

**Prime considerazioni in ordine alla informativa “Ricognizione delle proposte di riallocazione delle funzioni attribuite alle Province nell’ambito del riordino di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56”
e ai lavori dell'Osservatorio regionale.**

Preliminarmente va sottolineato che la Legge 56/14 intende operare un riordino istituzionale per rispondere all’esigenza crescente di uno snellimento e una semplificazione dei livelli istituzionali nei rapporti con cittadini ed imprese.

L’operazione avviata con il processo di riallocazione delle funzioni deve, quindi, rispondere all’obiettivo della legge di prevedere la trasformazione delle attuali province in Enti di area vasta, di supporto e coordinamento rispetto ai Comuni, i quali potranno anche successivamente in base agli Statuti dei nuovi Enti decidere di assegnare loro l’esercizio di ulteriori funzioni di cui sono titolari. Bisogna, quindi, rispondere all’obiettivo di costruire le “province dei Comuni”.

Discorso diverso riguarda la necessaria costruzione della città metropolitana che ha diverse e più numerose funzioni fondamentali rispetto alle aree vaste e ricopre un ruolo istituzionale di governo più forte e delineato. La riallocazione delle funzioni deve, in questo caso, rispondere all’obiettivo di dare effettivi e riconoscibili poteri al nuovo livello istituzionale pur sapendo, anche in questo caso, che i Comuni potranno conferire alla Città Metropolitana ulteriori funzioni da loro esercitate attraverso lo Statuto metropolitano.

Relativamente all'informativa del 7 novembre u.s. “Ricognizione delle proposte di riallocazione delle funzioni attualmente attribuite alle Province della Lombardia nell’ambito del percorso di riordino previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56” e a quanto fin qui emerso nelle diverse sedi dell'Osservatorio regionale per l'attuazione della Legge 56/2014, Unione Province Lombarde e Anci Lombardia presentano le seguenti considerazioni.

La Legge 56/2014 assegna alle Province le funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 comma 85 e, come anche successivamente previsto dall'Accordo sancito in Conferenza Unificata l’11 settembre 2014, nell’ambito delle funzioni non fondamentali di cui all’art. 1, comma 89, unicamente quelle coerenti con le finalità proprie delle stesse, cioè quelle discendenti dalle funzioni fondamentali di cui all’art.1, commi 85 e 88, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione.

Occorre pertanto esaminare se quanto contenuto nella citata informativa e nei documenti prodotti nell'ambito dell'Osservatorio sia coerente con l’obiettivo prima ricordato.

In particolare, nelle proposte degli Assessorati e degli uffici regionali, di cui va apprezzato il lavoro, alcune funzioni che appaiono coerenti con quelle fondamentali di cui sopra sono riallocate nell’ambito regionale (aspetti di pianificazione ambientale, di programmazione di strade provinciali e in tema di turismo), mentre sembra contraddittoria la proposta di mantenere in capo alle Province alcune funzioni (per esempio, quelle relative a sociale, famiglia, volontariato, sport, politiche per i giovani).

In linea generale sottolineiamo che vanno riallocate alle aree vaste le funzioni di pianificazione e programmazione riguardanti il territorio e l’ambiente perché sono aspetti qualificanti del governo locale, di grande impatto ambientale e sociale, direttamente legati alla responsabilità degli amministratori del territorio non più singolarmente considerati ma nel quadro di governance complessivo dell’area vasta. Sarebbe, del resto, contraddittorio con la ratio legislativa applicare una lettura contrastante col principio di sussidiarietà verticale.

Ci sono già esempi di come le amministrazioni locali siano chiamate ad esprimersi su aspetti importanti di governo complessivo dell'area vasta a partire dall'esperienza degli ATO del ciclo idrico, dove l'assemblea dei Sindaci approva il piano d'ambito.

Inoltre, va sottolineato come su alcuni aspetti particolarmente significativi, non vi sia a tutt'oggi una chiara indicazione da parte regionale, né si sia attivato il relativo tavolo di confronto tecnico, in particolare sui diversi aspetti della formazione professionale impedendo, quindi, l'espressione di un parere compiuto.

