



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 15/34/CR02/C1

POSIZIONE DELLE REGIONI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 56 DEL 2014

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta odierna ha esaminato lo stato di avanzamento dell'attuazione della Legge Delrio, analizzando le questioni critiche connesse a questa fase, in particolare per gli aspetti finanziari e del personale.

Occorre, in premessa, ricordare come la Legge Delrio avesse fissato una **precisa corrispondenza tra funzioni e loro copertura finanziaria**, condizione a cui le Regioni, pur nella critica all'impianto della Legge, avevano prestato il loro assenso, ritenendola sostanzialmente coerente con l'iter seguito per l'attuazione del precedente processo di decentramento amministrativo di cui alle Legge Bassanini.

Tuttavia, con la Legge di stabilità 2015, questo principio è stato fortemente compromesso in conseguenza dei rilevanti tagli e degli automatismi finanziari che il Governo ha operato nei confronti di tutto il sistema delle autonomie territoriali.

Le Regioni, invece, avevano in sede di discussione del disegno di Legge di stabilità 2015, responsabilmente avanzato al Governo una proposta, agli atti della Conferenza Unificata, di farsi carico di tutto il personale provinciale a condizione di una garanzia finanziaria da parte dello Stato sulla copertura dei costi del personale stesso. Il Governo non ha accolto questa proposta ed anzi ha varato disposizioni cogenti che hanno, seriamente, messo in crisi il processo di riordino.

Le difficoltà attuali sono accresciute nell'ultima fase e né possono avanzarsi soluzioni estemporanee non rispettose della Legge **che imporrebbero alle Regioni di farsi carico di tutti gli oneri finanziari riferite alle funzioni diverse da quelle fondamentali, a partire dalla delicatissima vicenda dei centri per l'impiego e della polizia provinciale.**

Va, invece, evidenziato come le Regioni responsabilmente stanno attuando gli Accordi e le Intese raggiunti con il Governo e le autonomie locali, per l'attuazione della Legge: quattro Regioni hanno approvato la Legge di riordino regionale, tutte le altre hanno avviato l'iter di approvazione in Giunta e nelle Assemblee legislative.

Nel condividere l'estrema delicatezza di questo momento di attuazione della Legge 56, con la connessa esigenza di addivenire a soluzioni condivise, **indispensabile sarà un intervento del Governo a sostenere finanziariamente la riforma complessiva innanzitutto per garantire la copertura dei costi del personale, a partire da quello dei centri per l'impiego, della polizia provinciale e più in generale di tutto quel personale provinciale impegnato nelle funzioni non fondamentali che furono oggetto di trasferimento diretto dallo Stato alle Province.**

La questione delle risorse finanziarie rappresenta l'elemento centrale del percorso di riordino delle funzioni: **nessuna prospettiva di riallocazione delle funzioni provinciali può essere attuata senza una attenta e congiunta analisi e valutazione tra Stato e Regioni dei costi delle funzioni da riordinare e del relativo personale.**

Le Regioni propongono, quindi, di addivenire ad un Patto interistituzionale per riaggiornare i presupposti comuni per l'attuazione della Legge 56/2014 in tempi certi e con risorse definite, da definire in un incontro politico da affiancare agli incontri bilaterali dell'8, 9 e 14 aprile p.v.

La Conferenza assume, nella prospettiva dello svolgimento proficuo ed omogeneo dei già programmati incontri bilaterali, i seguenti punti di condivisione politica e tecnica necessari per gestire l'attuale fase di attuazione della Legge 56/2014.

ASPETTI FINANZIARI

Come detto in premessa, l'attuazione della Legge 56 del 2014 richiede la condivisione in sede interregionale di alcuni principi che dovranno guidare il processo di riordino delle funzioni non fondamentali, assegnate alla competenza legislativa regionale, e la conseguente ricollocazione del personale adibito a queste funzioni.

Occorre, in particolare, che siano condivisi alcuni punti fermi del processo complessivo, ferma restando l'autonomia di ogni singola regione nelle scelte di ridisegno del sistema territoriale delle competenze.

In particolare, gli ambiti di intervento dei principi guida da condividere interessano il personale, in riferimento ai processi di mobilità da adottare e ai relativi costi e le risorse finanziarie e strumentali di riferimento delle funzioni non fondamentali.

Come noto, infatti, la Legge di stabilità, che ha disciplinato il concorso delle Province alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, imponendo una riduzione alle stesse, della spesa corrente per 1000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 ha gravemente compromesso il delicato equilibrio finanziario delle amministrazioni provinciali, in alcuni casi portando le amministrazioni in una fase di pre-dissesto, con gravi difficoltà a garantire anche, già dai prossimi mesi, il pagamento degli stipendi a tutto il personale dipendente delle Province.

