relativamente agli impianti autorizzati ex D.Lgs. 387/2003. Inoltre, nel disegno di legge non si fa cenno alcuno alle concessioni per lo sfruttamento idroelettrico, che sono state modificate di recente modificate dapprima con il DPGR 14 marzo 2014 n. 1/R, che è andato a modificare alcuni punti del DPGR 29 luglio 2003 n. 10/R "Regolamento di disciplina dei procedimenti di concessione di derivazione di acqua pubblica, e da ultimo con il DPGR 9 marzo 2015, n. 2/R Idroelettrico. Appare dirimente, a tale riguardo, conoscere se sia intenzione della Regione mantenere le attuali attribuzioni alle Province. Nella denegata ipotesi che le funzioni inerenti il rilascio delle concessioni e quelle relative alle licenze annuali vengano attribuite a due Enti diversi, si determinerebbero gravi disagi e disguidi, sia per gli utenti che per i competenti uffici. E per questo aspetto, si segnala infine che all'unicità gestionale della funzione restino collegate le entrate finanziarie derivanti dai canoni. Infine, non risulta definito il regime delle competenze in materia di protezione civile, parchi e riserve ecc. e altre funzioni in materia di arce protette. Come noto, nell'attuale configurazione normativa, le attività di protezione civile vengono svolte a livello comunale,

La logica di riordino indicata dal disegno di legge non appare soddisfacente a risolvere il nodo delle funzioni ambientali, poiché esso non le menziona tra le funzioni non fondamentali, fatta eccezione per alcune specifiche funzioni che vengono conferite alla Città Metropolitana e alla Provincia montana del VCO.

La non menzione comporta da un lato il mancato riordino e, d'altro canto, la loro qualificazione come funzioni fondamentali, sulla scorta di un'interpretazione estensiva del richiamato comma della legge Delrio.

Pare che tale ricostruzione sia alquanto lacunosa e possa incorrere in diverse violazioni di quanto disposto dal legislatore statale nei confronti delle Regioni.

A giudizio di UPP, le funzioni ambientali dovrebbero invece essere puntualmente individuate e il loro trattamento dovrebbe essere **espressamente equiparato a quello delle altre funzioni amministrative che la Regione riordina, con il presente disegno di legge.**

Per l'effetto, le funzioni in campo ambientale attualmente svolte dalle Province dovrebbero essere ricondotte alla gestione regionale o ri-attribuite agli stessi enti, con il meccanismo individuato all'art. 2, comma 1, e i relativi costi di personale dovrebbero essere considerati ai fini dell'art. 18 del disegno di legge (norma finanziaria).

Tale regola potrebbe incontrare la sola eccezione delle funzioni direttamente attribuite dal D.lgs. 152/2006 o dalle altre leggi dello Stato in materia, ma senza l'intermediazione della legislazione regionale. Per queste ultime funzioni, sarebbe quindi riconosciuta la loro natura di funzione fondamentale, a carico delle entrate proprie delle Province, tra cui il cd. TEFA.

provinciale, regionale e statale. In particolare la Regione Piemonte, con le L.r. 44/2000 e 7/2003, ha conferito alle Province piemontesi l'attuazione degli interventi tecnici urgenti in caso eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della Legge n.225/1992 (ambito sovra comunale); l'attuazione delle attività per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi; gli interventi per l'organizzazione e l'impiego del volontariato, l'attuazione di periodiche esercitazioni e di appositi corsi di formazione; l'adozione e l'attuazione a livello provinciale del programma provinciale di previsione e prevenzione dei rischi e del piano di emergenza; la vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile dei servizi urgenti in caso di eventi calamitosi. A ciò si è aggiunta l'ulteriore responsabilità affidata dalla Regione Piemonte alle Province per la gestione del sistema di allertamento regionale verso i Comuni, la Prefettura e gli Enti/Istituzioni interessati nei rispettivi territori (trasmissione del Bollettino di Allertamento emanato dal Centro Funzionale Regionale) e l'organizzazione e la gestione dei presidi idrogeologici ed idraulici di protezione civile.

