

**COMUNICAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULLO STATO DI  
DELLA LEGGE 56/2014**

**13 GEN. 2015**

N. 486 / 2.16

CONSIGLIO REGIONALE della TOSCANA  
IX LEGISLATURA

COM. N. 43

L'attuale vicenda che coinvolge le Province ha origini lontane. Basti ricordare i tentativi di riforma voluti dal governo Berlusconi (d.l. 138/2011), poi proseguiti con il governo Monti (d.l. 201/2011 e d.l. 95/2012 travolti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013, e infine il d.l. 188/2012 non convertito) e con il governo Letta (d.l. 93/2013). Questo tortuoso percorso è poi sfociato nella legge 56/2014 (cd. legge Delrio) che è attualmente la normativa di riferimento in materia.

La Regione Toscana si è da subito adoperata per cercare di dare attuazione alla legge Delrio, pur avendo ben presente le notevoli problematiche che comporta un riordino di queste dimensioni operato con una normativa così complessa.

La Toscana, in sede di Conferenza delle Regioni, ha contribuito alla stesura dell'Accordo tra Governo e Regioni, sancito l'11 settembre 2014; ha inoltre dato un contributo di merito sul d.p.c.m. 26 settembre 2014, in particolare per la definizione della cd. "mappatura" delle risorse finanziarie, umane e strumentali delle Province. Entrambi questi provvedimenti sono previsti dalla legge 56/2014 per avviare il processo di riordino.

Va subito ricordato, però, che la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto norme che hanno modificato il percorso e lo scenario originari, determinando ulteriori incertezze.

L'Accordo dell'11 settembre 2014 prevedeva la costituzione di un Osservatorio nazionale Governo-Regioni-Anci e Upi, per seguire le fasi dell'attuazione della l. 56/2014, e di Osservatori regionali destinati:

- a) a coordinare il lavoro di mappatura delle Province e a prenderne atto (come da DPCM 29 settembre 2014);
- b) a esaminare le ipotesi di riordino delle funzioni predisposte dalla Regione.

La Regione Toscana, con deliberazione n. 807 del 29 settembre 2014, ha istituito l'Osservatorio regionale che si è riunito quattro volte, il 12 e il 28 novembre, il 15 e il 22 dicembre. L'Osservatorio ha portato a termine il primo compito, relativo alla mappatura dei beni e delle risorse delle province, e nella seduta del 15 dicembre ha preso atto della sostanziale completezza di detta mappatura. Il 19 dicembre le mappature provinciali sono state trasmesse all'Osservatorio nazionale.

La Giunta regionale ha inoltre siglato, l'8 luglio 2014 un Protocollo d'intesa "sull'attuazione, monitoraggio e qualificazione delle funzioni e del personale coinvolto nel processo di riordino istituzionale previsto dalla L. 56/2014" con le Organizzazioni sindacali, l'Anci e l'Upi, istituendo il Tavolo in esso previsto. Tavolo che si è riunito tre volte, il 28 ottobre, il 2 e il 15 dicembre, seguendo attentamente tutte le fasi del processo di riordino.

L'impegno della Regione Toscana è dunque stato, ed è tuttora, quello di procedere nell'attuazione della legge Delrio.

Come si è detto, questo già complesso percorso, per le questioni da affrontare e per i tempi stretti da rispettare, è stato purtroppo complicato dai contenuti della legge di stabilità, e in particolare dai tagli operati verso le Regioni (4,5 miliardi) e le Province (per queste ultime il taglio è di 1 milione di euro nel 2015, 2 milioni nel 2016 e 3 milioni nel 2017), e dalle norme (articolo 1, commi 421 e seguenti) sul personale.

Ciò ha mutato il quadro finanziario prefigurato dalla legge 56/2014, che prevede – come è noto – il finanziamento delle funzioni verso l'ente ricevente (trasferimento di personale e dei rapporti attivi e passivi) facendo leva sulle risorse destinate alle Province (con trasferimenti diretti dalle Province stesse agli enti subentranti o con trasferimenti effettuati dall'Agenzia delle entrate sugli introiti derivanti da RCA auto nel caso in cui le province non ottemperino).

