

Proposta di legge n. 26/10[^] di iniziativa della Giunta regionale recante:

"Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n.56"

(Deliberazione n. 97 della seduta del 31 marzo 2015)

RELATORE: FRANCO SERGIO

Il Funzionario responsabile f.to Michele CENTO

Il Presidente f.to Franco SERGIO





RELAZIONE ILLUSTRATIVA

- 1. La L. 7 aprile 2014 n. 56, generalmente nota come "legge Del Rio", ha dato avvio ad una radicale ridefinizione strutturale e funzionale del sistema delle autonomie locali, in particolare per quanto riguarda le Province. Com'e ben noto, detta legge prevede il mantenimento in capo alle strutture intermedie di alcune funzioni aventi carattere fondamentale e, al contempo, dispone che Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedano a riallocare le altre funzioni secondo scelte autonome coerenti con quanto sancito dall'art. 118 Cost. e attuate secondo i criteri indicati dall'art.1commi 92 e ss., della stessa legge.
- 2. All'evidente fine di sollecitare una compiuta attuazione del processo di revisione istituzionale, il più recente art. 1, comma 421, della l. 23 dicembre 2014 n. 190 ha disposto la ridefinizione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario «in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente (...) in misura pari al 30 e al 50 per cento» prevedendo al contempo il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore per l'individuazione del «personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 421 del presente articolo e (di) quello da destinate alle procedure di mobilita».
- 3. Dalla lettura congiunta delle disposizioni appare dunque evidente una duplice esigenza: per un verso, di provvedere alla ponderata riallocazione delle funzioni non fondamentali sulla base di una strategia che tenga conto dei criteri indicati dalla stessa legge n. 56/2014 in coerenza con quanto previsto dall'art. 118 Cost.; per altro verso, di governare l'emergenza correlata alla necessaria riduzione delle spese del personale, al fine precipuo di ridurre il rischio di collocamento in mobilita di quote significative di unità di personale già dipendente dalla cinque Province.
- 4. A questa seconda esigenza intende dare risposta il disegno di legge che qui si presenta, nella consapevole prospettiva che la prima delle esigenze indicate non può risolversi in un progetto di mera ingegneria istituzionale, imposto dall'alto, ma deve derivare da una discussione pubblica e partecipata tale da coinvolgere attivamente gli enti locali, le loro associazioni rappresentative, i soggetti sociali e collettivi. Tale circostanza emerge già dal titolo, là dove si definiscono le norme dettate a stregua di «Diposizioni urgenti» e dallo stesso art.1 ove si precisa che dette disposizioni sono dettate «nelle more della elaborazione partecipata di una legge generale di riordino delle funzioni» (comma 1) e che «la legge generale di riordino (...) dovrà essere adottata entro il 31 dicembre 2015 sulla base di prassi deliberative partecipative» (comma 3).
- 5. Il principio cardine del provvedimento, comune peraltro ad altre Regioni, è espresso dall'art. 1, comma 1, e tiene conto dell'assetto già determinato per effetto della l.r. 12 agosto 2002 n. 34 (e s.m.i.), recante norme in materia di «Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali». In base ad esso, la Regione riassume, nell'ambito delle proprie competenze amministrative, le funzioni già trasferite alle Province sulla base della predetta l.r. 34/2002 (e s.m.i.): conseguentemente, il relativo personale transita nei ruoli regionali secondo le modalità e per gli effetti inderogabilmente stabiliti dall'art.1, comma 96 l. 56/2014.
- 6 Al riguardo è bene precisare, fin da subito, almeno due elementi. Da un lato, si prevede che il processo considerato abbia decorrenza dal giorno 1° aprile 2015, e ciò al fine di impedire soluzioni di continuità nelle relazioni di lavoro, tenendo conto del termine del 31 marzo 2015 per la prevista riduzione della spesa per il personale imposta dalla L. 190/2014 e per il conseguente collocamento in mobilità del personale in eccedenza. Dall'altro lato, si richiama l'attenzione sull'art. 8 del testo



che intende assicurare il necessario principio di neutralità finanziaria, in guisa tale che la riallocazione delle funzioni e del personale non può comportare incrementi di spesa a carico del bilancio regionale rispetto alla spesa effettiva sostenuta alla data di entrata in vigore della L. 56/2014 (8 aprile 2014), non potendo la Regione accollarsi spese aggiuntive rispetto a quanto già da essa impegnato per l'esercizio delle funzioni trasferite. Tanto è affermato esplicitamente nelle "Linee Guida del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane», diffuse con circolare del 29 gennaio 2015 n. 1, là dove si afferma testualmente: «in termini finanziari deve essere garantita la neutralità del processo, attese le risorse economiche già stanziate ed assegnate (...)».

