



## **LA POSIZIONE DELLA CGIL EMILIA ROMAGNA SUL PROGETTO DI LEGGE REGIONALE DI RIORDINO ISTITUZIONALE**

Il **“Protocollo di relazioni sul riordino delle funzioni in capo a regioni, città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro Unioni nel quadro dell'attuazione della legge 56/2014 e per la gestione del personale degli enti interessati a tale riordino”** firmato il 20 marzo 2015 da CGIL, CISL, UIL, confederali e di categoria, e dell'assessore Emma Petitti per la Regione Emilia Romagna, rappresenta un fondamentale punto di riferimento non solo per il lungo e complicato confronto che presiederà la ricollocazione e la valorizzazione del personale delle province, ma anche per gli impegni assunti dalle parti di **“..... proseguire il confronto e l'analisi congiunta sull'impianto del progetto di legge”** di riordino istituzionale.

Il Protocollo inoltre sottolinea la costituzione di un Fondo Speciale nel bilancio di previsione 2015 della Regione che prevede la copertura per le spese di gestione delle funzioni delegate, nonché per il personale attribuito alle funzioni e i connessi costi di gestione. Tale fondo concorrerà al mantenimento dell'equilibrio di bilancio delle province per il 2015. L'impegno della CGIL, a questo proposito, sarà di rivendicare lo stanziamento di adeguate e analoghe risorse per garantire tali coperture anche negli anni successivi.

Nella prosecuzione del confronto, per la CGIL Regionale è prioritario proseguire la discussione con le strutture territoriali e di categoria per trovare la necessaria condivisione su alcuni nodi importanti riguardanti sia la definizione del profilo e degli assetti istituzionali, sia la riallocazione delle funzioni soprattutto in termini di programmazione e governo rispetto alle deleghe che precedentemente la Regione aveva attribuito alle Province.

Il Protocollo individua già rispetto al progetto di legge alcuni principi di carattere generale che possiamo riassumere brevemente:

- una riforma strategica del sistema di governo regionale e locale che dovrà ulteriormente valorizzare e sostenere le Unioni e le fusioni dei Comuni;
- tutte le funzioni verranno esaminate anche al fine di confermare alcune importanti funzioni già in capo alle province;
- si dovrà affrontare il riordino anche legislativo delle funzioni nei seguenti settori: 1) pianificazione territoriale; 2) ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile; 3) trasporti e viabilità; 4) agricoltura, caccia e pesca; 5) attività produttive e turismo; 6) istruzione e formazione professionale; 7) lavoro, cultura, sport e giovani; 8) sanità e politiche sociali;
- le funzioni in capo ai diversi livelli di governo dovranno essere ridefinite nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, eliminando le sovrapposizioni di funzioni tra i vari livelli di governo.

**La discussione interistituzionale che si sta sviluppando tra i diversi soggetti coinvolti (regione, province, città metropolitana, comuni) è abbastanza complicata, sappiamo che esistono**

posizioni anche molto diverse tra loro e dichiarare il superamento del policentrismo non significa assolutamente riuscire a mettere in atto un altro modello che sia in grado di produrre risultati migliori di quello precedente.

Questa situazione, per certi versi ancora indeterminata, può comportare il rischio che si arrivi ad un progetto di legge quadro che invece di definire in modo puntuale, chiaro e non confuso, gli assetti, le competenze e le attribuzioni delle funzioni, fornisca solo indirizzi e orientamenti di carattere generale senza sciogliere nessuno dei nodi fondamentali, come per esempio le attribuzioni delle funzioni delegate, che potrebbero essere lasciati a soluzioni da individuare con atti deliberativi successivi.

#### **LA POSIZIONE DELLA REGIONE SUGLI assetti istituzionali.**

**Sui profili e sugli assetti istituzionali il programma di giunta**, ribadito anche in seguito dal Presidente Bonaccini, prevede la realizzazione di aree vaste sovra provinciali di tipo funzionale verso una evoluzione di modifica per accorpamento degli attuali confini delle province attraverso un accordo politico con il Governo che lo possa rendere strutturale. L'intenzione oggi è di sottoscrivere un nuovo "Patto tra le istituzioni territoriali dell'Emilia Romagna" per affermare la scelta di una sede istituzionale di codecisione con la Regione di Comuni, Unioni, Città metropolita, e le attuali aree vaste. Si prevede insomma di ridefinire la composizione e il funzionamento del CAL e puntare ad un riassetto organico delle funzioni. **Nell'ultima bozza di documento (27/3/2015)**, anche questo propedeutico, alla legge di riordino, **si fa riferimento ad una Conferenza Inter Istituzionale (regione, città metropolitana, province) e a una governance "multilivello"**. Viene rafforzato significativamente il ruolo delle Unioni dei Comuni con ipotesi di assegnazioni diretta di funzioni, puntando alla totale adesione di tutti i comuni in Unioni in cui potrebbero aderire anche i Comuni capoluogo di province. Anche sul tema fusioni dei comuni il traguardo che la Regione vuole raggiungere entro il 2019 è di portare da 340 a circa 300 il numero dei comuni della regione.