Ovviamente le norme della legge 56/2014 restano integre, ma è evidente che le ingenti minori risorse di Province e Regioni rischiano di compromettere la dimensione del riordino. In Toscana, in particolare, si stimano minori risorse a carico delle Province per oltre 90 mil di euro già nel 2015.

Le Regioni, e la Regione Toscana tra queste, hanno in ogni occasione segnalato questa forte criticità, chiedendo al Governo di intervenire almeno per garantire uno specifico finanziamento integrativo per il trasferimento del personale, ricevendo tuttavia, finora, un diniego.

La norma introdotta nella Legge di Stabilità sul personale (messa in mobilità del personale, per le Province pari almeno al 50% della spesa, 30% per la Città metropolitana) e la complessa e ancora incerta procedura che dovrebbe assicurare la mobilità del personale verso altre amministrazioni, rende molto meno lineare il processo di riordino, in sostanza subordinandolo all'attuazione dei processi di mobilità e ai provvedimenti che dovranno essere assunti da altre amministrazioni statali, che lasciano ampi margini di incertezza.

Pertanto, anche in questo caso, le Regioni avevano presentato proposte alternative, volte principalmente a consentire esodi con requisiti pensionistici precedenti alla cd. legge Fornero, rendendo così sicuramente più agevole e meno problematica l'attuazione della legge Delrio. E anche in questo caso il Governo non ha ritenuto di dare risposte positive.

La situazione venutasi a creare a seguito delle richiamate norme introdotte dalla legge di stabilità ha consigliato alla Giunta regionale di non rispettare il termine del 31 dicembre 2014 (peraltro termine non di legge ma derivante dall'accordo Stato-Regioni), entro il quale approvare una proposta di legge concernente il riordino delle funzioni attualmente esercitate dalle province. L'impegno della Giunta è infatti quello di procedere ad una Pdl che si ponga il compito di dare un contributo significativo, seppure complesso, all'attuazione di una riforma che introduca una seria riorganizzazione istituzionale nella nostra regione. La volontà della Giunta è comunque quella di provvedere al più presto, portando così all'esame del Consiglio regionale la proposta di legge entro il corrente mese.

Nella giornata di domani, rispettando l'Accordo assunto in Conferenza unificata come disposto dalla legge, sentiremo l'Osservatorio regionale. Anche a seguito di questa comunicazione abbiamo inoltre convocato il tavolo di Concertazione Istituzionale e quello Generale. Nella giornata di giovedì abbiamo inoltre convocato anche il tavolo con i sindacati dei lavoratori delle Province. Terminato questo iter contiamo di approvare la Pdl nella prossima Giunta.

Le finalità della proposta di legge che sottoponiamo oggi all'informativa di questa Aula e successivamente agli incontri suddetti possono essere così riassunte:

- **1. riordinare** le funzioni regionali a suo tempo affidate alle Province, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, per migliorare le prestazioni erogate in favore dei cittadini e delle imprese;
- **2. promuovere** la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali;
- **3. valorizzare** la Città metropolitana, al fine di rafforzarne il ruolo di ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei Comuni che la compongono;

- 4. assicurare alle comunità locali la partecipazione alla formazione dei programmi di intervento relativi alle funzioni oggetto di trasferimento alla Regione;
- 5. adoperarsi affinché al personale coinvolto nel riordino delle funzioni, venga assicurata ogni tutela prevista dalla legge Delrio;
- 6. affrontare il tema delle risorse.

## **1. Sussidiarietà, Adeguatezza e Differenziazione**

**Sussidiarietà**, nel senso di puntare sulle istituzioni che meglio sono in grado di svolgere compiti e attuare politiche pubbliche, di valorizzare il ruolo della Regione non solo come soggetto di legislazione e di programmazione, ma anche come soggetto responsabile dell'attuazione di politiche che nel tempo hanno assunto una più pregnante dimensione regionale e decisiva rilevanza nell'ambito dell'Unione europea. Anzi, come ci ha chiesto a più riprese la stessa Commissione Europea per le materie di sua attinenza. Ma la stessa cosa vale anche per altre materie che risultano adeguate a un livello unitario più corrispondente con i bisogni imposti da istituzioni più rapide e dirette nelle decisioni e più orientate a rispondere ai temi della crescita, oltreché per rispondere alla legge Delrio in quanto legge ponte verso il superamento delle Province.