La LR n.07/2003 in materia di protezione civile, nell'attribuire alle Province la gestione degli eventi in ambito di area vasta (sovra comunali) che per essere fronteggiati richiedono una gestione coordinata di più Enti competenti, ha conseguentemente conferito al Presidente della Provincia il ruolo di Autorità di protezione civile.

E infine, le funzioni in materia ambientale si completano con la necessità di un adeguato coordinamento tra la legge di riordino regionale e le fonti primarie statali che hanno attribuito le seguenti funzioni e procedure amministrative:

- Valutazione di Impatto Ambientale; (Parte Seconda, Titolo III D. Lgs. 152/2006 – L.R. 40/98).
- Autorizzazione Integrata Ambientale (complessi I.P.P.C.); (Parte Seconda, Titolo III bis D. Lgs. 152/2006).
- Autorizzazione alle attività di gestione rifiuti (Art. 208 D. Lgs 152/06).
- Autorizzazione alla produzione di Energia Elettrica da fonte convenzionale e rinnovabile. (D.Lgs 115/2008 - D.Lgs 387/2003)
- Autorizzazione Unica Ambientale (DPR 59/2013) ricomprendente.
- Autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- Comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento;
- Autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- Autorizzazione generale di cui all'articolo 272 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,
- Comunicazione o nulla osta in materia di emissioni acustiche di cui all'articolo 8, comma 4 o comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447;
- Autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99;
- Comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il tema del finanziamento delle funzioni ambientali è collegato a quello delle funzioni cd. “di amministrazione generale, gestione contabile e controllo”, che incidono in modo rilevante (18-34%) sul totale delle spese di personale delle aree vaste.

In funzione della maggiore o minore compartecipazione regionale ai costi delle funzioni “ambiente”, l’Upp ritiene che la Regione debba incrementare la previsione di assorbimento dei costi delle funzioni generali dall’attuale 10% (previsto all’art. 9, comma 3) fino al 30%, al fine di scongiurare che le Province debbano scaricare su specifiche parti delle proprie tecnostutture l’eventuale eccedenza di personale rispetto alle disponibilità finanziarie³.

5. La mancanza di una disciplina relativa ai Centri per l’Impiego

Nell’Accordo Stato-Regioni del 11 settembre 2014 è stato stabilito il riordino delle funzioni amministrative dei Centri per l’Impiego fosse *sospeso* in attesa del completamento della riforma nazionale rappresentata dalla legge delega n. 183/2014 (cd. “Jobs Act”) e dei relativi decreti legislativi delegati.

Nell’ambito dei provvedimenti attuativi della riforma è successivamente intervenuto il D.L. 78/2015 (conv. nella legge 6 agosto 2015, n. 125, entrata in vigore il **15 agosto 2015**) che, all’art. 15 ha fornito la nuova disciplina dei servizi per l’impiego, rinviando alla stipula di apposite convenzioni tra lo Stato e le singole Regioni la regolazione dei <<...*relativi rapporti ed obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l’impiego e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma*>> (art. 15, comma 2).

Il successivo comma 3 fissa il limite della compartecipazione finanziaria dello Stato in 90 milioni di euro annui, pari a circa **1/3 del costo** dei Centri per l’impiego stimato su base nazionale, con ciò implicitamente affermando che a **carico delle Regioni siano posti i restanti 2/3**.

A fronte di tale previsione di legge, nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del **30 luglio scorso** (repertorio atti n.141/2015) è stato sottoscritto un accordo quadro tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in materia di politiche attive del lavoro.

Tale accordo sancisce l’impegno di Governo e Regioni a garantire in maniera congiunta, per tutta la fase di transizione verso un diverso assetto delle competenze (2015-2016), la continuità del funzionamento dei Centri per l’impiego impegnandosi a reperire risorse per i costi del personale a tempo indeterminato **a carico del Governo per i 2/3 e delle Regioni per 1/3**.

