

INDICE

1. PREMESSA
2. LO STATO DELLA RIFORMA
3. LE PROVINCE
4. LA CITTÀ METROPOLITANA
5. ASSETTO DELLE FUNZIONI REGIONALI
6. L'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO
7. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI (TRASPORTI, RIFIUTI, ACQUA)
8. I CONSORZI DI BONIFICA
9. LA SANITÀ
10. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA
11. ACQUISTI, SISTEMI INFORMATIVI, APPALTI
12. LE FUNZIONI ASSOCIATE, UNIONI E FUSIONI
13. SVILUPPO LOCALE: PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA
14. AMBITI TERRITORIALI PER L'INFORMAZIONE E L'ACCOGLIENZA TURISTICA
15. DISTRETTI ECONOMICI: INDUSTRIALI, TURISTICI, RURALI
16. LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE SOVRACOMUNALE
17. DISOMOGENEITÀ DEGLI AMBITI
18. CAL
19. DEFINIZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OMOGENEI
20. CONCLUSIONI

1. PREMESSA

In seguito all'attuazione della legge Delrio (l. 56/2014) le Regioni e gli Enti locali si sono trovati ad operare in un quadro profondamente diverso da quello in cui operavano precedentemente. L'applicazione della riforma Delrio ha infatti mutato marcatamente la natura di uno degli enti costitutivi della Repubblica sottraendogli funzioni e trasformandolo in un ente ad elezione di secondo grado. Questo passaggio, che ha inevitabilmente inciso sulle Province, ha ovviamente prodotto effetti sul contesto istituzionale generale e quindi in primo luogo sulle Regioni e sui Comuni. Le Province, tuttavia, a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale oggetto del referendum del 4 dicembre scorso, continuano a mantenere il rango di enti costituzionali.

In Toscana il riordino delle funzioni provinciali non fondamentali è stato tempestivamente effettuato con la l.r. 22/2015 (e ss.) cercando di conciliare tale operazione con il miglioramento delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni erogano in favore dei cittadini e delle imprese, con la promozione della semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali, nonché con l'obiettivo di perseguire l'efficienza e il miglioramento della produttività nella pubblica amministrazione. Tutto ciò in attuazione dei fondamentali principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e tenendo conto del ruolo assegnato alla Città metropolitana di Firenze proprio dalla legge 56/2014 (v. punto 4 del presente documento) che ha proceduto ad istituire tali enti dopo che la riforma costituzionale del 2001 aveva già provveduto ad attribuire loro rilevanza costituzionale.

Il risultato di tale processo ci ha consegnato un quadro in cui, in larga prevalenza, si è proceduto a riordinare le funzioni ex provinciali in capo alla Regione (v. punto 5 del presente documento) trasferendo ai Comuni capoluoghi le funzioni in materia di turismo e tenuta degli albi regionali del terzo settore e alle Unioni di comuni le funzioni di forestazione.

Tutto questo, unito alla riduzione di autonomia locale dovuta alle difficoltà finanziarie del sistema pubblico, ha accresciuto la percezione di un progressivo processo di centralizzazione amministrativa e un allontanamento della sede decisionale dal territorio verso la Regione.

Tale quadro obbliga ad interrogarsi sulla capacità dei tradizionali strumenti di partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali - il riferimento è alle previsioni dell'articolo 65 dello Statuto oltre che al CAL - di rispondere alle esigenze che si pongono nel contesto attuale, caratterizzato da una presenza regionale forte anche nel campo amministrativo e dai Comuni che, in assenza delle Province quali enti ad elezioni dirette, si trovano ad essere il principale protagonista del sistema delle autonomie locali.

Ad una prima valutazione, maturata in questa fase di esperienza con il nuovo assetto, la risposta a tale interrogativo non può essere ancora soddisfacente. L'entità del cambiamento, infatti, impone la ridefinizione degli strumenti in essere e la ricerca di nuove soluzioni nel rapporto diretto e coordinato tra la Regione e i Comuni (e quindi con le Province) che dovranno essere finalizzate anche alla costruzione di una maggiore vicinanza con gli

imprenditori e i cittadini, specie per quanto attiene all'esercizio di funzioni strategiche per lo sviluppo regionale quali, ad esempio, l'agricoltura e l'ambiente.

In quest'ottica, si pone l'esigenza di pensare ad un "decentralamento" inteso, però, quale proficua cooperazione istituzionale - tra la stessa Regione, le Province quali enti di secondo grado, e i Comuni - che non si ponga l'obiettivo di costituire nuovi enti, ma piuttosto quello di costruire strumenti stabili e strutturati che permettano ai Comuni di concorrere effettivamente alla elaborazione delle politiche e alla programmazione regionale - con particolare riferimento alla loro attuazione sul territorio - in tutte le materie che incidono sulle competenze delle autonomie e sullo sviluppo locale.

Il Programma Regionale di Sviluppo 2016- 2020 ha avanzato una prima proposta (v. punti 13 e 19 del presente documento) che rappresenta un punto di partenza, ma che necessita di essere completata ed implementata sulla base dell'esperienza fin qui maturata.