Resta aperta la questione della Formazione sia relativamente alle Aziende Speciali sia alle attività nel loro complesso affidate alle Province attraverso atti negoziali bilaterali, oltre alla programmazione del Piano dell'offerta di formazione per l'assolvimento del obbligo di istruzione e del Diritto Dovero Istruzione Formazione definito dalla L.R. n.19/2007. Nell'ambito delle attività definite con atti negoziali si citano alcuni esempi: gestione privatisti, gestione commissione d'esame, rilascio attestati e diplomi, attività di orientamento e prevenzione dispersione scolastica.

La stessa indicazione di riallocazione alla Regione delle funzioni relative alla cultura è generica e priva di indicazioni specifiche sui singoli aspetti che presentano specificità particolari (dai distretti culturali ai sistemi bibliotecari provinciali).

Si rileva per ultimo, ma non in via affatto secondaria, l'assoluta assenza a qualunque riferimento alle Province con territorio interamente montano (art. 1, commi 3 e 88) e alle funzioni attualmente attribuite ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale di cui al comma 90.

FUNZIONI FONDAMENTALI

Infrastrutture e Mobilità

Fra le funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, lettera b), è indicata la costruzione e la gestione delle strade provinciali. Se, quindi, la Provincia deve provvedere alla costruzione e alla manutenzione delle strade di sua competenza, appare di difficile comprensione riallocare in capo alla Regione tale funzione fondamentale tenendo conto dell'attuale assetto normativo il quale richiede il Programma Triennale delle Opere Pubbliche, qualificato come una parte del Documento Unico di Programmazione (DUP, ex RPP) della Provincia, approvato in sede di approvazione del Bilancio di Previsione. Il Programma delle Opere Pubbliche, contenente non solo le opere stradali, ma anche quelle relative all'edilizia scolastica (all'articolo 1, comma 85, lettera e), deve essere compatibile con le risorse reperibili per il loro finanziamento e con i vincoli previsti nel triennio di riferimento dal Patto di Stabilità Interno. Appare, perciò, impossibile che la Regione possa utilmente esercitare la funzione programmatica, non disponendo di nessuno degli elementi indispensabili alla predisposizione di una programmazione coerente con il bilancio provinciale.

Oltre ai vincoli contabili e finanziari di cui sopra, non si comprende in base a quali valutazioni la Regione possa poi definire le priorità degli interventi da effettuare sulla viabilità provinciale nel triennio.

Il tutto nella considerazione che la funzione programmatica è, quindi, funzione strettamente attinente alla funzione fondamentale di costruzione e gestione delle strade provinciali.

Inoltre, è prevista l'abolizione delle commissioni provinciali per gli espropri che invece andrebbero mantenute per una evidente logica di immediatezza e rispondenza alle specificità territoriali.

Trasporto pubblico locale

L'art. 1, comma 85, tra le funzioni fondamentali delle Province, indica la "pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale".

Il coordinamento tra la normativa nazionale sopra citata (che non comprende la parte di gestione, nella quale rientra, per esempio, l'erogazione dei corrispettivi alle aziende del Tpl) e la antecedente normativa regionale di settore (l.r. n.6/2012), che giocoforza dovrà essere adeguata, lascia dubbi in merito alla precisa determinazione del soggetto competente a garantire i servizi di trasporto pubblico locale sul territorio delle singole Province a partire dal 1° gennaio 2015 e l'interpretazione del comma 1 dell'art. 85 citato, non può prescindere da una valutazione di contesto nazionale.

Giova anche ricordare che i contratti di servizio e gli atti di concessione che regolamentano la gestione dei servizi di TPL ad oggi in vigore, sono in scadenza al 31 dicembre 2014 e successivi e le Province si sono trovate nel corso delle annualità passate a prorogarli più volte e si troveranno costrette ancora a farlo, con un'evidente forzatura della norma.