Da ricordare che un taglio di portata anche superiore riguarderà le amministrazioni regionali per gli anni 2015-2018 con un contributo di 4000 milioni di euro a cui vanno aggiunti i tagli delle precedenti manovre finanziarie per 1800 milioni di euro, che portano il contributo regionale a 5800 milioni di euro. Taglio che la stessa Corte dei Conti ha definito in una recente audizione in Parlamento "*oltremodo impegnativo*".

In questo difficile quadro, le Regioni responsabilmente hanno scelto di fare la loro parte per l'attuazione della Legge 56, condividendo con il Governo gli obiettivi di semplificazione istituzionale fissati nella Legge, e si apprestano ora a verificare con il Governo la possibilità di ricercare ulteriori elementi di condivisione per la sua attuazione. **Elementi che dovranno**

necessariamente fondarsi su quanto previsto dal comma 96 dell'articolo unico della Legge 56 in relazione alle regole che sovrintendono il processo.

Pur tuttavia, a fronte dei tagli che lo Stato ha imposto a tutti i livelli territoriali risulta complicato assicurare la adeguata copertura finanziaria al processo da parte delle Province, rendendo critica la riassegnazione alla Regione delle funzioni e dei relativi dei fondi (comprese le tipologie di entrata individuate dalla circolare n.1/2015, pagina 13, lettera a) per le funzioni regionali "delegate" alle Province.

In considerazione di quanto sopra ricordato circa gli effetti sui bilanci provinciali e regionali, occorrerebbe poter consentire maggiori spazi di manovra alle amministrazioni regionali.

Da ultimo, è conseguente, che sin da subito il Governo trasferisca alle Regioni e ai Comuni le quote dei Fondi di livello statale precedentemente assegnate alle Province non attinenti alle funzioni fondamentali (es. Fondo per le politiche giovanili).

ASPETTI CONCERNENTI LA RICOLLOCAZIONE E LA MOBILITA' DEL PERSONALE PROVINCIALE

In relazione al Personale, si rende necessario condividere tra le Regioni alcuni punti fermi per la mobilità del personale e per le procedure da seguire nella sede degli osservatori regionali.

In particolare, occorrerà dare indicazioni agli enti di area vasta di operare, come correttamente previsto dalla circolare 1/2015, il taglio del 50% della dotazione organica in termini di spesa e la relativa individuazione del personale avendo riguardo alle funzioni non fondamentali esercitate.

A tutto il personale delle città metropolitane e delle province, indipendentemente che resti in capo agli enti di area vasta o sia collocato in soprannumero, che maturi i previsti requisiti previdenziali nel biennio 2015-2016, andranno applicate anche le condizioni di pensionamento pre-Fornero (per il quale attivare automaticamente la procedura senza ulteriori oneri amministrativi) ivi incluso il personale adibito ai servizi dei centri per l'impiego e della polizia provinciale, che rimane per il momento, come previsto dalla circolare "sospeso" in attesa del riordino che avverrà con provvedimenti connessi a riforme statali. Per garantire piena funzionalità all'operazione di riordino e di efficientamento del sistema risulta altresì necessario consentire l'applicazione dell'articolo 2, comma 3, del decreto Legge n. 101/2013 anche al personale delle Regioni, in via automatica.

A questo punto, nell'ambito del personale sovrannumerario andrà individuato il contingente di personale addetto alle funzioni non fondamentali delegate dalle Regioni nei limiti delle risorse concesse dalle stesse, comprese le entrate (lett. A) pag. 13 circolare 1/2015).

Questo personale andrà individuato con criteri da definirsi negli Osservatori regionali (salvo che siano già stabiliti dalle leggi regionali approvate), così come previsto dalla circolare n. 1, che si ritiene utile, comunque, condividere tra tutte le Regioni, al fine di assicurare l'assoluta coerenza e correlazione tra le professionalità possedute dal personale trasferito e le funzioni che l'Ente destinatario, in base al processo di riordino regionale, sarà chiamato a svolgere.

Questo personale così individuato nelle sedi degli osservatori regionali (o in attuazione delle leggi regionali già approvate) sarà quello che dovrà necessariamente non entrare nel sistema informatico per la mobilità attivato dal Ministero della Pubblica amministrazione, in considerazione della necessità di garantire che il processo di riordino regionale possa adeguatamente andare avanti, secondo le tempistiche ivi individuate.

