

Le previsioni in materia di trasferimento di risorse e personale nell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56: una disamina dei disegni di legge regionali*

(Giovanna Perniciaro)

1. Premessa

Quello del trasferimento delle risorse (in termini economici e in termini di personale) è uno degli aspetti più complessi del processo di riordino disciplinato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, e dell'attuazione che ne dovrebbe conseguire. Basti pensare ai “numeri” coinvolti: si parla di un processo di mobilità che coinvolge circa 20 mila dipendenti pubblici provinciali; basti pensare alle risorse a disposizione per fare questo (senza dimenticare che il riassetto del livello di governo provinciale trova la sua origine anche, seppure non solo, nell'esigenza di ottenere un risparmio di risorse pubbliche); basti, infine, pensare alla difficoltà di individuare in maniera puntuale l'esercizio delle funzioni e, conseguentemente, di quantificare il personale necessario a svolgerle e i costi che questo impone.

Prima di dedicarci ad una prima disamina dei disegni di legge regionali, volta a verificare se e in che misura le Regioni stanno dedicando spazio a tali tematiche, non possiamo non riassumere – seppure brevemente – il quadro normativo in materia. Le tematiche in oggetto hanno, infatti, visto – dopo l'approvazione della legge n. 56/2014 – numerosi (e non sempre coordinati) interventi statali. Ma proviamo ad andare con ordine.

2. Previsioni in materia di risorse (finanziarie e umane) nella legge n. 56 del 2014

La legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” dedica a personale e risorse i commi 91 e seguenti dell'articolo 1. Queste disposizioni seguono quelle sul riordino delle funzioni. E, in realtà, la “collocazione” non sembra casuale, nel senso che dalla lettura della legge n. 56/2014 sembra emergere il disegno di una riforma “a tappe”, in cui il trasferimento di personale e risorse da un ente a un altro segue quello del riordino delle funzioni.

In estrema sintesi, la legge n. 56 prevede che i due percorsi di redistribuzione delle funzioni e delle risorse vadano di pari passo, infatti:

- entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge (56/2014) Stato e regioni individuano in modo puntuale, tramite un accordo sancito in Conferenza unificata, le funzioni oggetto di riordino (comma 91);
- entro lo stesso termine di tre mesi con un d.P.C.M., anche questo adottato previo accordo in Conferenza unificata, sono stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti (comma 92).

* *Testo provvisorio dell'intervento svolto al seminario “Il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane: riflessioni a partire dalle proposte di legge delle regioni”, Accademia per le autonomie – Roma, 11 febbraio 2015.*

Ci sono ancora, almeno, tre previsioni che meritano di essere citate. Il comma 92 specifica che gli enti che subentreranno alle province nell'esercizio delle funzioni devono garantire i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso e quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista, e dunque a questo fine le risorse finanziarie spettanti alle province saranno trasferite agli enti subentranti. Inoltre, il comma 94 evidenzia la possibilità – al fine di tenere conto degli effetti anche finanziari che deriveranno dal trasferimento delle funzioni – che (sempre con d.P.C.M.) possano essere modificati gli obiettivi del patto di stabilità interno e le facoltà di assumere delle province e degli enti subentrati, fermo restando l'obiettivo complessivo (e senza determinare nuovi o maggiori oneri). Infine, il comma 96 indica i criteri da utilizzare, con riguardo alle risorse, nei trasferimenti delle funzioni oggetto di riordino: il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica pregressa; il trasferimento della proprietà di beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali; l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso; per gli enti subentranti, gli effetti derivanti dal trasferimento delle funzioni non rilevano ai fini della disciplina sui limiti dell'indebitamento.

Il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89) ha aggiunto due ulteriori commi alla legge n. 56/2014: il comma 150-*bis*, ai sensi del quale in considerazione della legge di riordino delle funzioni amministrative le province e le città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro per l'anno 2014, 60 milioni di euro per l'anno 2015 e 69 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016; e il comma 150-*ter* che affida al d.P.C.M.¹, già richiamato, le modalità di recupero delle somme fissate.