- 7. Deve ancora precisarsi che, per ragioni connesse a scelte ancora *in progress* del legislatore nazionale e dunque fino all'emanazione di disposizioni nazionali in materia, continuano ad essere svolte dalla Province le funzioni di Polizia provinciale e quelle relative ai Servizi per l'impiego, giusto quanto previsto dall'accordo di cui dall'art. l, comma 91, della L. 56/2014. Al riguardo, è noto che la l. 10 dicembre 2014 n. 183 (generalmente conosciuta come "Jobs Act") prevede la confluenza dei servizi per l'impiego nella costituenda Agenzia Nazionale per l'Occupazione e che, sulla base dell'art. 1, comma 429, L. 190/2014 è sancita la possibilità di recuperare transitoriamente le necessarie risorse finanziarie a valere sui fondi strutturali.
- 8. Al fine di assicurare un equilibrato processo di riorganizzazione, anche nella prospettiva di redistribuire gli oneri di carattere organizzativo e gestionale, l'art. 2, comma 1, del DDL prevede che le funzioni connesse alla materie "agricoltura, caccia e pesca" e "formazione professionale" siano direttamente esercitate dalla Regione, anche in considerazione della necessaria integrazione delle medesime nell'ambito di un più generale processo di riorganizzazione settoriale che la Regione intende promuovere, le altre funzioni, riassunte sempre nella competenza amministrativa della Regione, continuano ad essere svolte presso l'Amministrazione Provinciale. Tanto si è disposto in considerazione del fatto che lo stesso legislatore nazionale ha previsto la possibilità di forme di avvalimento (...) mediante intese o convenzioni» (art. 1. comma 89, L. 56/2014) nonché altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni (...)» (art.1 comma 427, L. 190/2014). A tale stregua, le funzioni di cui è questione rimangono materialmente allocate per il solo esercizio presso le Amministrazioni provinciali, anche al fine di garantire una continuità dei servizi ai cittadini. E' comunque del tutto evidente che soluzioni diverse potranno essere adottate nell'ambito del preannunciato processo di elaborazione della legge generale di riordino delle funzioni di cui si è sopra detto.
- 9. Conseguentemente, fermo restando il principio generale di cui all'art. 1 della proposta anche l'allocazione materiale del personale risente dell'allocazione funzionale delle competenze amministrative, risultando riallocato presso la Regione il personale riferibile alle funzioni connesse alla materie "agricoltura, caccia e pesca" e "formazione professionale" laddove il restante personale assegnato alle altre funzioni continua a svolgere le proprie mansioni presso l'Amministrazione provinciale di riferimento. Da qui l'esigenza di assicurare una comprensibilmente necessaria integrazione organizzativa e gestionale del medesimo personale mediante gli specifici protocolli cui rinvia il secondo periodo dell'art. 2, comma 2, e dei quali si dirà tra poco.