E' importante infatti che il concorso dei Comuni alle politiche regionali, come anticipato nel PRS, si manifesti per ambiti così da poter cogliere le diverse specificità territoriali che oggi non sono **sempre** coincidenti con i confini provinciali. Per fare questo, però, anche ai fini di non renderlo un mero esercizio interlocutorio, occorre in primo luogo fare un importante sforzo finalizzato ad uniformare il più possibile gli ambiti territoriali entro cui oggi si espletano le politiche regionali. L'attuale disomogeneità (v. punto 17 del presente documento) disorienta i Comuni e rende la Regione meno incisiva nella programmazione e nell'attuazione delle politiche. Occorre trovare soluzioni che rendano vincolanti gli orientamenti dei Comuni - e quindi efficace questo luogo di "**cooperazione istituzionale decentrata**" - perlomeno per quanto attiene a determinate materie regionali che li vedono direttamente coinvolti, alle disposizioni concernenti l'esercizio associato delle funzioni, oltre che alla definizione degli strumenti e delle risorse inerenti la programmazione economica e la promozione sociale e culturale di livello regionale.

Si ravvisa dunque la necessità di organizzare, con strutture e procedure stabiliti, una governance multilivello tra gli enti locali toscani, in modo che gli ambiti e le aggregazioni territoriali siano adeguati e funzionali. Esiste, infatti, un ambito regionale per la programmazione generale e per i grandi servizi e ambiti locali da individuarsi secondo caratteristiche socio economiche omogenee e da definirsi con la volontà dei Comuni.

Tale disegno non potrà inoltre prescindere dal ruolo che la legislazione nazionale e la stessa Regione hanno attribuito alla Città Metropolitana - il cui Piano strategico è stato allegato al citato PRS - e dalla presenza, anche se con le predette modificazioni, delle Province nell'attuale quadro istituzionale.

Qui ci si propone di analizzare la situazione ad oggi, con lo stato delle riforme in atto, e di avanzare una proposta di livello strategico che ridia slancio ad un rapporto nuovo tra la Regione e i Comuni - e, quindi, le Province - senza che si devii, da una parte, verso un centralismo regionale o, dall'altra, si ristagni nel localismo.

In attesa che riapra il cantiere delle riforme istituzionali a livello nazionale e si decida il destino delle autonomie locali, è importante, oggi, impegnarsi in uno sforzo che consegni ai toscani un progetto di relazioni istituzionali innovativo e che tenga insieme l'ordinamento vigente con le nuove esigenze, utilizzando ogni spazio che le competenze della Regione ci offrono.

2. LO STATO DELLA RIFORMA

La recente proposta di riforma costituzionale approvata dal Parlamento e respinta dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016, aveva previsto, in coerenza con la riforma Delrio, il superamento delle Province quali enti costitutivi della repubblica. Parimenti, anche il ruolo delle Regioni sarebbe stato ridisegnato in modo diverso: a fronte di un aumento delle competenze amministrative (proprio per effetto della citata legge Delrio), si prevedeva una riduzione delle competenze legislative, da considerarsi comunque nel contesto di un disegno che aveva i suoi tratti distintivi nella più chiara ripartizione tra le competenze statali e regionali e nella costituzione di una seconda Camera espressione delle autonomie. Dunque: meno legislazione, più amministrazione e maggiore capacità di incidere sulle scelte a livello centrale.

La non approvazione della riforma restituisce invece un quadro che vede oggi la Regione disporre delle stesse competenze legislative derivanti dalla riforma costituzionale del 2001 a cui si aggiunge, però, un carico amministrativo più marcato derivante dall'esercizio di quasi tutte le funzioni non fondamentali esercitate in precedenza dalle Province. La Regione dunque risulta rafforzata nelle sue competenze in un quadro però di sempre maggiore scarsità di trasferimenti e di risorse. Basti pensare, in merito, che ancora sei anni fa la capacità effettiva di spesa della Regione, al netto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale), era di circa 2 miliardi e 250 mila euro mentre oggi risulta ridotta di quasi un terzo. In particolare l'impatto sul bilancio regionale 2018 delle riduzioni di risorse alle Regioni a statuto ordinario già previsti nella legislazione vigente, è stimabile in circa 210 milioni di euro.

In tale contesto appare pertanto opportuno individuare efficaci forme di raccordo della Regione con gli enti locali ed in particolare con i Comuni i quali, in seguito all'elezione indiretta degli organismi provinciali, risultano i principali attori del sistema delle autonomie.

3. LE PROVINCE

In seguito all'attuazione della l. 56/2014 le Province sono oggi enti ad elezione indiretta integralmente composte dai sindaci dei rispettivi territori di riferimento. Per effetto della citata legge *“Delrio”* – che riformava tali enti *“In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”* – queste svolgono le seguenti

funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

In Toscana le funzioni precedentemente svolte dalle Province sono state trasferite a Regione e Comuni per effetto della l.r. 22/2015 .

A livello nazionale oltre a garantire le risorse per il loro funzionamento, pensiamo che si debba semplificare ulteriormente, eliminando i consigli provinciali e prevedendo esclusivamente l'assemblea dei sindaci ed il presidente. Inoltre, in prospettiva, pensiamo che le Province possano diventare le “case dei Comuni”, ovvero enti capaci di trarre legittimazione non soltanto dalla loro previsione costituzionale e dall'esercizio delle funzioni fondamentali, ma anche dallo svolgimento in modo coordinato di attività per conto degli stessi Comuni.