3. I “tagli” imposti dalla legge di stabilità

Sul percorso tracciato (e appena avviato) dalla legge n. 56/2014 sono intervenute le previsioni contenute nella legge di stabilità per il 2015 (la legge 23 dicembre 2014, n. 190, commi 418-430), che impone una cospicua riduzione di costi e di personale, a prescindere dal completamento della redistribuzione delle funzioni.

Con la legge di stabilità si stabilisce: che province e città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di un miliardo per l'anno 2015, due miliardi per il 2016 e tre miliardi a decorrere dal 2017 (somme che verranno versate dalle province in un apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato; e che, in caso di mancato versamento, entro il 30 aprile di ciascun anno, verranno recuperate dall'Agenzia delle entrate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore); una riduzione delle dotazioni organiche del personale delle province e delle città metropolitane nella misura,

¹ Il d.P.C.M. è stato adottato il 26 settembre 2014 e reca “Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali”. Ai sensi di tale provvedimento, le amministrazioni interessate concordano, entro termini e secondo le modalità stabilite dalle Regioni, il trasferimento dei beni e delle risorse. Nella stessa data è stato inoltre adottato un decreto del Ministero dell'Interno, recante “Determinazione del riparto del contributo alla finanza pubblica, pari a 100 milioni di euro per l'anno 2014 a carico delle province, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per la riduzione dei costi della politica”.

rispettivamente, del cinquanta e del trenta per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014².

La legge di stabilità detta, poi, il percorso da seguire, anzitutto, per stabilire quale sia il personale che rimane assegnato alle province (a svolgere le funzioni fondamentali) e quale quello che verrà trasferito in altre amministrazioni. Un processo che vedrà due tappe principali: una prima il 31 dicembre 2016, e che vedrà la possibilità di utilizzare forme contrattuali a tempo parziale per il personale non ancora ricollocato attraverso le procedure di mobilità; una seconda il 31 dicembre 2018, data nella quale si potrebbe arrivare alla risoluzione del rapporto di lavoro in caso di mancato assorbimento dei soprannumeri attraverso le procedure di mobilità.

In questo quadro, a garanzia del personale, nella legge di stabilità si chiarisce che (dal 1° gennaio 2015) fino al completamento delle procedure di mobilità il personale rimane in servizio presso le amministrazioni provinciali e delle città metropolitane, con invarianza delle risorse.

È, dunque, abbastanza evidente che per le Province è essenziale che le Regioni (alle quali i provvedimenti statali assegnano il compito di dare attuazione alla legge n. 56/2014) procedano nel riordino delle funzioni, riallocando quelle considerate come non fondamentali (e il relativo personale, nonché gli oneri), tra gli altri enti di governo.

Vale, infine, la pena aggiungere che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro per gli affari regionali, a un mese di distanza dall'approvazione della legge di stabilità, hanno adottato la circolare n. 1 del 2015, con la quale dettano le linee guida di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili di riordino connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane.

Si tratta di un provvedimento corposo che reca, per ciascuno dei commi della legge di stabilità in materia, alcuni chiarimenti, ma che per il vero poco dice sul raccordo tra le disposizioni della legge di stabilità per il 2015 e quelle di cui alla legge n. 56 del 2014. Ovvero, su quello che è il nodo più problematico: procedere al riordino delle funzioni, partendo da un dato di fatto, ossia, la corposa riduzione delle risorse a disposizione.

4. I disegni di legge presentati: quanto “ci mettono” le Regioni?

All'interno del quadro fin qui delineato, proveremo adesso ad analizzare i disegni di legge regionali, ai quali è affidato il compito di procedere a un riordino delle funzioni, specie di quelle non fondamentali delle province, e conseguentemente alla redistribuzione delle risorse necessarie a svolgere tali funzioni.