- 10. Il personale che transita dalle Province alla Regione dovrà essere identificato sulla base delle previsioni in materia dettate dalla legislazione nazionale; è dunque opportuno che di tale questione non si occupi direttamente il legislatore regionale. A tale stregua, si comprende la formulazione dell'art. 2, comma 3. Giova tuttavia rimarcare il ruolo in materia degli Osservatori (nazionale e regionale) nonché le cautele disposte in sede di Accordo Stato-Regioni recepito nel d.p.c.m. 26 settembre 2014 soprattutto per quanto riguarda la tutela della correlazione professionale tra compiti esercitati e funzioni trasferite.
- 11. Ciò che invece appare necessario è che tutto il processo di trasferimento sia governato in modo consensuale e partecipato. A tal fine, il comma 5 dell'art. 2 della proposta prevede che la Regione provveda a curare, attraverso i Dipartimenti competenti, gli adempimenti necessari all'attuazione del medesimo processo mediante protocolli d'intesa con le Province, per quanto necessario e comunque pur sempre in coerenza con le disposizioni legislative e contrattuali collettive che regolano l'intera materia. In proposito, deve evidenziarsi che l'auspicato metodo partecipativo trova radicamento ed espressione proprio nella *ratio* istitutiva degli Osservatori (nazionale e regionale): a questa logica, la Regione intende conformare la propria azione, anche mediante la previsione di specifici protocolli d'intesa con le Province.
- 12. Il termine per la conclusione del processo di trasferimento, la cui determinazione formale è imposta dal terzo periodo del comma 89 dell'art. 1 della L. 56/2014, è stato individuato, per esigenze connesse a ragioni di carattere contabile, nel giorno 1 luglio 2015, prevedendosi al contempo la possibilità di una sola proroga per un mese con decreto del Presidente della Regione Calabria. Nelle more, a salvaguardia dei diritti e degli interessi dei cittadini, trova applicazione il principio di continuità espresso dall'art. 89 sopra citato.
- 13. Una attenzione particolare merita l'art. 3, là dove si prevede che in via straordinaria, su richiesta motivata dell'Ente interessato che abbiano riguardo a ragioni di carattere finanziario o gestionale, e previa stipulazione di apposita convenzione approvata dalla Giunta Regionale, l'esercizio di specifiche funzioni fra quelle ancora allocate presso l'Amministrazione provinciale possa essere riportato direttamente nell'ambito organizzativo della Regione con conseguente allocazione del relativo personale presso la medesima Regione. Tale previsione è maturata nell'ambito dell'Osservatorio regionale ed è destinata a venire incontro alle esigenze delle Amministrazioni con maggiori difficoltà ad assicurare l'effettiva erogazione di servizi adeguati. Si tratta di una ipotesi residuale, che invoca ed impegna la responsabilità dell'Amministrazione interessata e la decisione politica dell'organo di Governo regionale, volta a fronteggiare eventuali situazioni di oggettiva e conclamata difficoltà. In presenza di tali eccezionali situazioni è ragionevole ritenere che sia onere della Regione farsi carico di assicurare adeguati livelli nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Pertanto, sarebbe profondamente errato ritenere che la previsione in esame sia in contraddizione con il principio informatore della proposta dovendosi semmai vedere in essa una norma di chiusura destinata ad evitare che oggettive ed insuperabili difficoltà finanziarie o gestionali di una Amministrazione possano produrre effetti negativi in capo ai cittadini nella fruizione di funzioni e servizi riassunti nell'ambito delle competenze amministrative della Regione.
- 14. L'art. 2, comma 6, ribadisce la facoltà di avvalimento prevista dalla legislazione nazionale (art. l, comma 427, L. 190/2014) e a tale previsione affianca il principio di consensualità del personale interessato: è del tutto evidente che l'avvalimento, non essendo obbligo ma facoltà dell'Amministrazione interessata (che sia avvale, appunto, di personale nelle more della conclusione delle procedure di mobilità), può per quest'ultima risultare veramente proficuo se e





nella misura in cui il personale interessato sia consenziente all'utilizzo (anche in considerazione della programmata concentrazione degli uffici regionali in una unica sede).

15. Gli artt. 5, 6 e 7 dettano disposizioni di indirizzo e di impegno per la Regione, il primo prevede che la Regione possa, nei limiti delle competenze proprie e delle risorse disponibili, promuovere e sostenere ogni iniziativa opportuna per favorire la ricollocazione del personale in eccedenza anche mediante l'attivazione di processi di riqualificazione professionale e di *outplacement*. Il secondo, assicurando alle Province le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni affidate per l'esercizio, pur sempre nel limite massimo complessivo precisato dall'art. 8, assicura l'impegno della Regione a promuovere l'accesso delle istituzioni intermedie alle risorse comunitarie in conformità a quanto stabilito in materia. Il terzo prende atto delle specificità della istituita, ma - allo stato - ancora costituenda, Città metropolitana di Reggio Calabria per la quale si prevede che sarà dettata specifica disciplina, ferma restando, sempre allo stato delle cose, l'applicazione di quanto previsto dalla proposta in esame.

16. Infine, l'art. 8, già citato, prevede che l'intero processo di trasferimento debba avvenire nel rispetto del limite massimo di spesa effettiva sostenuta, alla data dell'8 aprile 2014, dalla Regione in connessione all'esercizio delle funzioni di cui alla l.r. 34/2002. L'applicazione del DDL considerato deve dunque darsi sulla base di una obbligata neutralità finanziaria. Rispettata questa inderogabile previsione di carattere generale, la Regione assicura comunque, ai sensi dell'art. 6, le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni affidate per l'esercizio, rideterminando per l'effetto, ai sensi dell'art. 2, comma 4, il *quantum* delle risorse trasferite alle Province anche in considerazione delle risorse eventualmente utilizzate dalle medesime per assicurare lo svolgimento delle funzioni di competenza regionale. Inoltre, al comma 2 è stata prevista una disposizione che autorizza la Giunta regionale alle opportune variazioni di bilancio in conseguenza della rideterminazione delle risorse finanziarie per come previsto ai commi 3 e 4 dell'articolo 2.