4. CITTA' METROPOLITANA

Istituita già con la l. 142/1990 ha acquisito rilevanza costituzionale con la riforma del 2001 (l. cost. 3/2001) che ha proceduto a parificarla agli altri enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.). Con la l. 56/2014 alle CM sono state attribuite: 1) le funzioni fondamentali delle province; 2) quelle eventualmente attribuite nell'ambito del processo di riordino; 3) le proprie funzioni fondamentali: a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. A livello regionale la legge Delrio è stata recepita con la l.r. 22/2015 (art. 5). La bozza del piano strategico metropolitano è stata formalmente allegata al PRS 2016-2020.

5. ASSETTO DELLE FUNZIONI REGIONALI

Conseguentemente al riordino delle funzioni provinciali, per effetto della l.r. 22/2015 (e successive modificazioni) sono state trasferite alla Regione le seguenti funzioni precedentemente esercitate dalle province: a) le funzioni in materia di agricoltura; b) le funzioni in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne; c) le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione

professionale degli operatori turistici; d) le seguenti funzioni in materia di ambiente: 1) le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della l.r. 61/2014; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della l.r. 25/1998 e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla l.r. 60/1996; 2) le funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi; 3) le funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria; 4) le funzioni in materia di inquinamento acustico; 5) le funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento; 6) le funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA); 7) le funzioni in materia di parchi ed aree protette; e) le funzioni in materia di energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione; f) le funzioni in materia di osservatorio sociale; g) le funzioni in materia di strade regionali, limitatamente alla progettazione e costruzione delle opere relative alle strade regionali, programmate dalla Regione; h) funzioni di autorità competente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) relative a progetti per i quali la competenza autorizzatoria sia attribuita alla Regione.

6. L'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

L'amministrazione dello Stato è articolata, oltre che in uffici centrali, in numerosi uffici periferici con competenza territoriale limitata. Tra questi occorre annoverare: le Prefetture (riorganizzate con D.L. 95/2012 *spending review*); le Questure (la cui struttura è stata definita con D.M. 16 marzo 1989); gli Uffici scolastici (presenti in 18 capoluoghi di regione, istituiti con D.P.R. 6 novembre 2000, n. 347, la disciplina è attualmente contenuta all'art. 7 del d.P.R. 21 dicembre 2007, n. 260); la Motorizzazione civile (riorganizzata con D.P.R. 3 dicembre 2008 n. 211 in cinque Direzioni Generali Territoriali); gli Ispettorati del lavoro (operano dal 1 gennaio 2017 in luogo delle "Direzioni territoriali del lavoro"); le Sovrintendenze (riorganizzate con regolamento di cui al DPR 26 novembre 2007, n. 233 art. 18); il Provveditorato lavori pubblici (D.P.C.M. 5 luglio 2006); le Ragionerie territoriali dello Stato (ridisegnate dal punto di vista territoriale e funzionale con decreto 3 settembre 2015).

Con riferimento all'organizzazione dello Stato occorre richiamare, a titolo non esaustivo, inoltre: i Tribunali (con i decreti legislativi del 7 settembre 2012 nn. 155 e 156 è stata prevista la riorganizzazione dei tribunali e la revisione delle circoscrizioni giudiziarie); le forze armate, di polizia e di pubblica sicurezza quali Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e i Vigili del fuoco, da cui sono stati assorbiti gli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato, in seguito al D.lgs. 19 agosto 2016, n. 177.

7. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI (TRASPORTI, RIFIUTI, ACQUA)

La legislazione regionale ha previsto negli ultimi anni la riduzione degli ambiti territoriali per una serie di servizi pubblici: la costituzione di soli tre ATO sovra provinciali per quanto riguarda il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (l.r. 69/2011), un unico ATO a livello regionale per il servizio idrico integrato (l.r. 69/2011), unico ATO su livello regionale per il trasporto pubblico locale (l.r. 65/2010). In merito, con la Risoluzione n. 39 del 2016, il Consiglio regionale ha avanzato l'ipotesi di valutare l'individuazione di un unico ATO di livello regionale finalizzato alla gestione unitaria del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

8. I CONSORZI DI BONIFICA

Il territorio regionale, secondo quanto previsto dalla riforma del 2012 (l.r. 79/2012), è classificato in sei comprensori di bonifica, quali unità idrografiche ed idrauliche omogenee sulle quali attivare azioni di sicurezza idraulica, difesa del suolo e manutenzione del territorio ed ai quali corrispondono altrettanti Consorzi di bonifica. A fine dicembre 2015 è stata approvata la l.r. 80/2015 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri) che, dopo il riordino delle funzioni provinciali di cui alla l.r. 22/2015, disciplina le competenze in materia di difesa del suolo, specificando che spettano alla Regione le funzioni su pianificazione, programmazione, indirizzo e controllo. Entro il 31 gennaio di ogni anno è prevista l'approvazione del documento operativo per la difesa del suolo e del documento operativo per il recupero ed il riequilibrio della fascia costiera.

9. LA SANITA'

Con l.r. 84/2015 si è proceduto al riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale, intervenendo sulla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), con la riduzione del numero delle aziende USL da 12 a 3, il rafforzamento della programmazione di area vasta ed, in particolare, delle zone distretto come ambito territoriale ottimale di valutazione dei bisogni sanitari e sociali delle comunità, nonché di organizzazione ed erogazione dei servizi inerenti alle reti territoriali sanitarie, socio-sanitarie e sociali integrate. Riforma completata con la l.r. 11/2017, nella quale si dispone in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto. Infine, con l.r. 36/2017 si prevede la riorganizzazione dell'attività di governo clinico regionale, attraverso la sperimentazione di un unico organismo regionale. Questo allo scopo di garantire la coerenza complessiva delle attività svolte sulla base degli indirizzi dettati dalla Giunta regionale, per garantire la funzione strategica di alcuni servizi eliminando duplicazioni di

compiti e riducendo i costi e per garantire una gestione univoca sul piano tecnico. Per quanto concerne le politiche in favore delle persone con disabilità, è stata approvata la l.r. 60/2017 che riorganizza la materia dettando un nuovo quadro normativo complessivo che include i principi cardine e amplia i diritti e le tutele.

10. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

La materia dell'edilizia residenziale pubblica è disciplinata da leggi statali (in particolare dalla l. 457/1978; l. 179/1992; l. 560/1993; d.l. 47/2014), e da alcuni interventi normativi regionali (l.r. 77/1998, l.r. 96/1996 e la l.r. 75/2012). Lo scorso febbraio la Giunta regionale ha presentato un Documento preliminare alla proposta di legge regionale "Testo Unico in materia di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.)" – oggi divenuta Pdl n. 221 - al fine di conferire alla materia maggiore organicità, sia sotto il profilo istituzionale che sotto quello gestionale. La Risoluzione del PD collegata all'informativa ha impegnato la Giunta a tenere conto, nella stesura della Pdl, del confronto proficuo con i Comuni e con i sindacati degli inquilini per quanto concerne gli aspetti che disciplinano l'accesso, assegnazione e utilizzo degli alloggi E.R.P.

11. ACQUISTI, SISTEMI INFORMATIVI, APPALTI.

Gli indirizzi relativi alle linee di sviluppo sul tema sono contenuti nel PRS 2016 – 2020, con particolare riferimento al progetto n. 5. Tra gli obiettivi: l'ulteriore sviluppo del piano per la banda larga e ultralarga; lo sviluppo e la gestione di soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e innovazione dei processi interni della PA; lo sviluppo dei servizi online della PA per cittadini e imprese; favorire processi innovativi per le imprese e start-up (con ad es.: contest e hackathon, messa a disposizione di dati pubblici riutilizzabili mediante il Cloud del TIX); interventi per lo sviluppo delle competenze digitali. Tra gli interventi realizzati e in corso di realizzazione: potenziamento e razionalizzazione del data center regionale (TIX); creazione del progetto E- Toscana COMPLIANCE/CART (finalizzato a consentire a molteplici sistemi informativi di interopere e cooperare); Progetti AP@CI e INTERPRO (per la dematerializzazione delle comunicazioni) e DAX (conservazione archivi digitali). In materia di appalti, dal punto di vista normativo, la Regione è impegnata nell'adeguamento della legislazione regionale al d.lgs 50/2016 ed è in corso di approvazione una Pdl che mira a semplificare le procedure aperte permettendo alle stazioni appaltanti di aprire prima le offerte economiche e di procedere dopo alla verifica della documentazione amministrativa.

12. FUNZIONI ASSOCIATE, UNIONI E FUSIONI

La Risoluzione del Consiglio n. 39 del 2016 ha tracciato gli orientamenti del Consiglio regionale in materia di riforma del sistema delle autonomie locali, sostenendo i processi volontari di fusione dei comuni.

Ad oggi si sono realizzate 11 fusioni. Le più recenti sono la costituzione del Comune di Abetone Cutigliano (l.r. 1/2016), il Comune di San Marcello Piteglio (l.r. 35/2016) e il Comune di Montalcino (l.r. 78/2016). Attualmente i Comuni toscani sono 276. Inoltre sono state recentemente approvate le leggi regionali 65 e 66/2017 per le fusioni dei comuni di Rio Marina e Rio nell'Elba e di Laterina e Pergine Valdarno che ridurranno, a partire dal 1° gennaio 2018, ulteriormente il numero dei comuni toscani.

Per quanto concerne le Unioni, con particolare riferimento alle funzioni fondamentali da gestire in forma associata, la Regione è intervenuta sulla l.r. 68/2011 (art. 90) ampliando il numero (almeno 4 a partire dal 2017) e la tipologia di quelle riconosciute valide ai fini della concessione dei contributi regionali. In merito occorre ricordare che il d.l. "milleproroghe" ha previsto (art. 5, c. 6 del d.l. 244/2016) il differimento al 31 dicembre 2017 dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni.

Fra le funzioni associate da riconoscere è opportuno prevedere anche quella relativa alle politiche sociali, ovvero è da considerarsi svolta in maniera associata anche se esercitata tramite la Società della salute.

A livello nazionale è auspicabile, inoltre, una normativa che semplifichi le procedure di funzionamento delle Unioni (per esempio prevedendo la partecipazione alle assemblee non solo dei sindaci ma anche dei loro delegati) e che favorisca, parimenti, le procedure per il trasferimento del personale dai Comuni alle Unioni.

13. SVILUPPO LOCALE: PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Per dare avvio ad una nuova stagione di sviluppo in Toscana diventa necessaria la definizione di un'articolazione del territorio in un'ottica di costante rafforzamento del rapporto tra Regione Toscana e territori basato sul dialogo, sul confronto e sull'elaborazione di soluzioni condivise con gli enti locali e con le loro associazioni di rappresentanza. L'obiettivo che ci si prefigge è quello di individuare ambiti territoriali omogenei dal punto di vista socio-economico (vedi punto 19) che, una volta definiti, rappresentino un riferimento per la programmazione delle politiche regionali all'interno dei quali Regione, i Comuni, e quindi le Province, selezionano le priorità di sviluppo del territorio e procedono alla stipula di accordi di programma per la loro attuazione.