In questo assetto la città metropolitana viene individuata come un punto di riferimento fondamentale per tutto il sistema regionale in grado di coinvolgere per alcune funzioni come per es. la pianificazione territoriale tutti i soggetti istituzionali del territorio regionale.

#### **LA POSIZIONE della CGIL sugli assetti istituzionali.**

**Su questi aspetti per la CGIL, le leggi regionali n. 21 del 21/12/2012 e n. 12 del 26/7/2013, restano punti fermi** sui quali dovrebbe costruirsi l'impianto della legge di riordino e in questo senso sarebbe necessario compiere un salto di qualità in grado di dare stabilità al sistema istituzionale regionale anche tenendo conto delle esperienze che si sono prodotte in questi anni, gli effetti concreti prodotti dalle deleghe e l'esigenza di armonizzare e omogeneizzare i servizi rivolti ai cittadini della regione.

**Per questo per la CGIL è fondamentale il ruolo delle UNIONI e del Circondario Imolese**, che dovrebbero arrivare ad una gestione amministrativa e funzionale completamente associata, attraverso un forte processo di delega da parte dei Comuni di riferimento, e sarà necessario far coincidere le Unioni con i Distretti socio sanitari (vero fulcro della gestione dei servizi socio assistenziali), in un'ottica di ambiti ottimali. Così come si deve procedere con l'applicazione della legge regionale 12/2013 per individuare un unico ente pubblico di gestione dei servizi per Distretto (prevalentemente ASP). In questo quadro le fusioni dei Comuni andrebbero sollecitate e favorite, tenendo conto dell'esperienza delle Unioni e mettendo insieme non solo Comuni piccoli, ma anche

Comuni di medie dimensioni. Ormai, infatti, emerge leggendo i dati di molti studi di merito effettuati anche dalla stessa Regione Emilia Romagna che i comuni più virtuosi rispetto a tutti gli indicatori, non solo economici, sono quelli che hanno una popolazione che va dai 5.000 ai 10.000, poi il dato scende per risalire in modo abbastanza significativo rispetto a Comuni con 15/25.000 abitanti. Questi processi per la CGIL si devono costruire con la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, pensando anche alla possibilità che le stesse popolazioni si possano fare promotrici di tali scelte. Le Unioni dovranno diventare (con i Comuni) le sedi istituzionali dove presentare le piattaforme rivendicative e aprire il confronto sull'utilizzo delle risorse a favore dei cittadini.

**Per quanto riguarda le aree vaste interprovinciali** resta sempre aperto il problema del dettato Costituzionale e della mancanza di normative di riferimento, in attesa della riforma del titolo V, per cui si rischia di aprire una discussione complicata sul nostro territorio senza poi alla fine produrre i risultati attesi. Sarebbe certamente utile, invece, consolidare e ottimizzare alcune esperienze già in atto nella nostra Regione, che rispondono a precise esigenze di settore, come quello delle Agenzie di trasporto pubblico locale oppure le Aree Vaste in sanità, compresa l'Azienda Unica della Romagna, o ancora rilanciare il distretto turistico della costa coinvolgendo tutti i territori interessati. In questo modo si potrebbe superare il problema della collaborazione sul piano volontaristico e pattizio che peraltro non avrebbe alcuna responsabilità politica non essendo supportata da alcuna legittimazione democratica.