A tale indeterminatezza si deve ora aggiungere il grave rischio di un'ulteriore riduzione di risorse economiche destinate ai servizi di TPL su gomma.

A partire circa dal 2008, si è assistito da un lato ad un continuo taglio di trasferimenti sia statali che regionali destinati a finanziare i servizi di trasporto e dall'altro al costante impegno profuso dagli Enti Locali per dare copertura con proprie risorse ai predetti tagli ed a garanzia del finanziamento dei servizi minimi che regione Lombardia stessa, in accordo con gli ee.ll., aveva definito.

Non si può oltremodo chiedere alle Amministrazioni Locali di sostenere l'ulteriore taglio di risorse, paventato nel corso degli ultimi mesi su giornali e dai mass media.

Spetterà quindi alla Regione Lombardia trovare una soluzione per garantire e assicurare la continuità dei servizi, fornendo adeguati strumenti agli Enti Locali, ovvero assumendosi direttamente la titolarità della gestione dei servizi stessi.

Infine, nel dettagliato documento prodotto dal Gruppo di Lavoro tematico "Osservatorio Delrio - Trasporto pubblico e viabilità", tra le funzioni conferite alla Province sono state omesse le seguenti:

- autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole (D.Lgs. 112/98, art. 105 c. 3);
- riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore (D.Lgs. 112/98, art. 105 c.); 3)
- esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola (D.Lgs. 112/98, art. 105 c. 3)
- rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate (D.Lgs. 112/98, art. 105 c. 3);
- vigilanza e l'autorizzazione delle attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Legge 264/91);

Infine, si rileva una "incongruenza" tra le funzioni relative alla regolamentazione e il controllo dei servizi di granturismo che rimangono in capo alla Provincia e quelle relative al rilascio del nulla osta per l'immatricolazione e la locazione del materiale rotabile da utilizzare per lo svolgimento dei servizi di linea di granturismo, che passano ai Comuni.

Forse è il caso che le due funzioni vengano svolte dallo stesso Ente, la Provincia, in quanto sono strettamente correlate tra loro. Inoltre, se i Comuni e le Province saranno chiamati a trasferire il proprio personale impiegato nel campo del tpl alle Agenzie di bacino di cui alla legge regionale n. 6 del 2012, parrebbe opportuno prevedere che tale funzione venga attribuita alle agenzie stesse (evidentemente per il materiale rotabile attinente i contratti di servizio che afferiranno alle agenzie).

Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale.

Relativamente al tema dell'assistenza ad personam degli studenti disabili delle scuole superiori Comuni e Province hanno assolto con senso di responsabilità a tale funzione, rispettando quanto emerso dalle sentenze del Consiglio di Stato che ne assegna la responsabilità finanziaria alle province e la responsabilità di programmazione dell'intervento personalizzato ai Comuni, ma ritengono che debba essere necessariamente disciplinata in modo omogeneo sul territorio regionale e adeguatamente finanziata a livello regionale, come del resto, in maniera significativa ma comunque parziale, è fin qui avvenuto.

Ambiente

Alla luce della funzione fondamentale di cui all'articolo 1, comma 85, lettera a) e nella considerazione che le stesse si ritengono coerenti con "la tutela e la valorizzazione dell'ambiente", si osserva in linea generale che vi sono funzioni, come ad **esempio l'autorizzazione alla realizzazione di impianti idroelettrici o il piano cave**, che non possono non rimanere sul territorio di area vasta nell'interesse dei cittadini, che hanno diritto a risposte efficaci ed efficienti.

Nell'ambito delle funzioni fondamentali di tutela ambientale dovrebbero essere ricomprese **le attività di coordinamento territoriale relative al dissesto idrogeologico** e la gestione degli interventi di prevenzione (in collaborazione con gli STER) e di emergenza (in collaborazione con la Protezione Civile Regionale) per gli eventi franosi o alluvionali che interessano strade o manufatti di competenza provinciale. Si sottolinea come ad oggi le Province non sono destinatarie di fondi ordinari per la prevenzione e il trattamento del dissesto idrogeologico se non a seguito di leggi regionali o nazionali di dichiarazione di stato di emergenza.