Va subito detto che sebbene il focus della relazione sia quello di verificare le misure adottate dalle Regioni con riferimento al trasferimento di beni e risorse, tuttavia non si può sottovalutare il nesso tra questo aspetto e quello del riordino delle funzioni³.

² Il comma 420, dell'articolo 1, della legge di stabilità per il 2015 impone anche una serie di “divieti” per le province, tra cui: la possibilità di ricorrere a mutui per spese che non rientrano nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di propria competenza; è fatto divieto di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, etc.; di procedere ad assunzioni (a tempo indeterminato, rapporti di lavoro flessibile), di attribuire incarichi di studio e ricerca e di acquisire personale attraverso il comando.

³ Si rinvia, per un approfondimento sulle funzioni, alla relazione di M. Di Folco, a questo seminario. Nel testo si utilizzerà la “classificazione” utilizzata dal relatore con riferimento alle diverse tipologie di disegni di legge regionali.

Ecco allora che, in quelle Regioni (Abruzzo, Campania, Molise, Piemonte, Veneto⁴) che hanno optato per disegni di legge che non operano un immediato e diretto riordino delle funzioni non fondamentali delle province, ma che rinviando a successivi interventi, limitandosi a richiamare un complesso di principi ai quali le riallocazioni future sono chiamate ad attenersi, non ci aspettavamo di trovare previsioni puntuali di riallocazione delle risorse.

In questi disegni di legge o non si trovano previsioni in materia⁵ o si trovano previsioni di questo tenore “le leggi regionali di riordino e di allocazione delle funzioni amministrative individuano la data di effettivo avvio dell’esercizio delle funzioni da parte dell’ente subentrante e garantiscono altresì adeguata copertura finanziaria per l’esercizio delle stesse”. E, ancora, “con atti della Giunta regionali successivi all’approvazione delle leggi regionali di riordino e di ricollocazione delle funzioni amministrative si provvede alla puntuale individuazione e assegnazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative derivanti dalla nuova allocazione delle funzioni”⁶.

È abbastanza intuitivo che le province (e le città metropolitane) delle regioni appena richiamate si troveranno di qui a poco (e certamente prima che le regioni delle quali fanno parte provvederanno ad adottare non solo i provvedimenti ai quali rinviano i testi che stiamo analizzando, ma forse anche gli stessi disegni di legge) a fare i conti con, da un lato, la riduzione delle risorse determinata dalla legge di stabilità per il 2015 e, dall’altro, con la gestione delle funzioni non fondamentali e del personale ad esse adibito, il quale – ai sensi dell’articolo 1, comma 427, della legge di stabilità 2015 – nelle more della conclusione delle procedure di mobilità rimane in servizio presso le città metropolitane e le province.

Le altre Regioni (Marche, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Umbria e Toscana) provvedono – con diverse gradazioni – ad un primo riordino e, conseguentemente, in questi disegni di legge troviamo alcune previsioni finanziarie.

In un primo sottogruppo possiamo considerare le Regioni Lazio, Marche e Puglia: seppure con alcune differenziazioni, i rispettivi disegni di legge provvedono a una prima riallocazione di funzioni, rinviando però a provvedimenti della Giunta. Di mero rinvio a un provvedimento della Giunta che definisca “i criteri e le modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali connesse al riordino delle funzioni”⁷ è il disegno di legge pugliese; mentre i disegni di legge di Marche e Lazio disegnano un procedimento (e dettano anche le tempistiche) per il trasferimento di beni e risorse, che la Giunta dovrà seguire per darvi seguito.

Solo nei restanti disegni di legge, dunque, le Regioni hanno inserito norme finanziarie che contengono una qualche quantificazione delle risorse stanziare. Così, il disegno di legge della Regione Lombardia, dove si chiarisce anzitutto che con riferimento alle risorse correlate alle funzioni trasferite alla Regione cessano i trasferimenti erogati alle province; e che per quanto attiene alle funzioni che sono rimaste in capo alle province si provvede con le “risorse allocate nel bilancio regionale 2015-2017” (articolo 6).

