

R E G I O N E L O M B A R D I A  
Giunta Regionale

RELAZIONE CONCERNENTE GLI ADEMPIMENTI  
REGIONALI PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE  
N. 142/1990.

A CURA DEL  
DOTTOR GIORGIO FERMO  
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI  
E LEGISLATIVI

SETTEMBRE 1991.

Settore organico:

ASSETTO ISTITUZIONALE, PROGRAMMAZIONE E FINANZA

- La Giunta regionale, nella seduta del 9 luglio 1991, ha approvato il p.d.l. "Disciplina del controllo di legittimità sugli atti amministrativi in Lombardia", proposto dal Settore Affari Generali, che disciplina il riordino della legislazione regionale in materia di controllo sugli atti degli enti locali ccsì come previsto nel capo XII della L. 142/90.

Rispetto alla vigente normativa regionale (di cui si prevede l'integrale abrogazione), il p.d.l. dispone, tra l'altro, l'estensione del controllo agli atti di altri Enti, la non rieleggibilità di coloro che sono stati componenti degli organi di controllo nel corso di due legislature e l'attribuzione di indennità mensili (invece degli attuali gettoni di presenza) ai componenti degli organi di controllo.

- La Giunta regionale, nella seduta del 13 luglio 1991, ha approvato il p.d.l. "Ordinamento delle Comunità Montane", presentato dal Servizio Enti Locali, che prevedendo l'abrogazione della vigente legislazione regionale, riscrive la disciplina sulle Comunità Montane (Enti locali ad autonomia statutaria) nell'ambito dei principi di cui al capo IX della legge 142/90. Tra i punti salienti si sottolineano:

- a) la disciplina dell'esercizio associato di funzioni comunali da parte dei Comuni appartenenti ad una stessa area omogenea;
  - b) la definizione delle competenze degli Organi delle Comunità Montane;
  - c) la possibilità di istituzione del difensore civico;
  - d) la promozione di accordi di programma, nei limiti delle discipline previste dall'art. 27 della L. 142/90, per le discipline e l'attuazione di opere e per gli interventi previsti dai piani e programmi delle Comunità montane, che richiedano per la loro complessità l'azione integrata e coordinata di altri soggetti pubblici.
- In data 23 luglio 1991, è stato inoltre approvato dalla Giunta il p.d.l. "Istituzioni di nuovi Comuni, mutamenti di circoscrizioni e denominazioni" mediante il quale la Regione detta le procedure per la modifica delle circoscrizioni territoriali e della denominazione dei Comuni, l'istituzione dei nuovi Comuni e la fusione di quelli esistenti, in armonia con i principi di cui all'art.11 della L. 142/90.
- Con deliberazione n. 5/9135 del 5 giugno 1991 concernente "Determinazione in ordine all'istituzione dell'Area Metropolitana Milanese. Approvazione dello studio effettuato dall'IRER in attuazione dell'incarico di segreteria scientifica e consulenza in ordine agli

adempimenti di cui al Capo VI L. 142/90 e della proposta aperta da sottoporre al parere degli Enti Locali interessati ai sensi dell'art. 17, secondo comma, L. 142/90", la Giunta Regionale ha approvato lo studio dell'IRER sull'Area Metropolitana nel quale sono individuate due possibili opzioni:

- 1) l'area dell'attuale provincia di Milano (ad eccezione del Lodigiano e senza escludere una razionalizzazione dei confini);
- 2) un'area più ristretta, comprendente oltre al Comune di Milano i comuni della prima e, in parte, della seconda corona in forti rapporti di dipendenza oltre che di continuità con esso.

Nel provvedimento è prevista l'audizione dei comuni e delle province interessate, così come dettato dall'art. 17, secondo comma, L. 142/90, e l'indicazione di forme di consultazioni sulle proposte contenute nello studio dell'IRER.

Agli Enti Locali interessati è stato assegnato il termine del 15 settembre 1991 per l'espressione del parere richiesto dall'art. 17, secondo comma, L. 142/90.

Sono inoltre previste consultazioni con le organizzazioni sindacali e una serie di incontri tra i componenti del Comitato Interassessorile.