In particolare si evidenzia:

α) Acque

Si ritiene che debbano essere confermate in capo alle Province le funzioni concessorie per le piccole derivazioni di acqua pubblica, comprensive della relativa attività istruttoria e l'autorizzazione alla realizzazione di impianti idroelettrici.

β) Nomina Regolatori

Attualmente alla Provincia compete la nomina dei regolatori quando l'insieme delle derivazioni interessa corpi idrici superficiali ricadenti nel territorio di una sola provincia, mentre tale nomina compete alla Regione quando le acque hanno rilevanza inter-provinciale e interregionale.

Ancorché si tratti di una competenza del tutto marginale, appare razionale e coerente con la funzione fondamentale mantenerla, quantomeno laddove i corpi idrici non siano interessati da grandi derivazioni, in capo all'Ente che svolge le funzioni concessorie per le piccole derivazioni, anche in considerazione della specifica, approfondita conoscenza dei corpi idrici medesimi detenuta dalle Province.

χ) Aree Protette

Si ritiene che la funzione di controllo, in sede di verifica di compatibilità dei PGT e loro varianti, sull'applicazione dei criteri per la gestione e manutenzione della Rete Ecologica Regionale, previsto dall'art. 3 ter della legge regionale n. 86/1983, dovrebbe restare confermata in capo alle Province, in quanto rientrante nella generale funzione di verifica, a tutela dell'ambiente, che permane in capo alle Province stesse e in quanto l'Ente già svolge anche un'opportuna attività di supporto ed orientamento ai Comuni, sin dalle fasi preliminari ambientali (VAS e verifica di assoggettabilità a VAS), relativamente all'osservanza della normativa di tutela di questo aspetto dell'ambiente nella predisposizione dei nuovi strumenti urbanistici e delle loro numerose varianti.

δ) Energia

Si ritiene che le funzioni amministrative concernenti l'installazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica di potenza inferiore a 300 MW termici dovrebbe essere confermata in capo alla Provincia. Essa, Ente di Area Vasta in capo alla quale è posta la funzione di tutela e valorizzazione dell'ambiente, è maggiormente adeguata, rispetto al Comune, ad esercitare queste funzioni, che possono anche comportare il superamento dello strumento urbanistico comunale e che, attraverso lo strumento dell'autorizzazione unica energetica, consentono di concentrare e

sostituire numerosi assensi necessari per la realizzazione dell'impianto, fra i quali quelli ambientali che, comunque, permarrebbero in capo alla stessa Provincia (aria, acqua, rumore, rifiuti).

ε) Inquinamento Acustico

Il controllo dell'attuazione dei piani di contenimento e abbattimento del rumore previsti dalle legge 447/1995 e dal D.M. 29/11/2000 andrebbe rimesso alle Province in relazione alle opere per la cui realizzazione e gestione/manutenzione si ha competenza, come la viabilità provinciale la quale rientra fra le funzioni fondamentali, in particolare la gestione delle strade provinciali (articolo 1, comma 85, lettera b).

φ) Attività Produttive

Il controllo sugli impianti dotati di autorizzazioni uniche (ad esempio, AIA, AUA, impianti di gestione rifiuti ed impianti di produzione di energia) è attualmente già esercitato dall'ARPA, soprattutto il controllo tecnico sull'osservanza delle norme ambientali e delle autorizzazioni. Si ritiene, invece, che dovrebbe rimanere in capo alle Province il controllo inteso come funzione amministrativa esercitata attraverso provvedimenti di carattere sanzionatorio, quali diffide, ordini di sospensione/chiusura dell'attività, revoca di autorizzazioni, ecc, trattandosi di attività compatibile, anzi, strettamente attinente con la funzione fondamentale di tutela dell'ambiente.