**Adeguatezza**, nel senso di lasciare le gestioni adeguate alle istituzioni più vicine ai cittadini e, nello stesso tempo, consolidare i processi aggregativi dei comuni, e delle unioni che ne rappresentano la forma più evoluta, anche per consentire – in ambiti adeguati come le zone distretto - attribuzioni di funzioni tipicamente locali e di prossimità, in modo comunque idoneo a garantire una gestione efficiente e l'erogazione di servizi di qualità. L'unità dell'amministrazione locale è infatti sempre più necessaria per migliorare le prestazioni del sistema e favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle più rilevanti politiche che li riguardano. In questo contesto, non può che essere confermata e rafforzata anche la scelta di puntare sulle unioni e fusioni di comuni.

**Differenziazione**, nel senso di suddividere bene i compiti tra poche istituzioni e definire con nettezza "chi fa cosa" ma anche valorizzare la nuova istituzione della Città metropolitana, sia nell'attribuzione di funzioni di prossimità già in capo alla provincia, sia soprattutto nella valorizzazione del ruolo di ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni.

## **2. Promuovere la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali**

Nel quadro di profonda innovazione già approvato dall'Aula con la Legge Finanziaria, massima attenzione dovrà essere data alla riorganizzazione della Pubblica Amministrazione coinvolta dal processo di riordino, all'incremento della sua produttività e avendo cura di non disperdere, anche nei processi di riorganizzazione delle strutture, il patrimonio di competenze e di professionalità del personale provinciale. In tal senso va, del resto, il processo di condivisione delle principali scelte del riordino messo in campo coinvolgendo le principali organizzazioni sindacali. Certamente si rendono opportuni e necessari processi di riorganizzazione della struttura conseguente al riordino che consentano, come detto, di innalzarne la produttività. D'altronde uno degli scopi della riforma rimane, accanto a quello di avere una semplificazione dei livelli istituzionali, quello di un contenimento dei costi di gestione. Pertanto sono necessari tutti gli strumenti come l'attuazione di processi di mobilità verso altre Istituzioni o Enti dello Stato e come quelli portati avanti dalla Regione stessa con il pensionamento di un'ampia fetta di lavoratori con i requisiti pre-Fornero. Ma se alle lavoratrici e ai lavoratori viene chiesto oggi di rimettersi in gioco, spetta alle istituzioni

statali, regionali e locali far sì che ciò possa avvenire dando un quadro di certezze irrinunciabili, anche modificando per quanto necessario le norme vigenti.

### **3. Valorizzare la Città metropolitana, al fine di rafforzarne il ruolo di ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei Comuni che la compongono”**

Il riordino non può prescindere dalla Città metropolitana, la cui attuazione è la vera novità delle legge Delrio e confermata nel testo di riforma Costituzionale all'attenzione del Parlamento. Per questo, è intenzione della Giunta indicare una modalità permanente di confronto delle politiche regionali e metropolitane, in particolare in alcuni settori: governo del territorio, mobilità, sviluppo economico, formazione professionale, informatizzazione e digitalizzazione. La scommessa, come è evidente, non è quella di ritagliare competenze amministrative aggiuntive rispetto alle altre province, quanto di puntare sulla sostanza degli interventi e sulla condivisione Regione-Città metropolitana delle principali politiche che, valorizzando il territorio metropolitano, contribuiscono alle politiche di sviluppo dell'intera Regione anche attraverso l'accesso diretto che questo nuovo ente ha verso i fondi europei.