14. AMBITI TERRITORIALI PER L'INFORMAZIONE E L'ACCOGLIENZA TURISTICA

I servizi relativi all'accoglienza e all'informazione dei turisti rappresentano, senza dubbio, attività fondamentali e strategiche per il settore, garantendo la qualificazione dell'offerta turistica e la valorizzazione delle risorse del territorio. In questo contesto l'attività dei comuni nell'esercizio delle predette attività, risulta fondamentale al fine di adeguare il servizio alle esigenze specifiche dei territori e delle risorse turistiche.

Pertanto, la legge regionale n. 86 del 20 dicembre 2016 (Testo unico sul sistema turistico regionale) si è occupata di ridefinire il sistema di *governance* della promozione turistica, prevedendo che lo svolgimento delle funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovra comunale sia esercitato dai Comuni in forma associata, all'interno di ambiti territoriali. Detti ambiti territoriali saranno definiti con successiva legge regionale. L'esercizio in forma associata è effettuato mediante la stipulazione di un'unica convenzione per ambito territoriale con l'Agenzia regionale di promozione turistica. Per la realizzazione dei servizi di informazione e accoglienza è inoltre richiesta la realizzazione di un collegamento con la piattaforma informatica regionale, per uniformare e sviluppare le piattaforme di turismo digitale; nonché la programmazione e il monitoraggio delle strategie e delle attività turistiche dei territori di destinazione mediante l'osservatorio turistico di destinazione (OTD).

La legge regionale prevede altresì, al fine della realizzazione di un'offerta turistica di qualità, che i Comuni possono associarsi per tipologia di prodotto turistico omogeneo, inteso come l'insieme di beni e di servizi di un territorio che compongono un'offerta in grado di rispondere alle esigenze di specifici segmenti della domanda turistica (es. via Francigena).

15. DISTRETTI ECONOMICI: INDUSTRIALI, TURISTICI RURALI

Per quanto riguarda i **distretti industriali** si è passati dai 12 distretti individuati dalla delibera regionale numero 69/2000 agli attuali 15 individuati nell'ultimo Censimento generale dell'industria e dei servizi. I distretti industriali esistenti dunque sono: Distretto di Bibbiena - Beni per la casa; Distretto di Borgo San Lorenzo - Pelli, cuoio e calzature; Distretto di Castelfiorentino - Pelli, cuoio e calzature; Distretto di Empoli - Tessile e abbigliamento; Distretto di Firenzuola - Industria meccanica; Distretto di Lucca - Industrie cartotecniche e poligrafiche; Distretto di Montecatini Terme - Pelli, cuoio e calzature; Distretto di Piancastagnaio - Pelli, cuoio e calzature; Distretto di Pistoia - Tessile e abbigliamento; Distretto di Poggibonsi - Beni per la casa; Distretto di Prato - Tessile e abbigliamento; Distretto di San Miniato - Pelli, cuoio e calzature; Distretto di Sansepolcro - Tessile e abbigliamento; Distretto di Sinalunga - Beni per la casa.

La Regione Toscana ha approvato una nuova disciplina dei **distretti rurali** con l.r. 17/2017, in accordo con la normativa nazionale e comunitaria di settore, volta a definire le modalità di costituzione e funzionamento di tale distretti. Gli atti di programmazione hanno, poi, previsto la costituzione di un distretto per la valorizzazione del sistema produttivo agroalimentare della Toscana del sud che la Giunta ha inteso promuovere attraverso la pubblicazione di un avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse alla partecipazione a tale distretto, chiuso lo scorso 30 ottobre.

I distretti rurali attualmente già presenti in Toscana sono: Lunigiana, Maremma, rurale-vivaistico ornamentale della provincia di Pistoia, floricolo interprovinciale di Lucca e Pistoia, rurale forestale della montagna pistoiese, Montalcino San Giovanni d'Asso.

Per quanto riguarda il **turismo** la normativa nazionale prevede la possibilità di istituire distretti turistici con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, su

richiesta delle imprese del settore, previa intesa con le Regioni interessate (art. 3, comma4 del d. l. n. 70/2011). La Giunta regionale ha inserito, lo scorso luglio, 29 Comuni toscani (su un totale di 54) all'interno del Distretto Turistico Etruria Meridionale, istituito circa un anno fa dal Ministero dei Beni culturali e del Turismo, che riunisce vari comuni di Toscana, Lazio e Umbria. Come anticipato al punto precedente, il nuovo testo unico del turismo prevede la definizione (con successiva legge regionale) di ambiti territoriali all'interno dei quali i Comuni potranno svolgere in forma associata le funzioni di accoglienza e informazione turistica. Si introduce, inoltre, il prodotto turistico omogeneo, al fine di realizzare un'offerta turistica di qualità: i Comuni possono associarsi per tipologia di prodotto turistico, mediante la stipula di una convenzione (es. via Francigena).

16. LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE SOVRACOMUNALE

A partire dalla l.r. 65/2014 si è previsto di incentivare la pianificazione urbanistica intercomunale. L'articolo 23 detta le disposizioni per l'adozione e l'approvazione del piano strutturale intercomunale. L'art. 24 dispone invece in merito alla pianificazione sovracomunale per i Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali e per quelli facenti parte di un'Unione. Attualmente 6 Unioni dei Comuni hanno sottoscritto un accordo attuativo con la Regione: le Unioni di Comuni si sono impegnate a redigere, adottare e approvare i piani strutturali per l'intera area dell'Unione entro 5 anni (6 piani intercomunali invece degli attuali 49 piani comunali). A questi si aggiungono gli enti che si sono aggiudicati un primo bando della Regione Toscana che nel 2016 ha finanziato 8 progetti di pianificazione territoriale sovra comunale, con 736.000 euro di cofinanziamento, che permetterà ai 45 Comuni interessati di avere strumenti urbanistici nuovi e di ampio respiro.

17. DISOMOGENEITA' DEGLI AMBITI

La l.r. 68/2011, al fine di consentire ai comuni obbligati all'esercizio associato di adempiere a tale obbligo - mediante convenzione o unione -, prevede l'identificazione di 37 ambiti di dimensione territoriale adeguata. Per quanto riguarda la funzione del turismo, la l.r. 86/2016 (Testo unico del sistema turistico regionale) prevede la definizione, con successiva legge regionale, di ambiti territoriali all'interno dei quali i comuni potranno svolgere in forma associata le funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovra comunale. Il PRS 2016-2020 ha inteso avviare un percorso teso ad individuare ambiti territoriali omogenei dal punto di vista socio-economico - che andranno comunque a sostituire quelli attualmente previsti dalla l.r. 68/2011 - sui quali attivare la programmazione delle politiche regionali indirizzate allo sviluppo del territorio. In ambito sanitario, la l.r. 11/2017 ha disposto la revisione, per accorpamento, degli ambiti territoriali delle zone-distretto passati da 34 a 26.

Emerge pertanto un quadro disomogeneo in cui ambiti di programmazione per funzioni e politiche diverse non corrispondono tra loro, e in taluni casi sembrano non coincidenti neanche con gli ambiti territoriali ottimale individuati per i servizi pubblici locali.

18. CAL

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è l'organo di consultazione tra la Regione e gli Enti locali con fondamento costituzionale (art. 123, c. 4 Cost.). In Toscana la disciplina è contenuta nell'art. 66 dello Statuto e nella l.r. 36/2000. In relazione alla composizione dell'organo appare evidente la necessità di procedere ad un ripensamento che tenga conto dei processi intervenuti in questi ultimi anni. Tra tutti la l. 56/2014 (c.d. *Delrio*) la cui attuazione (riordino delle funzioni, modificazione della natura dell'ente provincia, effettiva istituzione delle Città metropolitane) ha di fatto prodotto un quadro del sistema autonomie locali diverso rispetto a quello attualmente disciplinato dalla legislazione vigente.

19. DEFINIZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OMOGENEI

Il punto di partenza per l'individuazione degli ambiti territoriali anticipati al punto 13 è costituito dalla ricerca di Irpet “Individuazione di aree omogenee contigue in Toscana”, che assume, quale criterio generale per l'aggregazione, l'omogeneità dei territori rispetto ad alcuni elementi funzionali. L'obiettivo che ci si prefigge è quello di far sì che, le aree socio-economiche omogenee, una volta definite, e formalizzate in legge tramite modifica della L.R. 68/2011, rappresentino un importante riferimento socio-geografico per le politiche regionali, nell'idea di un costante rafforzamento del rapporto tra Regione Toscana e territori da realizzare attraverso il dialogo, il confronto e l'elaborazione di soluzioni condivise con gli enti locali. Per superare la disomogeneità richiamata al punto 17, è preferibile che gli ambiti turistici e le zone socio-sanitarie siano intese come possibili sub-aree degli ambiti territoriali omogenei. Un modello, dunque, in cui quest'ultimi siano il territorio di riferimento all'interno del quale individuare uno o più ambiti turistici e ricoprendere una o più zone socio-sanitarie salvaguardando, parimenti, l'integrità delle Unioni.

A fronte del cambiamento istituzionale in atto si rileva quindi la necessità di rivedere il modello di concertazione regionale sia rafforzando la partecipazione alle scelte dei soggetti presenti ai Tavoli di concertazione istituzionale e generale, sia estendendo la partecipazione al territorio con particolare riferimento agli ambiti sopracitati o ad aggregazioni di essi.

La partecipazione delle “zone omogenee” alle scelte di programmazione, infatti, dovrebbe rappresentare un passaggio centrale del percorso concertativo regionale e le “conferenze di zona”, in tale ottica, rafforzerebbero il ruolo decisivo e coordinato dei Comuni nello sviluppo dei rispettivi territori.

20. CONCLUSIONI

Partendo da un'analisi della situazione di fatto relativa allo stato del sistema delle autonomie locali (Premessa) e dalla fotografia degli attuali assetti di governance dei settori chiave sottoposti alla competenza regionale (successivi paragrafi), abbiamo costruito questo documento cercando di rispondere ad un interrogativo la cui soluzione rappresenta il fine che vogliamo raggiungere. Ci siamo domandati fin da subito, infatti, se nel mutato contesto istituzionale conseguente all'attuazione della riforma Delrio gli attuali strumenti di raccordo tra autonomie e Regione fossero ancora sufficienti a garantire la necessaria cooperazione istituzionale su cui deve necessariamente fondarsi un sistema di governo, anche di livello sub-statale. L'obiettivo che ci siamo posti è stato dunque quello di capire quali soluzioni possono essere adottate per costruire un rapporto stabile e strutturato tra la Regione ed i Comuni – e quindi le Province - che permetta a questi ultimi di concorrere effettivamente alla elaborazione delle politiche e alla programmazione regionale in tutte le materie che incidono sulle competenze delle autonomie e sullo sviluppo locale.