Al riguardo si fa presente che il Dipartimento della funzione pubblica ha già attivato il portale per il monitoraggio delle vacanze di organico il cui termine di compilazione scade il 13 aprile 2015.

Tale termine non è sostenibile atteso che nel portale dovrebbe confluire alla fine del percorso solo il personale sovranumerario/eccedentario, ossia quello non ricollocato.

Si ribadisce l'assoluta necessità che la Legge regionale sia elemento imprescindibile ai fini del processo di riordino. In queste fase attuativa, pertanto, si dovrà nella maniera più assoluta tenere in conto delle scelte che stanno via via assumendo le Regioni, anche sulla base delle attività che si stanno svolgendo nelle sedi degli Osservatori.

Le scelte di *governance* messe in campo dal Governo, anche condivisibili per le finalità e gli obiettivi posti a supporto del processo, come la piattaforma informatica per la gestione del processo di mobilità, non devono comportare meccanismi unilaterali sconnessi alle decisioni delle Regioni e dei rispettivi Consigli, che via via stanno maturando. Questioni queste, poste nell'ultima riunione dell'Osservatorio nazionale del 25 marzo 2015.

Come noto, tuttavia, il processo di riordino legislativo regionale non seguirà le stesse tempistiche. Si rende, quindi, necessario individuare delle soluzioni-ponte, in attesa della definitiva approvazione delle Leggi, anticipando il momento di individuazione di questo contingente di personale.

Si propone, pertanto, una volta condivisi i criteri per la mobilità negli osservatori regionali, **per le Regioni che ancora non hanno adottato la Legge di riordino, individuare una procedura che, attraverso la stipula di un Accordo in sede di Osservatorio regionale, a fronte delle disposizioni recate dai pdlr e dalle intenzioni manifestate dalla Regione circa la ricollocazione delle funzioni, individui il personale che attiene alle funzioni oggetto di riordino da parte della Regione, da incorporare, sin da subito, dal personale che dovrà seguire le procedure di mobilità** ed inserirsi nel sistema informativo nazionale. In tale ambito dovranno essere garantiti gli opportuni percorsi di confronto con le OO.SS.

Si dovrà, inoltre, valutare la possibilità di consentire processi di mobilità tra le Province, Regione e Comuni, laddove necessario per l'espletamento delle funzioni fondamentali, al fine di ottenere la massima ricollocazione nell'ambito territoriale regionale del personale delle Province.

Tutto ciò premesso, in relazione alla **ricollocazione del personale degli enti di area vasta**, si ritiene che una volta definiti i contingenti del personale:

- a) che rimane agli enti di area vasta per l'esercizio delle funzioni non trasferite;
- b) che transita alle singole regioni e alle amministrazioni locali per effetto del processo di riordino delle funzioni non fondamentali conseguenti alle varie leggi regionali nel caso in cui la regione, sulla base del precedente assetto, avesse delegato alla provincia l'esercizio di funzioni con connesso trasferimento di risorse finanziarie a copertura del costo del relativo personale e alle altre risorse strumentali correlate alle funzioni (pagina 13, lettera a) circolare 1/2015);
- c) che è impegnato nello svolgimento delle funzioni e dei compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, che rimane in carico alle Province sino al riordino;
- d) che è impegnato nello svolgimento dei compiti di vigilanza e di polizia provinciale, che rimane in carico alle Province sino al riordino;
- e) che è destinato al collocamento a riposo entro il 31 dicembre 2016 in relazione alla normativa vigente, comprese le previsioni di cui all'articolo 2, comma 3, del Decreto Legge n. 101/2013 e che deve rimanere assegnato agli enti di area vasta sino alla data di cessazione dal servizio, con oneri a carico degli stessi;

è automaticamente definito il personale sovranumerario/eccedentario che dovrà essere oggetto delle procedure di cui ai commi 424 e 425, dell'articolo 1, della Legge n. 190/2014 e che dovrà transitare nei ruoli delle amministrazioni periferiche dello Stato e delle altre diverse pubbliche amministrazioni a valere sulle capacità assunzionali relative agli anni 2015 e 2016.

In relazione al percorso di ricollocazione di tale personale, in carenza di disciplina di Legge regionale dovranno essere definiti in seno ai singoli osservatori i criteri per la gestione delle procedure di mobilità.

Occorrerà prevedere come criterio prevalente la valutazione delle professionalità maturate e delle esperienze lavorative pregresse del lavoratore che transita.