La discordanza tra i due testi appare evidente, così come è evidente la prevalenza della legge sull’accordo, sia in termini temporali e sia in termini di gerarchia tra le fonti.

Per tali ragioni, l’Unione Province Piemontesi ritiene che la Regione debba introdurre nel disegno di legge la disciplina dei Centri per l’impiego, posto che la sospensione della materia stabilita dall’Accordo del 2014 può intendersi perfettamente superata dalla disciplina stabilita con la legge 125/2015.

In via prudenziale, e fatta salva l’auspicabile attuazione dell’Accordo del 30 luglio 2015 in un successivo provvedimento aventi effetto modificativo del riparto degli oneri finanziari stabilito dalla legge 125/2015, **la Regione dovrebbe pertanto dichiarare la propria disponibilità a coprire finanziariamente i 2/3 del costo**, così come la legge attualmente stabilisce.

³ Come già espresso nel documento UPP consegnato all’Osservatorio Regionale del 15/6, <<... Va infatti tenuto in considerazione che il contributo finanziario richiesto alle Province per l’anno 2015 è stato costruito su una rappresentazione dei fabbisogni standard (effettuata da SOSE) che riconosce ammissibile, per il personale delle funzioni generali, il 50% della spesa sostenuta nell’anno 2013. Tale costruzione si fonda sulla presupposizione **che il restante 50% del personale sia addetto a funzioni non fondamentali e, pertanto, di competenza regionale in quanto alla partecipazione al loro costo**>>.

6. La norma di carattere finanziario

La conclusione di cui sopra è strettamente collegata al tema della disciplina finanziaria, che nel disegno di legge appare soltanto tratteggiata e non compiutamente definita. Su di essa, come già accennato, deve essere valutato l'impatto della sentenza n. 188/2015 della Corte Costituzionale, la quale ha chiaramente indicato la necessità di superare il sistema di trasferimenti finanziari attualmente contrattati di anno in anno tra aree vaste e Regione, per accedere invece a un sistema di fabbisogni standard calcolato sui livelli essenziali delle prestazioni connesse alle funzioni riordinate, che diventano funzioni a chiara regia regionale anche nell'ipotesi di un loro ritrasferimento alle aree vaste.

L'espressione "funzioni a chiara regia regionale", in questo senso, rimanda a un sistema di completa organizzazione e finanziamento delle funzioni, che garantisce il buon andamento e il principio di eguaglianza prevedendo altresì delle misure compensative e perequative per le differenze di gettito fiscale proveniente dai diversi territori del Piemonte⁴.

IL VICE PRESIDENTE
Dr. Emanuele Ramella Pralungo

Om/

⁴ Come già evidenziato nel documento UPP consegnato all'Osservatorio Regionale il 15/6/2015, <<...si suggerisce che la Regione garantisca la copertura delle spese di personale e di intervento delle Province mediante la compartecipazione ai seguenti tributi e prestazioni assimilate:

- diritti di escavazione, ai sensi dell'art. 6 LR n. 14 del 21.4.2006 e s.m.i. e secondo le tariffe determinate per gli anni 2014 e 2015, prevedendo la devoluzione alle Province della quota regionale pari al 30% del gettito.
- canoni acque minerali e termali, ai sensi delle LR 25/1994-LR 3/97- LR 60/97 (LL. RR. 44/2000-5/2001) — Regolamento 8/R 7.10.2013 approvato con dPGR del 7.10.2013
- concessioni acque minerali o di sorgente, ai sensi dell'art. 7 L.R. n. 14 del 21.4.2006 e s.m.i., prevedendo la devoluzione alle Province della quota regionale pari al 30% del gettito.
- canoni di concessione alle aziende faunistico-venatorie private, in correlazione alle nuove funzioni trasferite alle Province in materia di caccia e prevedendone la devoluzione integrale del gettito alle Province;
- tassa di concessione regionale per la ricerca e la raccolta dei tartufi, ai sensi della L.R. 16/2008, prevedendone la devoluzione integrale del gettito alle Province;
- canoni del demanio idrico, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 28-5-2010 n. 85, prevedendo la devoluzione alle Province di una quota idonea a concorrere, insieme ai tributi propri e alle altre entrate delle Province all'integrale copertura delle spese di personale, di funzionamento e di intervento per l'esercizio delle funzioni in campo ambientale e delle funzioni strumentali, di amministrazione, gestione e controllo.>>