Non giova all'economia del presente lavoro ripercorre gli elementi ben delineati in premessa in cui si è posta chiaramente in luce l'esigenza di individuare soluzioni innovative per costruire una cooperazione istituzionale, anche "decentralata", capace di rispondere alle sfide imposte dal nuovo assetto istituzionale. Qui, piuttosto, occorre provare ad avanzare queste soluzioni nei limiti delle competenze regionali derivanti dall'ordinamento vigente e consapevoli che un indirizzo definitivo in materia non potrà che essere prodotto dai futuri orientamenti nazionali che avranno il compito di portare a compimento la fase di transizione ancora in corso.

Nonostante ciò, la peggiore delle soluzioni sarebbe sicuramente l'immobilismo da cui occorre rifuggire provando fin da subito ad avanzare proposte coerenti anche con gli indirizzi assunti a livello nazionale (cfr. documento PD Conferenza programmatica) che siano efficaci e applicabili già nel breve periodo.

La risposta al quesito con cui abbiamo aperto il documento trova un solido fondamento nel necessario **rafforzamento del principio di leale collaborazione** tra Regione ed Enti locali oggi attuato mediante le previsioni di cui agli articoli 65 e 66 dello Statuto regionale che disciplinano, rispettivamente, il concorso del sistema delle autonomie locali alla formazione delle politiche regionali ed il CAL.

Questo deve essere dunque il fine e l'obiettivo da perseguire: rafforzare il principio cardine su cui devono essere improntati i rapporti tra gli attori istituzionali regionali mediante soluzioni innovative capaci di valorizzare le istanze delle autonomie nel rispetto dei principi di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza** e nel quadro che ci ha consegnato il processo di attuazione della l. 56/2014.

Il raggiungimento di tale obiettivo può essere declinato mediante 5 proposte tutte orientate a ridefinire in maniera stabile e strutturata il rapporto tra la Regione, i Comuni, e quindi le Province, e la Città metropolitana.

1) Strutturazione degli uffici regionali in coerenza con l'articolazione degli ambiti. Il Programma regionale di sviluppo 2016-2020, tenendo fermo il ruolo dei Tavoli di concertazione istituzionale e generale, ha positivamente avanzato l'obiettivo di individuare ambiti territoriali omogenei dal punto di vista socio-economico (vedi punti 13 e 19 del presente documento) che, una volta definiti, rappresentino un riferimento per la programmazione delle politiche regionali; siano funzionali per la stipula di accordi di programma; siano l'ambito per le attività di integrazione e di collaborazione funzionale fra gli enti locali, nonché gli ambiti di riferimento per la pianificazione strutturale intercomunale. Oltre a ciò tali ambiti saranno funzionali a ospitare un "Punto Regione" ovvero un ufficio regionale capace di strutturarsi quale interfaccia nei confronti dei cittadini, enti locali, imprese riguardo alle funzioni precedentemente svolte dalle province ed i connessi servizi erogati dalle stesse.

Affinché gli ambiti possano effettivamente diventare il perimetro entro cui calibrare e condividere con il sistema delle autonomie locali gli interventi regionali inerenti la programmazione – sia regionale che comunitaria –, l'attuazione delle politiche, e gli interventi tesi a promuovere lo sviluppo locale, occorre però che anche l'amministrazione regionale si orienti verso un'organizzazione degli uffici che risponda a tale assetto. E' pertanto fondamentale che il supporto amministrativo settoriale sia strutturato in maniera tale da offrire competenze specifiche in relazione alle peculiarità economiche, sociali e geomorfologiche degli ambiti di riferimento.

2) Sviluppo dei processi aggregativi dei Comuni. E' inoltre opportuno, sia in funzione della nuova individuazione degli ambiti - che dovranno essere i luoghi di collaborazione fra i Comuni - sia, in via più generale, ai fini di massimizzare l'efficacia delle politiche pubbliche locali, proseguire nella direzione di incentivo alla gestione associata delle funzioni (evitando ulteriori differimenti degli obblighi da parte della normativa statale, v. punto 12 del presente documento) e allo sviluppo dei processi aggregativi dei Comuni sostenendo la costituzione delle Unioni e favorendo le fusioni volontarie. Ridurre la parcellizzazione amministrativa dei territori e la conseguente frammentazione istituzionale significa rafforzare gli Enti locali e permettere ai Comuni di perseguire le medesime finalità accrescendo l'efficienza e riducendo i costi di funzionamento. Nonostante la creazione degli ambiti territoriali omogenei abbia proprio la finalità di aumentare la capacità dei territori - nel riconoscimento delle loro specificità - di partecipare attivamente ai processi decisionali regionali, rimane fermo che tale obiettivo sarà più facilmente raggiunto quanto più le istituzioni comunali saranno in grado di collaborare fra loro associando più funzioni, anche mediante meccanismi incentivanti (ovvero più funzioni messe in comune più incentivi su parte corrente e investimenti), o procedendo a fusioni.