**Dentro questo quadro la Città metropolitana dovrà essere al servizio del sistema regionale per determinare maggiore omogeneità sul territorio** e il piano strategico metropolitano si dovrebbe collegare ad altri piani strategici territoriali per poter determinare un complessivo progetto regionale di tipo federalista. **Il Consiglio Autonomie Locali (CAL) deve diventare un organismo istituzionale con poteri e compiti di co progettazione e co determinazione delle scelte politiche, economiche e di gestione del territorio. Il nostro obiettivo è la cooperazione istituzionale che deve essere portata avanti con il coinvolgimento dei rappresentanti dei cittadini di tutto il territorio.**

**In questo percorso di transizione istituzionale per la CGIL è di fondamentale importanza, anche per la stessa tenuta dei nuovi assetti istituzionali, che si mettano in atto tutte le iniziative possibili per garantire il massimo coinvolgimento dei cittadini interessati, a partire dagli strumenti più tradizionali come le assemblee pubbliche, incontri con comitati, riunioni e confronti con i rappresentanti dei corpi intermedi (sindacati, associazioni datoriali ecc) per spiegare soprattutto come si potrebbero utilizzare meglio e in modo più omogeneo le risorse a favore dei cittadini. In questo quadro le istituzioni devono ricercare in modo sistematico il confronto con il sindacato sugli atti costitutivi e/o deliberativi.**

#### **LA POSIZIONE DELLA REGIONE sulle funzioni delegate.**

Su questo aspetto la Regione Emilia Romagna ha ripetutamente ribadito che non intende adottare né il modello legislativo della Regione Toscana in cui si prevede un forte accentramento delle funzioni in sede regionale, né il modello della regione Lombardia in cui si ripropone il decentramento delle funzioni delegate alle province, salvo le attività dell'agricoltura, caccia e pesca che vengono riallocate alla Regione.

**L'intenzione della nostra regione è appunto di sperimentare un nuovo modello che colleghi il nuovo ridisegno delle aree vaste alle funzioni delegate.**

In questo senso la discussione interistituzionale che si è aperta in Emilia Romagna si sviluppa a tutto campo : gli assetti istituzionali non possono essere disgiunti dalla decisione sulla riallocazione

delle funzioni.

Nell'ultima bozza di documento, **la scelta della Regione rispetto alle deleghe delle funzioni alle province pare riguardare: il turismo, l'istruzione e la scuola, la protezione civile.** Per l'istruzione e la scuola si fa riferimento alla programmazione dell'offerta scolastica, programmazione e gestione dell'edilizia scolastica, programmazione e gestione interventi per diritto allo studio, sempre sulla base di indirizzi della Regione, **mentre la gestione e programmazione delle politiche comunitarie farà capo alla Regione.** Ancora una volta i servizi per l'impiego e la complessa materia del mercato del lavoro non viene trattata, facendo riferimento all'incerta definizione della materia.

La città metropolitana dovrebbe gestire insieme alla Regione e in accordo con le province la pianificazione urbanistica e territoriale, la promozione e gestione integrata dei servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione.

### **POSIZIONI GIA' CONDIVISE TRA OO.SS. E REGIONE sulle funzioni.**

**La situazione è ancora più delicata se si pensa al tema del personale.** Nel Protocollo, già citato, le parti condividono l'esigenza di ricercare “la massima coincidenza tra personale e le funzioni nel primario obiettivo di non disperdere il patrimonio di eccellenti professionalità formatesi nel tempo sulle specifiche funzioni”. Questa ricerca ha un valore condiviso sia per quanto riguarda la valorizzazione delle professionalità espresse dal personale, sia per quanto riguarda la continuità funzionale delle attività svolte dalle strutture provinciali oggetto di riordino al fine di evitare impatti negativi sull'erogazione dei servizi ai cittadini ed al sistema economico regionale.

**La preoccupazione di garantire la continuità dell'erogazione dei servizi ai cittadini (anche a prescindere dall'ente che concretamente erogherà il servizio) rappresenta un patrimonio di attenzione condivisa che va assolutamente salvaguardato, soprattutto in un'ottica di mantenere la rilevanza del servizio pubblico.**

### **LA POSIZIONE DELLA CGIL sulle funzioni delegate.**

**Per la CGIL restano sempre validi obiettivi da perseguire sia la ricomposizione della frammentazione sia l'omogenizzazione degli interventi e delle risposte ai cittadini.**

**Partiamo dal tema ancora non trattato da parte della Regione : i servizi per l'impiego.** A questo proposito è stato da tempo definito dalla CGIL confederale e di categoria un progetto sui centri per il lavoro. Il progetto per gli attuali centri per l'impiego prevede di “avviare un rigoroso processo di riallocazione a livello regionale delle competenze oggi frazionate nelle province, con l'obiettivo di migliorare ed ampliare il servizio, uniformando i comportamenti e gli obiettivi a livello territoriale. Accorciare la filiera delle decisioni con pochi passaggi tra decisione ed erogazione significa, oltre a maggiore efficacia, recuperare risorse. **La programmazione, la valutazione ed il controllo saranno, conseguentemente, collocati presso l'assessorato regionale alla formazione ed al lavoro, dotandosi di una Agenzia Regionale pubblica per la gestione delle politiche.** I centri per il lavoro (ex centri per l'impiego) pubblici dislocati sul territorio funzioneranno in modo integrato in una rete regionale di servizi.