1. 13.6/69/2015



Allegato 2

DISEGNO DI LEGGE REGIONALE N. 145

PROPOSTA DI EMENDAMENTO

All'art. 2, comma 1, aggiungere dopo il punto il seguente periodo:

<<Fra le funzioni confermate, sono comprese quelle in materia ambientale che non siano derivanti da conferimenti operati in via diretta dalle leggi dello Stato.>>

Motivazione della proposta:

Le funzioni in materia ambientale rappresentano il nodo critico di tutto il riordino legislativo delle funzioni non fondamentali.

Esse scontano, infatti, un'incertezza interpretativa tuttora non risolta capace di produrre effetti rilevanti (sul piano giuridico, organizzativo e finanziario) a seconda che esse vengano o meno qualificate come funzioni fondamentali.

Da un lato vi è la previsione dell'art. 1, comma 85, lett. a), che le menziona tra le funzioni fondamentali delle Province e della Città Metropolitana con un'espressione ellittica e ambigua (<<pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza>>), dall'altro lato vi è un nutrito elenco di funzioni attualmente svolte che originano da trasferimenti, attribuzioni e deleghe operate sia dallo Stato che dalla Regione, ovvero (in misura minoritaria, ma comunque rilevante) dalla sola Regione.

Sul piano pratico, le funzioni in parola rappresentano il terzo settore di impiego delle Province, in termini di quantità di personale, dopo la viabilità e i centri per l'impiego, e il loro costo (mappato all'8 aprile 2014) oscilla tra il 15-20% del costo totale del personale.

Si tratta, quindi, di un complesso di funzioni estremamente significativo, nel quale sono peraltro comprese anche la maggior parte delle funzioni di vigilanza, controllo e polizia svolte dai dipendenti delle Province.

Sul punto, durante il confronto svolto in Osservatorio regionale, sono stati acquisiti differenti pareri che, tuttavia, non hanno condotto a un risultato soddisfacente, sul piano della chiarezza di interpretazione, di talché il disegno di legge licenziato dalla Giunta Regionale non le menziona tra le funzioni non fondamentali, fatta eccezione per alcune specifiche funzioni che vengono conferite alla Città Metropolitana e alla Provincia montana del VCO.

La non menzione comporta da un lato il mancato riordino e, d'altro canto, la loro qualificazione come funzioni fondamentali, sulla scorta di un'interpretazione estensiva del richiamato comma della legge Delrio.

Pare che tale ricostruzione sia alquanto lacunosa e possa incorrere in diverse violazioni di quanto disposto dal legislatore statale nei confronti delle Regioni.

Le funzioni ambientali devono pertanto essere individuate e il loro trattamento deve essere espressamente equiparato a quello delle altre funzioni amministrative che la Regione riordina, con il presente disegno di legge. I relativi costi di personale devono essere considerati ai fini dell'art. 18 del disegno di legge (norma finanziaria).

L'emendamento proposto individua le funzioni in materia ambientale, seppure per differenza, cioè facendo espressa eccezione delle delle funzioni direttamente attribuite dal D.lgs. 152/2006 o dalle altre leggi dello Stato in materia, ma senza l'intermediazione della legislazione regionale. Così facendo, si riporta chiarezza sulla loro natura di funzione non fondamentale, oggetto di riordino e si pongono le basi per un concorso al riconoscimento dei relativi costi sia da parte dello Stato (mediante le entrate proprie delle Province) e sia da parte della Regione.

IL VICE PRESIDENTE
Dr. Emanuele Ramella Pralungo

⌋

Torino, 11 settembre 2015