### **4. Assicurare alle comunità locali la partecipazione alla formazione dei programmi di intervento relativi alle funzioni oggetto di trasferimento alla Regione**

Le nuove sfide, abbiamo detto, compresa quella di ottimizzare i costi ed elevare la produttività della pubblica amministrazione, comportano un nuovo ruolo della Regione che sia in grado anche di occuparsi di gestire funzioni a suo tempo delegate; dall'altro lato, se non vogliamo ripercorrere le strade del centralismo, devono essere implementate quelle misure che portino ad una maggiore capacità di incidenza della partecipazione delle comunità locali, anche in ambiti più vicini al cittadino, alle scelte e agli interventi che le riguardano. Insomma, gestione su una filiera più lunga ma capace di avere miglior efficienza, ma, accanto, partecipazione e programmazione più forte da parte del territorio. L'esercizio delle funzioni da parte della Regione dovrà cioè misurarsi con le esigenze del territorio, con la Città metropolitana (come detto sopra) e, al di fuori del territorio metropolitano, con i Comuni delle zone distretto singole o aggregate. Sarà la legislazione di settore a indicare queste modalità innovative; intanto, è intenzione della Giunta regionale avviare una fase di sperimentazione.

### **5. Adoperarsi affinché al personale coinvolto nel riordino delle funzioni, venga assicurata ogni tutela prevista dalla legge Delrio**

Il processo di riordino avrà come primo passaggio il trasferimento del personale agli enti subentranti, Regione e Comuni. Questo passaggio dovrà essere fatto, come prescrive il DPCM 29 settembre 2014, mediante accordi. Per evidenti esigenze di continuità amministrativa, il trasferimento delle funzioni sarà contestuale al trasferimento del personale. Ulteriori accordi dovranno disciplinare beni e rapporti attivi e passivi.

La Giunta regionale può oggi quantificare solo in via approssimativa il numero delle unità di personale interessate al trasferimento, poiché la “mappatura” fatta dalle Province ha dovuto seguire voci di bilancio e non determinati servizi. Perciò, sarà necessario avere una fase di puntuale individuazione del personale interessato al trasferimento. A oggi sono, peraltro, possibili prime significative stime del numero delle unità interessate, proprio sulla base della mappatura.

La mappatura ha evidenziato che, escluso il personale dedicato agli organi politici, nelle Province toscane risultano al 31 dicembre 2013, 4.455 unità di personale (compresi gli operai forestali), di

cui 128 a tempo determinato. Il personale escluso dal riordino è pari a più di 500 unità addette alle funzioni del mercato del lavoro e circa 200 operatori di polizia provinciale (quest'ultimo dato è però approssimativo, poiché non sempre nella mappatura detti operatori sono stati evidenziati).

La legge regionale dovrà pertanto consentire anzitutto l'esatta individuazione del personale addetto alle funzioni da trasferire.

La Regione, per la sua parte, dovrà fare i conti con le risorse da destinare al trasferimento di questo personale da riassumere presso di sé, compresi gli oneri che comunque derivano dalla gestione. Impegno che non è in discussione. Al riguardo, il processo di individuazione del personale "in concreto" consentirà di misurare in dettaglio l'impegno cui la Regione dovrà fare fronte, comprese le eventuali maggiori entrate che potrebbero derivare dall'esercizio delle funzioni. Questo impegno andrà ben oltre le strette ma chiare regole della legge 56/2014, e cercheremo di misurarsi già nel 2015, per quanto riguarda il personale trasferito alla Regione, con il nuovo e più problematico quadro finanziario dettato dalla legge di stabilità.

Sotto un diverso profilo, la Regione seguirà il processo di mobilità previsto dalla legge di stabilità e attiverà i processi già seguiti per i nostri organici con il pensionamento dei dipendenti ai criteri pre-Fornero, operando per quanto è nelle sue competenze affinché sia assicurato il conseguimento di tutti gli obiettivi previsti dalla legge Delrio, sia in termini di riordino funzionale e di riorganizzazione della pubblica amministrazione locale, sia in termini di tutela dei livelli occupazionali.