⁴ Un discorso a parte andrebbe fatto per il disegno di legge della Regione Basilicata, il quale, per il vero, non si occupa del riordino delle funzioni provinciali, ma è quasi interamente dedicato alle unioni di comuni.

⁵ È il caso, ad esempio, del disegno di legge della Regione Piemonte; o, ancora, del disegno di legge della Regione Veneto, dove ci si limita a prevedere una clausola di neutralità finanziaria.

⁶ La previsione riportata nel testo è riferita all’articolo 3 del disegno di legge della regione Abruzzo. Nel disegno di legge della regione Abruzzo si aggiunge che le leggi regionali di riordino possono prevedere misure premiali per gli enti locali che assumo nei propri organici personale provinciale (articolo 3, comma 6).

⁷ Quello citato nel testo è l’articolo 5 del disegno di legge della regione Puglia (una norma finanziaria è contenuta anche all’articolo 9).

Nel disegno di legge della regione Liguria si legge (articolo 11) che agli oneri derivanti dal riordino delle funzioni si provvede con: le entrate che afferiscono all'esercizio delle funzioni riallocate in capo alle Regioni (difesa del suolo, turismo, formazione professionale, caccia e pesca; in parte, cultura, sport e spettacolo; e formazione professionale); con gli stanziamenti iscritti a bilancio per le singole materie; e con lo stanziamento nel fondo speciale della finanziaria 2015 di un milione di euro. Inoltre, per quanto attiene al personale, il disegno di legge specifica che “entro la data del 1° luglio 2015 il personale delle province e delle città metropolitane con contratto di lavoro a tempo indeterminato che svolge le attività relative all'esercizio delle funzioni conferite oggetto” di riordino “è trasferito alla Regione o agli enti strumentali della regione o ai comuni ai quali sono conferite le funzioni medesime” (articolo 7). Il disegno di legge della Regione Umbria, poi, individua le dotazioni finanziarie del bilancio regionale con le quali far fronte alle spese conseguenti al riordino delle funzioni e aggiunge, da un lato, che al finanziamento di tali interventi potranno concorrere anche eventuali finanziamenti statali, dell'Unione europea o derivanti da atti di programmazione negoziata; dall'altro che l'entità di tale spesa verrà determinata annualmente con la legge finanziaria regionale.

Infine, va ricordato il disegno di legge della Regione Toscana – l'unico che provvede a un riordino complessivo, senza ulteriori rinvii – dove, facendo seguito alla scelta che la Regione compie con riguardo alla riallocazione delle funzioni, viene tracciata una disciplina puntuale anche con riferimento alla riallocazione di risorse e personale⁸.

5. Cenni conclusivi

I disegni di legge qui analizzati sono, per definizione, testi provvisori, che si trovano peraltro ancora in una fase embrionale della discussione. Questo se, da un lato, accentua la problematica delle province che a fronte di minori risorse a disposizione dovranno continuare a gestire funzioni e personale; dall'altro, può far ben sperare che durante la discussione i Consigli regionali tornino sugli aspetti al momento lasciati in ombra.

Al momento, stando ai testi presentati, quello che emerge è quadro di incertezza, in cui la riallocazione delle funzioni (e quello che ne consegue) è lungi dall'essere compiuta e, in alcuni casi, persino avviata.

Il pericolo è che il percorso garantista nei confronti del personale, ma anche dei servizi al cittadino, che i provvedimenti statali (la legge n. 56/2014 e la legge n. 190/2014) hanno tracciato, trovi un forte ostacolo nella assenza di risorse. E, sotto questo punto di vista, i disegni di legge regionali certamente non fanno molti sforzi.

⁸ Si vedano gli articoli 7 (accordi per il trasferimento di personale), 8 (trasferimento del personale con costituzione della relativa dotazione organica e organizzazione degli uffici regionali), 9 (decorrenza del trasferimento delle funzioni e del personale e effetti finanziari), 10 (trasferimento dei beni e successione nei rapporti attivi e passivi) del disegno di legge della regione Toscana.