γ) Piano Cave

Si ritiene sia una tipica attività di area vasta e debba quindi essere ricompresa fra le funzioni fondamentali di programmazione e tutela ambientale.

Attività trasversali collegate alle fondamentali:

Oltre **alle attività di "staff"** che dovranno essere rimodulate in base alle funzioni attribuite, si ritiene di dover mantenere come funzione fondamentale l'attività di **Polizia Provinciale**, in quanto strettamente connessa sia con la tutela ambientale nella propria storica competenza di controllo faunistico-venatorio, sia con la viabilità provinciale ed il mantenimento delle attività della sicurezza stradale con le correlate attività autorizzative e sanzionatorie.

FUNZIONI DELEGATE

LAVORO

Il D.Lgs 469/1997 "Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 97, n. 59" all'art. 4 c 1 lett. a) recita "... attribuzione alle province delle funzioni e dei compiti di cui all'art. 2, comma 1, ...".

Questa norma nazionale ha quindi attribuito alle province funzioni e compiti prima esercitati dallo stato, ossia compiti relativi al collocamento, al collocamento obbligatorio, all'avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione.

Questi stessi sono oggi oggetto di riordino nel disegno di legge conosciuto come "Jobs Act" il quale, tra l'altro, prevede l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, alla quale saranno attribuite competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego.

Nell'ambito delle funzioni non fondamentali, si ritiene di rinviare ad altra sede ogni ragionamento su lavoro (e TRformazione professionale), che rientrano, ai sensi del punto 11) dell'Accordo, tra "le funzioni nell'ambito di applicazione di disegni di legge delega o di deleghe già in atto relativi a riforme di settori organici di cui all'Allegato 1 dell'Accordo".

Si rileva peraltro che l'informativa riconduce in capo alla Regione tutti i servizi attualmente svolti dalle Province, mentre occorre fare comunque considerarne la compatibilità e attinenza con una delle funzioni fondamentali (articolo 1, comma 85, lettera f – Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale).

Agricoltura, Caccia e Pesca

L'Agricoltura se da una parte si comprende quanto proposto da Regione per operare una semplificazione dei passaggi amministrativi e burocratici per la assegnazione dei contributi europei dall'altra si può osservare che è importante la funzione di presidio e gestione ambientale compatibile col territorio, sugli interventi a tutela ambientale del territorio da parte delle aziende agricole, gli interventi di definizione dei territori colpiti da calamità naturali, la definizione vincolo idrogeologico per la gestione del territorio, la finanziabilità di opere idrauliche dei consorzi di bonifica, l'autorizzazione integrata ambientale degli allevamenti, la gestione ambientale compatibile dei presidi sanitari ed effluenti di allevamento.

Inoltre, si sottolinea come le funzioni di controllo sullo spandimento dei nitrati assegnati dalla legislazione regionale ai Comuni necessitano di una dimensione e di professionalità che non si trovano nei piccoli comuni di pianura o montagna. Sarebbe, quindi, più razionale che le stesse fossero svolte da enti e agenzie con professionalità adeguate.

Analogo ragionamento si può sostenere per quanto riguarda le funzioni della **Caccia e Pesca**, entrambe perseguono la finalità preminente di tutela e conservazione della fauna selvatica e dell'ittiofauna. Su questa tematica si basano tutte le relative attività, in particolare il Piano Faunistico e il Piano Ittico.

Turismo:

Si ritiene che le funzioni delegate in materia di coordinamento delle attività turistiche (soprattutto in vista di Expo 2015) possano essere mantenute in capo alle Province, ad eccezione delle funzioni amministrative relative alla classificazione turistica.

Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato

Come già anticipato, appare contraddittoria la motivazione della proposta di mantenimento di tali funzioni in capo alla Provincia.

Protezione civile

Si condivide il mantenimento delle funzioni in capo alle Province in materia di Protezione civile.

Cultura

Si propone il trasferimento delle funzioni ai Comuni che potranno trovare poi modalità statutarie per esercitarle a livello di area vasta.

Milano, 4 dicembre 2014