Relazione tecnico-finanziaria

In merito agli aspetti di carattere finanziario, poiché l'articolo 8 prevede espressamente che l'attuazione del processo debba avvenire nel rispetto del limite massimo di spesa effettiva alla data dell'8 aprile 2014, non potendo la Regione accollarsi spese aggiuntive rispetto a quanto già da essa impegnato per l'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi della legge regionale n. 34/2002, il provvedimento appare compatibile con il quadro attuale della finanza regionale. Tuttavia, si rileva l'opportunità di indicare gli aspetti analitici che depongono in tal senso.

Nel bilancio di previsione 2015 di cui alla legge regionale 13/2015, la Regione Calabria ha messo a disposizione, nei capitoli di competenza allocati all'UPB U.001.005.001.001, finalizzati alle spese per il personale transitato alle province a partire dall'1 luglio 2006, la somma totale di € 27.046.966,54.

In conseguenza del processo di riordino ed a seguito del trasferimento nei ruoli regionali delle risorse umane ex l.r. 34/2002, l'importo di spesa non dovrebbe essere superato bensì ridotto in considerazione dello stesso personale, nelle more posto in quiescenza.





Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria

(allegato a margine della relazione tecnico finanziaria art. 39 Statuto Regione Calabria)

Titolo: Proposta di legge n. 26/10[^] di iniziativa della Giunta regionale recante: "Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n.56"

Tab. 1 Oneri finanziari:

Articolo	Descrizione spese	Tipologia I o C	Carattere temporale	Importo
Art. 1	Transito del personale provinciale ex lr 34/2002 nei ruoli della Regione nei limiti delle spese trasferite ai sensi della medesima legge.	Corrente	Pluriennale	€ 27.046.966,54

Criteri di quantificazione degli oneri finanziari

Per gli oneri di cui all'articolo 1 si rimanda a quanto la Regione ha messo a disposizione nel corso dell'anno 2015 nel capitolo di competenza allocato alla UPB U.001.005.001.001 finalizzato alle spese per il personale transitato alle province a partire dall'1 luglio 2006.

Tab. 2 Copertura finanziaria:

Agli oneri derivanti dalla presente proposta si provvederebbe pertanto con le somme già allocate alla Unità previsionale di base U.001.005.001.001 del Bilancio di previsione di cui alla legge regionale 13/2015.

UPB/ Capitolo	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Unità previsionale di base U.001.005.001.001/ U1501010101 Trasferimento alle province della quota parte delle competenze fisse Spettanti al personale regionale di ruolo transitato ai sensi dell'art.17 Della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34. (art. 34, della legge regionale 27 dicembre 2012, n, 69)	€ 27.046.966,54		
Totale	€ 27.046.966,54		



Art.1

(Disposizioni generali)

- 1. Ai sensi e per gli effetti dell' articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nelle more della elaborazione partecipata di una legge generale di riordino delle funzioni sulla base dei criteri e delle finalità indicate dal medesimo comma, la Regione Calabria riassume, nell'ambito delle proprie competenze amministrative, le funzioni già trasferite alle Province sulla base della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34 (Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali) e ss.mm.ii. Conseguentemente, il relativo personale transita nei ruoli della Giunta Regionale, secondo le modalità e per gli effetti di cui all'articolo l, comma 96, della l. n. 56/2014, con decorrenza 1 aprile 2015, unitamente al personale già transitato o acquisito in applicazione della l.r. n. 34/2002 e della l.r. n. 9/2007 e loro ss.mm.ii., nonché secondo le indicazioni provenienti dalle amministrazioni provinciali di provenienza e nei limiti della spesa trasferita ai sensi della medesima legge n. 34/2002.
- 2. In conformità a quanto previsto dall'accordo di cui all'articolo 1, comma 91, l. n. 56/2014, fino all'emanazione di disposizioni nazionali in materia, continuano ad essere svolte dalle Province le funzioni di polizia provinciale e quelle relative ai servizi per l'impiego.
- 3. La legge generale di riordino prevista al comma 1 dovrà essere adottata entro il 31 dicembre 2015 sulla base di prassi deliberative partecipate.