3) Cooperazione istituzionale decentrata e conferenze permanenti di ambito Regione-Comuni-Provincia.

Occorre adesso dare gambe all'intuizione prevista nel PRS:

- a) la Regione concorda con i Comuni l'individuazione degli ambiti territoriali omogenei assumendo quale punto di partenza per l'aggregazione il criterio dell'omogeneità dei territori in base a determinati elementi funzionali (v. punto 19 del presente documento). Nella costruzione degli ambiti, come punto di partenza, si dovrà tenere conto delle Unioni, che saranno in alcune zone della Toscana il fulcro delle zone omogenee e delle nuove zone socio-sanitarie, organismi nei quali è già in corso una forte collaborazione fra le amministrazioni comunali;
- b) si procede quindi alla costituzione delle “conferenze permanenti di ambito”: se l’ambito corrisponde all’attuale Provincia la conferenza sarà composta dai rappresentanti della Giunta regionale e dall’Assemblea dei Sindaci; se l’ambito è sub-provinciale la conferenza sarà composta dai rappresentanti della Giunta regionale, dai Sindaci dei Comuni di riferimento e dal Presidente della Provincia (che sarà necessariamente presente in ogni ambito ricadente nel relativo territorio provinciale); se l’ambito è interprovinciale la conferenza sarà composta dai rappresentanti della Giunta regionale, dai Sindaci dei Comuni di riferimento e dai Presidenti delle Province coinvolte. All’interno delle conferenze gli enti locali potranno concorrere effettivamente alla elaborazione delle scelte, con particolare riferimento alla programmazione regionale anche di derivazione comunitaria, e alla relativa programmazione economica, oltre che all’attuazione delle politiche in tutte le materie che incidono sulle competenze delle autonomie e sullo sviluppo locale, coordinando così azioni, obiettivi e risorse. La Regione e i Comuni o le Province si organizzano con proprio personale mettendo in atto una costante attività di supporto per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- c) si stabiliscono, parimenti, le modalità di funzionamento delle conferenze valutando attentamente i casi entro cui sia necessario prevedere specifici accordi o intese per garantire l’effettiva condivisione degli orientamenti intrapresi nonché stabilire i casi nei quali si assume quale elemento ottimale per la condivisione delle scelte un perimetro costituito dall’accorpamento di più ambiti.

Occorre, inoltre, rimarcare quanto anticipato in premessa ed esplicato al punto 17, riaffermando la centralità di mettere in atto ogni sforzo per ridurre la disomogeneità degli ambiti entro cui oggi si espletano le politiche regionali. L’implementazione e la buona riuscita del disegno sopra delineato dipende anche dalla capacità di procedere, per quanto possibile, ad una uniformazione degli ambiti.

4) Città Metropolitana. Per quanto attiene alla Città metropolitana di Firenze, in riferimento a tale attività di cooperazione istituzionale, occorrerà operare tenendo conto delle indicazioni legislative del nuovo ente di area vasta (v. punto 4 del presente documento). I rapporti tra

Città metropolitana di Firenze e Regione Toscana, infatti, sono richiamati dalla l.r. 22/2015 che, all'art. 5 c.1, prevede nuove forme di collaborazione finalizzate al rafforzamento del ruolo della Città metropolitana quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono. La Città metropolitana è quindi già luogo privilegiato per la definizione di intese e accordi con la Regione. Anche ulteriori forme di collaborazione tra territori e Regione potranno pertanto essere valorizzate attraverso l'attività della Città Metropolitana o comunque tenuto conto del ruolo svolto da quest'ultima nell'attuale quadro istituzionale. Sempre la l.r. 22/2015, all'art. 5 c.2, ha inoltre istituito la Conferenza Regione – Città metropolitana, luogo deputato alla stipula di intese ed accordi tra le parti. Tale innovazione, unica nel panorama italiano, è sicuramente positiva come dimostrato dal lavoro comune di recepimento del Piano strategico nel PRS. Si ritiene utile, quindi, impiegare e sostenere questo modello come buona pratica di dialogo istituzionale.

5) Nuovo ruolo del Consiglio delle autonomie locali (CAL). Come anticipato al punto 18 appare evidente la necessità di procedere ad un ripensamento del CAL che tenga conto dei processi intervenuti in questi ultimi anni e che gli conferisca adeguata centralità nel processo di cooperazione tra il sistema delle autonomie locali e la Regione. A tal fine, data la nuova natura di ente di secondo grado delle Province, occorrerà intervenire inevitabilmente sulla sua composizione rendendola adeguata all'attuale contesto istituzionale. In particolare, al fine di dare coerenza al disegno anticipato ai punti precedenti, occorrerà che anche i rappresentati da eleggere in seno al CAL siano individuati all'interno degli ambiti territoriali omogenei così da creare un raccordo territoriale permanente sia in fase di attuazione delle politiche (con le conferenze permanenti di ambito) che nella fase di istruttoria relativa all'esame degli atti (mediante, appunto, il ruolo del CAL). Per rendere quest'ultima funzione realmente efficace, però, specie alla luce dell'esperienza maturata fino ad oggi, sarà necessario accrescere la cogenza dei pronunciamenti del CAL anche mediante la sperimentazione di accordi o intese da ritenersi necessari ai fini della procedibilità degli atti. In ultima istanza, per un complessivo raccordo con il sistema delle autonomie, è opportuno che all'interno della struttura di supporto del CAL sia assicurata un'adeguata presenza dell'ANCI.