- La Giunta Regionale, in data 9 luglio 1991, ha approvato il p.d.l. "Disciplina delle procedure per gli

accordi di programma" che costituisce la risultante della unificazione di due distinte iniziative legislative proposte, rispettivamente, dal Settore Programmazione e Bilancio e dal Settore Trasporti. Tali proposte erano state oggetto di attenta valutazione da parte del Comitato legislativo, che aveva consigliato l'adozione di un testo il più semplificato possibile, che prevedesse una disciplina di carattere generale circa le procedure per gli accordi di programma, evitando di proceduralizzare eccessivamente le varie fasi in sede legislativa e prevedendo invece di elaborare specifiche procedure di settore con successivi atti deliberativi.

Il testo approvato, che tiene conto delle indicazioni fornite dal Comitato, risponde all'urgenza di adeguare la preesistente normativa regionale (art. 7/Bis della l.r. 34/1978) che già prevedeva l'istituto dall'accordo di programma, senza però definirne le procedure, a quanto previsto dalla L. 142/1990, in particolare dall'art. 3, ove vengono attribuiti alla Regione compiti normativi in ordine alla regolazione dei rapporti tra Regione ed Enti Locali.

In una seduta congiunta cui hanno partecipato, lo scorso 20 maggio, alcuni dirigenti coordinatori dell'area "Programmazione-Bilancio-Affari Generali", si è fatta una prima valutazione allo scopo di individuare le linee guida per una revisione delle ll.rr. 34/78 e 55/86 in

materia di programmazione regionale, alla luce di quanto previsto dagli artt. 3 e 15 della L. 142/90.

L'attuazione della L. 142/90 in materia di programmazione dovrebbe garantire:

- l'aggancio del P.R.S. con il bilancio pluriennale, fissando le relative priorità, gli obiettivi di spesa, i progetti attuativi, ed assicurando il necessario coordinamento con gli Enti Locali;
- la valorizzazione dello strumento degli accordi di programma, specie a livello di programmazione territoriale;
- la previsione del ricorso allo strumento della convenzione per gli altri campi di intervento.

E' emerso peraltro che la Regione avrà un sicuro interesse a modificare gli attuali meccanismi previsti dalla l.r. 34/78, solo se avrà sicure garanzie normative di essere coinvolta nella verifica di compatibilità delle risorse finanziarie previste nel bilancio statale per sostenere gli interventi regionali in materia di programmazione socio-economica e territoriale.

Settore organico:

SERVIZI SOCIALI E CULTURALI

- Il Settore Coordinamento per i Servizi Sociali ha fatto presente l'opportunità di attendere l'approvazione, da parte del Parlamento, del D.D.L. di riforma del S.S.N. e si è impegnato a fare una verifica, per ogni singolo soggetto istituzionale, delle funzioni attribuite dalla vigente legislazione di settore.
  
- Il Settore Sanità e Igiene segnala come, sulla scorta del dettato di cui al primo comma, lett. g), dell'art. 14, della L. 142/1990, sorge la necessità di chiarire e specificare il quadro delle competenze degli enti locali in materia di controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore e, più in generale, nel settore dell'igiene ambientale.  
In ogni caso tali funzioni, a parere del Settore, non dovrebbero ricomprendere compiti tecnico-analitici già di competenza dei Servizi di Igiene Pubblica ambientale Tutela Salute Luoghi di lavoro delle USSL e dei PMIP.  
Il Settore fa presente, peraltro, che l'aspetto relativo ai rapporti procedurali tra gli enti interessati (USSL, Comuni, Province) potrà essere risolto con specifiche previsioni all'interno dei singoli statuti comunali.

- Il Settore Assistenza ha predisposto un p.d.l., approvato poi dal Consiglio regionale e diventato l.r. n. 4/1991, concernente "Disposizioni transitorie per assicurare la continuità delle prestazioni socio-assistenziali delle Province".

Tale provvedimento si è reso necessario per evitare soluzioni di continuità nell'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali, in attesa dell'adozione dell'apposita legge regionale che dovrà disciplinare i rapporti tra Regione ed Enti locali in attuazione dei principi di cui all'art. 3 della L. 142/1990 e tenuto conto di quanto disporranno gli istituti di cui all'art. 4 della legge medesima.

- Il Settore Cultura e Informazione segnala come, per le materie di competenza regionale ex art. 117 Costituzione (musei di enti locali e biblioteche), la vigente legislazione regionale preveda già funzioni delegate agli Enti locali.