## **6. Affrontare il tema delle risorse**

Resta il problema delle **risorse finanziarie** necessarie per un buon riordino e per consentire un avvio dell'esperienza della Città metropolitana senza incertezze. L'Italia non ha mai conosciuto un riordino istituzionale delle dimensioni di quello che è in corso, così complesso e da farsi in tempi così brevi. Un buon riordino richiede un investimento sul futuro, e non può essere compiuto con istituzioni a grave rischio di tenuta finanziaria. Di ciò tutti sono consapevoli. Così come siamo consapevoli della scarsa disponibilità di risorse. Occorre però, a questo punto, compiere il passo decisivo per evitare ritorni indietro, e soprattutto per favorire l'effettivo perseguimento degli obiettivi cui le riforme tendono, migliorando servizi e prestazioni nell'interesse di tutti. Per fare questo occorre un lavoro attento, unitario e un sacrificio da parte di tutte le Istituzioni, ad iniziare dallo Stato centrale, anche attraverso una attenta, ma congrua, messa a disposizione delle risorse. La Regione, come abbiamo visto nei punti precedenti, non si tira indietro dal fare la propria parte.

## ALLEGATO ALLA COMUNICAZIONE SUL RIORDINO ISTITUZIONALE

Di seguito viene riportato uno schema che sintetizza le funzioni che sono potenzialmente congrue per essere trasferite alla Regione e quelle che lo sono per essere trasferite ai Comuni.

### **Funzioni potenzialmente congrue per il riordino verso la Regione:**

- a) le funzioni in materia di agricoltura;
- b) le funzioni in materia di forestazione, ad esclusione degli interventi pubblici forestali e delle attività amministrative e contabili ad essi connessi;
- c) le funzioni in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne;
- d) le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale;
- e) le seguenti funzioni in materia di ambiente:
  - 1) le funzioni, già esercitate dalle Province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61, e dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione;
  - 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
  - 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 in materia di energia;
- f) le funzioni in materia di Osservatorio sociale già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della l.r. 30 luglio 2014, n.45 (Modiche alla l.r. 24 febbraio 2005, n.41), e dalla medesima legge attribuite alla competenza della regione.

Quanto alle strade regionali è in corso un approfondimento che indichi la migliore soluzione al fine di non disperdere l'unitarietà con la quale vengono svolte le attività tra strade regionali e strade provinciali.

Non si procederà, invece, almeno in questa fase, al riordino delle funzioni in materia di mercato del lavoro. Ciò in quanto la materia è soggetta ad ulteriore intervento normativo del Governo, nell'ambito dei decreti legislativi di attuazione della delega sul lavoro. Del resto, l'Accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014 escludeva, proprio per questo motivo, il riordino di dette funzioni. Per la Regione, comunque, resta valida la scelta della gestione delle funzioni mediante agenzia regionale, come previsto dalla recente riforma della l.r. 32/2002.

Non si prevede alcun intervento sulla polizia provinciale, anche in questo caso in virtù dell'espressa esclusione di detto servizio operata con l'Accordo dell'11 settembre.

Quanto alle funzioni oggetto di trasferimento ai **Comuni**, esse risultano limitate proprio ai casi di compiti strettamente legati alla dimensione locale. Ne può essere previsto, peraltro, l'esercizio in forma associata negli ambiti della l.r. 68/2011 (che con l'occasione vengono rideterminati per uniformarli alle zone distretto).

**Funzioni potenzialmente congrue per il riordino verso i Comuni:**

- a) le funzioni in materia di turismo, esclusa la statistica del turismo;
- b) le funzioni in materia di sport;
- c) la tenuta degli albi regionali del terzo settore;
- d) le funzioni in materia di forestazione, limitatamente agli interventi pubblici forestali e alle attività amministrative e contabili ad essi connessi.

Quanto alle funzioni in materia di istruzione delle province, atteso lo stretto collegamento con le funzioni fondamentali che restano nella competenza provinciale (come l'edilizia scolastica per le scuole medie superiori), un eventuale trasferimento di funzioni determinerebbe una frammentazione delle competenze tra Comuni, Regione e, appunto, Province. Appare perciò più coerente mantenere in capo alle Province questi compiti.

Quanto alla promozione delle attività culturali, considerata la natura della funzione (e lo stretto legame che vi è con la gestione di beni demaniali provinciali), si ritiene che non sia necessario un vero e proprio trasferimento di funzioni.