**Questo progetto della CGIL, e poi condiviso unitariamente,** che alleghiamo anche perché affronta nel dettaglio i servizi che dovrebbero essere erogati nei centri per il lavoro, **va proposto e sostenuto politicamente nel confronto con la Regione che deve comunque decidere il modello da attuare sul nostro territorio anche in assenza di un assetto nazionale definito.**

**Sulla formazione professionale** è necessario che il ruolo di programmazione e di governo venga

esercitato dalla Regione, tenendo conto sia delle consistenti risorse stanziare a livello europeo, sia della necessità che le politiche a sostegno dello sviluppo e dell'occupazione si esercitino in un ambito almeno regionale.

**Anche sull'agricoltura, caccia e pesca** abbiamo una posizione condivisa dalla CGIL confederale con le categorie interessate (FP e FLAI), riassunta in un documento che alleghiamo, in cui si sottolinea che “la nuova programmazione comunitaria 2014-2020 del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) ha rafforzato il ruolo delle Autorità di Gestione per limitare al massimo la frammentazione delle responsabilità nella gestione dei fondi e la frammentarietà dei programmi approvati e delle azioni svolte. .... “è bene che la politica di indirizzo, compresa la determinazione dei bandi per l'assegnazione dei contributi previsti dal PSR, venga mantenuta in capo alla Regione Emilia Romagna”. Questa posizione appare, secondo quanto previsto nell'ultima bozza, condivisa anche dalla regione Emilia Romagna.

**Sull'ambiente la nostra posizione**, anche in questo caso abbastanza condivisa con la Regione, è che le funzioni di programmazione, di indirizzo e di controllo sia saldamente governate dalla regione. In questo senso potrebbe essere rivisto e ridisegnato il ruolo di ARPA, in un'ottica di unificazione e ricomposizione delle competenze in materia.

**Sulla sanità e sulle politiche sociali**, per la CGIL, i Distretti in stretto raccordo con i Comuni (meglio ancora con le Unioni dei Comuni) restano un punto strategico di decentramento anche per la gestione delle risorse necessarie all'erogazione dei servizi socio sanitari. Per quanto riguarda i tavoli territoriali della Conferenza socio sanitaria è necessario mantenerli al fine di garantire nel territorio una corretta governance dell'insieme delle politiche sociali.

**Per quanto riguarda i trasporti, la viabilità, gli aeroporti e interporti** deve restare in capo alla Regione la pianificazione e la programmazione, oltre che la progettazione e il controllo.

**La novità oggi rappresentata, in particolare dalla città metropolitana**, deve poter consentire una programmazione sulla pianificazione urbanistica e territoriale, anche con riferimento al SFM e alle infrastrutture sulla mobilità, eseguita di concerto, regione e città metropolitana, con il coinvolgimento effettivo interistituzionale delle province o aree vaste.

**Sul turismo** va garantito un forte ruolo della regione per la promozione e il rilancio dei grandi asset legati al turismo (distretto della costa, distretti termali ecc). In questo senso andranno favorite e incentivate anche le aggregazioni di aree vaste per la gestione associata di attività promozionali, percorsi culturali ecc.

**La legge di riordino deve contenere misure di incentivazione (forse anche di penalizzazione) per sostenere la qualità (attraverso la cessione da parte dei Comuni delle funzioni) e il ruolo delle Unioni dei Comuni e per favorire i processi di fusione.** Il ruolo delle Unioni va rafforzato tenendo conto che, oltre alla gestione delle funzioni riguardanti i servizi sociali, educativi e socio sanitari, devono assumere il ruolo di centrale degli acquisti e stazione appaltante unica, in un'ottica di ulteriore estensione in termini di area vasta. Inoltre potrebbero assumere un ruolo di gestione associata delle attività di controllo sulla legalità e di contrasto all'evasione fiscale, contributiva e tariffaria sul territorio di riferimento.

Infine la legge di riordino dovrà prevedere l'adeguamento e l'armonizzazione delle precedenti norme ad essa collegate.

Bologna, 2 Aprile 2015