Per quanto attiene il settore dello spettacolo, si è in attesa di una definizione delle competenze regionali sulla scorta del processo di revisione legislativa già avviata ed attualmente in discussione in Parlamento.

Per quanto riguarda la promozione culturale il p.d.l. "Interventi per attività di promozione educativa e culturale", all'esame della Commissione Consiliare competente, definisce già un raccordo funzionale con le



amministrazioni provinciali per la programmazione delle attività culturali di interesse locale.

Il Settore ha inoltre precisato che si sta adoperando, in via amministrativa e nei limiti della vigente legislazione regionale (l.r. 79/1989), per la tutela e valorizzazione dei beni culturali, in particolare per la costituzione di un archivio informatizzato di tali beni; tale azione viene portata avanti in raccordo con l'azione delle Amministrazioni Provinciali, cui la L. 142/90 attribuisce, come funzione propria, la "valorizzazione dei beni culturali".

Viene fatto altresì osservare, da ultimo, che, per quanto attiene i rapporti intercomunali, i sistemi bibliotecari locali, che la l.r. 81/85 configura come associazioni volontarie istituite dai Comuni mediante convenzione o concorso, appaiono in sintonia con il disposto degli artt. 24 e 25 della L. 142/1990.

- Il Settore Formazione professionale ha posto il problema dei riflessi che la lett. i) dell'art. 14 della L. 142/90 ha sulle disposizioni di cui agli artt. 62 e 63 della l.r. n. 95/80 con cui la Regione ha delegato a Province e Comuni alcune funzioni relative alla formazione professionale. In particolare, il problema si pone in quanto il tenore letterale delle disposizioni della L. 142/90 sembra lasciare un margine ampio di scelta al legislatore circa i compiti da attribuire alle Province. Dopo aver effettuato una

valutazione ad ampio spettro della situazione della Formazione Professionale in Lombardia, il Settore ritiene che sarà possibile procedere ad una riorganizzazione della materia delegando alle Amministrazioni Provinciali le attività di prima formazione dopo la scuola dell'obbligo. Tale riorganizzazione dovrà comportare il ritiro della delega di cui all'art. 62, l.r. 95/1980, ai Comuni, alle loro associazioni e alle Comunità Montane e una rivisitazione delle deleghe assegnate alle Province ex art. 63, primo comma, lett. a), b) e d), della l.r. 95/1990.

Settore Organico:  
SVILUPPO ECONOMICO

- Il Settore Coordinamento per l'occupazione e le Attività Produttive non ritiene che, ai sensi della L. 142/90, vi siano attribuzioni di funzioni dirette da parte della Regione agli Enti Locali minori.

Per quanto riguarda ciò che è in facoltà della Regione di fare, il Settore si riserva di valutare la questione prossimamente.

In ogni caso, andrebbe valutata un'eventuale riallocazione delle funzioni previste dalla legislazione regionale in materia di lavoratori extracomunitari.

- Il Settore Agricoltura ha predisposto quattro p.d.l. approvati dalla Giunta regionale nella seduta del 16 luglio 1991, volti all'attuazione del Piano Agricolo Regionale 1991-93 nel rispetto della normativa comunitaria.

I progetti di legge, pur non essendo strettamente legati all'attuazione della legge 142/1990, prevedono deleghe di funzioni amministrative alle Province (che si avvalgono, per le attività istruttorie, degli SPAFA) ed alle Comunità Montane.

Il Settore ha inoltre predisposto due p.d.l. di adeguamento della legislazione regionale in materia di caccia e pesca nelle acque interne, che ha poi riformulato secondo i criteri concordati con il Comitato Legislativo. Per quanto riguarda la caccia, il Settore ha manifestato l'opportunità di attendere l'approvazione in Parlamento, data ormai per imminente, della legge quadro nazionale.

- Il Settore Commercio e Turismo ritiene che la L. 142/1990 non contenga competenze regionali da attribuire alle Province e ai Comuni. Per quanto riguarda la facoltà che la Regione possa attribuire o delegare proprie competenze, nell'ambito di un disegno più generale di riordino delle funzioni, l'Assessore si riserva di fare proprie valutazioni dopo aver sentito le associazioni degli Enti Locali.
  