Art. 2

(Trasferimento di specifiche funzioni ed allocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali)

- 1. Fermo restando quanto previsto dal terzo periodo dell'articolo 1, comma 89, della l. n. 56/2014, le funzioni connesse alle materie "agricoltura, caccia e pesca" e "formazione professionale" svolte dalle Province per effetto della l.r. 34/2002 sono direttamente esercitate dalla Regione. Le altre funzioni di cui alla l.r. 34/2002 e ss.mm.ii., trasferite alla Regione ai sensi dell'art. 1 della presente legge, continuano ad essere svolte presso l'amministrazione provinciale, anche in considerazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge di stabilità 2015).
- 2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 96, della l. n. 56/2014 e dall'art. 1, comma 1, secondo periodo, della presente legge, il personale addetto, alla data dell' 8 aprile 2014, alle funzioni connesse alle materie "agricoltura, caccia e pesca" e "formazione professionale" è riallocato presso la Regione. Il restante personale, assegnato alle altre funzioni alla data dell'8 aprile 2014, continua a svolgere le proprie mansioni presso l'amministrazione provinciale di riferimento. Ai fini di una migliore erogazione del servizio nei confronti degli utenti, l'integrazione organizzativa e gestionale del predetto personale è assicurata anche sulla base di quanto stabilito dai protocolli di intesa previsti dal successivo comma 5.
- 3. Il personale addetto alle funzioni riassunte dalla Regione ai sensi del comma 2 è individuato sulla base delle norme vigenti in materia e secondo le modalità ivi previste.
- 4. Conseguentemente, sono rideterminate le risorse di cui alla l.r. n. 34/2002 e ss.mm.ii., anche per quanto concerne l'attribuzione e l'uso dei beni strumentali.
- 5. La Regione cura, con i Dipartimenti competenti, gli adempimenti necessari all'attuazione di quanto



previsto nei commi che precedono, in coerenza con le previsioni legislative e contrattuali in materia, anche mediante protocolli di intesa con le Province, ove necessari.

6. Resta ferma la possibilità di avvalimento da parte della Regione mediante specifiche convenzioni, stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. L'avvalimento del dipendente può avvenire solo previo consenso del medesimo.

Art. 3

(Esercizio di specifiche funzioni tramite convenzione)

- 1. In via straordinaria, su richiesta dell'Ente interessato motivata da ragioni di carattere finanziario o gestionale, previa stipulazione di apposita convenzione approvata dalla Giunta regionale, l'esercizio di specifiche funzioni fra quelle di cui all'art. 2, comma l, secondo periodo, della presente legge, può essere direttamente riassunto dalla Regione. In tal caso, il relativo personale è riallocato presso la medesima.
- 2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo l, comma 96, della legge n. 56/2014 e dall'art. 1, comma 1, secondo periodo, della presente legge, nelle suddette ipotesi trova applicazione il comma 5 dell'art. 2.

Art. 4

(Termine di avvio dell'esercizio delle funzioni da parte degli enti subentranti)

1. Il termine di cui all'art. 1 comma 89, terzo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è stabilito in data 1 luglio 2015. Tale termine può essere eccezionalmente prorogato di un mese, per una sola volta, con decreto del Presidente della Regione Calabria. Nelle more dell'effettivo avvio di esercizio, trova applicazione quanto previsto nel comma 89 dell'articolo 1 già citato.

Art. 5

(Disposizioni sul personale in eccedenza)

1. Nell'ipotesi in cui il personale delle Province, non addetto alle funzioni di cui all'art. 1 della presente legge, risulti in eccedenza rispetto ai limiti di spesa fissati dall'articolo 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, la Regione Calabria, nei limiti delle competenze proprie e delle risorse disponibili, promuove e sostiene ogni iniziativa opportuna per favorirne la ricollocazione, anche mediante l'attivazione di processi di riqualificazione professionale e di outplacement.

Art. 6

(Risorse utili all'esercizio delle funzioni)

1. La Regione assicura alle Province le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni affidate per l'esercizio, promuovendo anche l'accesso alle risorse comunitarie in conformità a quanto stabilito in materia.

Art. 7

(Città metropolitana di Reggio Calabria)

1. Specifica disciplina, anche in via straordinaria, sarà dettata per la istituita Città metropolitana di Reggio Calabria, ferma restando l'applicazione delle norme della presente legge.





Art. 8

(Norme finanziarie)

- 1. L'applicazione della presente legge non può comportare incrementi di spesa a carico del bilancio regionale rispetto alla spesa effettiva sostenuta alla data dell'8 aprile 2014.
- 2. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le conseguenti variazioni al documento tecnico previsto dall'articolo 10 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

La presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.