- Il Settore Industria ha ipotizzato la possibilità di prevedere deleghe alle Province, in relazione ad alcune funzioni legate alla l.r. 33/81 (diverse tipologie di interventi in campo industriale), alla l.r. 17/90 (aree attrezzate artigianali), nonché in relazione alla l.r. 12/89, eventualmente prevedendo un ruolo delle Province e dell'Autorità metropolitana circa la programmazione triennale di tali progetti e il controllo di gestione in merito alla loro attuazione.

- Il Settore Energia e Protezione Civile, sulla scorta della legislazione vigente, non ritiene di delegare alcun compito agli Enti Locali.

Settore organico:

ASSETTO DEL TERRITORIO

- Il Settore Coordinamento per il Territorio ha presentato un p.d.l., già approvato dalla Giunta regionale, ove erano previste, tra l'altro, deleghe agli Enti locali in materia ambientale e urbanistica. C'era poi l'impegno, dichiarato dall'Assessore pro-tempore, Ing. Gianni Verga, per una revisione della vigente legislazione urbanistica, in particolare la l.r. 51/1975, con l'obiettivo di adottare uno o più testi unici e di disciplinare le nuove procedure della pianificazione territoriale in armonia con la L. 142/90. Occorrerebbe pertanto verificare se tale orientamento è da considerarsi ancora attuale.
  
- Il Settore Lavori Pubblici ha in programmazione un p.d.l. che, in armonia con la L. 183/1989 sulla difesa del suolo e con la legge 142/1990 e nella prospettiva dell'entrata in vigore del mercato unico europeo, mira ad una revisione delle competenze e delle strutture del Settore. Il Settore ha dato anche la sua disponibilità a rivedere, sostanzialmente confermandole, le proposte contenute nella bozza di p.d.l. messa a punto nel 1987/88, concernenti deleghe in materia di viabilità, lavori pubblici ed edilizia residenziale.

- Il Settore Ambiente e Ecologia sottolinea che, con l'approvazione della l.r. 3/90, si è provveduto a delegare alle Province tutte quelle funzioni che erano state oggetto di specifica richiesta, da parte dell'UPI, in occasione della discussione circa i contenuti della bozza di provvedimento generale sulle deleghe nel 1987/1988.

Il Settore ha altresì individuato la necessità di procedere ad un'integrazione della l.r. 86/1983 "Piano regionale delle aree protette. Norme per l'istituzione dei parchi". Il Settore si è impegnato inoltre a presentare proposte per la distribuzione delle competenze concernenti le funzioni amministrative in materia di inquinamenti.

Per quanto riguarda, in particolare, la difesa della natura, il Settore ha predisposto e ha definito, in via preliminare, un documento di principi sul ruolo degli enti locali nel quadro della politica regionale per la difesa della natura, che la Giunta ha approvato con deliberazione n. 10603 del 4 luglio 1991 e che costituirà lo strumento per avviare un approfondito confronto con le Province e gli altri Enti locali.

Tale documento, traendo spunto dalle nuove competenze amministrative e di pianificazione attribuite alle Province dagli artt. 14 e 15 della L. 142/1990 e dal ruolo organizzatorio assegnato alla Regione dall'art. 3 della L. 142/1990, ove è previsto che la Regione

organizzi le funzioni amministrative a livello locale, individua con precisione le iniziative che la Regione dovrà adottare per adeguarsi alla nuova realtà che scaturisce dalla legge di riordino delle autonomie locali.

Viene pertanto previsto un riassetto globale delle competenze degli Enti Locali, aggiornando ed integrando la vigente normativa regionale in materia di difesa della natura e definendo contestualmente nuovi strumenti legislativi per la difesa della natura su tutto il territorio regionale che già oggi, per altro, viene disciplinata mediante leggi regionali in assenza di leggi-quadro nazionali.

Tale operazione di riassetto globale delle competenze regionali e degli enti locali dovrà procedere attraverso un aggiornamento ed un'integrazione dell'intera legislazione regionale e, in particolare:

l.r. 9/1977 (tutela della vegetazione nelle zone protette)

l.r. 33/1977 (tutela ambientale ed ecologica)

l.r. 105/1980 (vigilanza ecologica volontaria)

l.r. 86/1983 (piano generale delle zone protette).

- Il Settore Trasporti ha presentato una bozza di p.d.l. concernente "Trasferimento alle Province, ai Consorzi e all'Area Metropolitana, in attuazione della L. 142/1990, delle funzioni amministrative già delegate con l.r. 14/1988". Tali funzioni riguardano i trasporti pubblici di competenza regionale.