Si indicano, inoltre, i criteri, di massima, da adottare nella delibera degli osservatori regionali: residenza, situazione familiare (assenza del coniuge/convivente, in caso di presenza del coniuge/convivente evidenziazione del relativo stato di lavoratore o di non lavoratore, figli minori di anni 8 o figli minorenni di anni superiore a 8, persone conviventi a carico diverse da coniuge/convivente o figli), patologie gravi in assenza di dichiarazione di disabilità, situazione di handicap ovvero fruizione per se stessi della Legge n. 104/92, fruizione della stessa Legge per figli o parenti entro il 2°, anzianità di servizio nella categoria contrattuale di appartenenza, età anagrafica. Al riguardo, occorre specificare che in tali casi (pagina 13, lettera b) circolare 1/2015), fatte salve le prerogative datoriali di cui agli artt. 5 e seguenti del D.lgs. n. 165/2001, il processo di mobilità che ne consegue, sebbene con elementi di specialità, è ascrivibile alla fattispecie del passaggio diretto di personale tra amministrazioni pubbliche di cui all'art. 30 D.lgs. 165/2001 per cui le offerte di lavoro devono corrispondere alle necessità assunzionali censite negli atti di programmazione del fabbisogno e dei conseguenti piani assunzionali delle pubbliche amministrazioni.

In relazione poi, **alla fase di effettivo trasferimento dello stesso personale** occorrerà assumere queste prime indicazioni:

- Ferma restando la continuità dei servizi resi alla cittadinanza, occorrerà garantire che il processo di condivisione in sede di Osservatori regionali tenga conto della massima sincronia da ricercare tra i tempi per il trasferimento delle funzioni e quello del relativo personale (anche in relazione alle OO.SS.);
- Fermo restando che il personale trasferito presso gli enti subentranti manterrà il diritto a tutti gli istituti economici previsti dal CCNL e dai CCDI fino alla sottoscrizione dei nuovi contratti, si ritiene opportuno, al fine di garantire la corretta e trasparente gestione delle risorse economiche legate al trattamento accessorio, prevedere soluzioni tecniche che consentano di semplificare la definizione e la gestione dei fondi contrattuali. Occorre poi chiarire relativamente al trasferimento del salario accessorio dai Fondi delle province, che tale possibilità deve essere prevista non solo in caso di ricollocazione del personale a seguito del rientro delle funzioni in precedenza delegate (con conseguente rientro anche delle risorse precedentemente trasferite alle province stesse), ma anche in caso di mobilità del personale in esubero a valere sul turn over.) E' necessario acquisire per tale aspetto un chiarimento specifico da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- La titolarità di incarichi dirigenziali (tra questi sono comunque esclusi gli incarichi 110 TUEL) o di posizione organizzativa/alta professionalità, sarà oggetto di verifica presso l'Ente ricevente, circa la compatibilità dell'incarico e la permanenza dello stesso incarico in relazione ai nuovi assetti organizzativi di cui l'Ente destinatario dovrà necessariamente dotarsi. Ogni incarico dirigenziale o di posizione organizzativa/alta professionalità ha infatti una durata determinata e

risponde ad un'esigenza specifica di organizzazione degli uffici che compete in via esclusiva all'ente destinatario quale datore di lavoro.

ASPETTI PROBLEMATICI PER LA RICOLLOCAZIONE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO E FUNZIONI IN MATERIA DI MERCATO DEL LAVORO

Con riferimento al personale dei **centri per l'impiego**, la normativa statale ha previsto una procedura diversa per la sua ricollocazione, in considerazione della riforma del mercato del lavoro avviata dal Governo con la Legge 183 del 2014, al momento non ancora conclusa. Infatti, nonostante la delega scada a metà giugno, non è noto quando sarà costituita l'Agenzia nazionale di cui alla citata Legge, né come sarà organizzata/articolata e, pertanto, non è possibile effettuare una previsione sulla conclusione delle procedure di mobilità. Si ricorda, al riguardo, la posizione espressa dalle Regioni sulla Legge 183/2014 e in particolare sul riordino dei servizi per il lavoro, finalizzata alla realizzazione di un modello di Sistema nazionale del lavoro fondato su un'Agenzia nazionale per l'Occupazione e su una rete di agenzie regionali deputate alla gestione sul territorio degli interventi di politica attiva.

Peraltro, la Legge di stabilità 2015 - articolo 1, commi 427 e 429 - prevede la possibilità di utilizzare il Fondo Sociale Europeo per assicurare la continuità delle attività svolte dai servizi per l'impiego, tramite il finanziamento del personale anche con contratti a tempo indeterminato.

In merito alla fattibilità e ai limiti tecnici di tali operazioni, considerato che non si può finanziare con il FSE contratti a tempo indeterminato (possibili solo per progetti specifici), le verifiche tecniche hanno evidenziato il carattere certamente non risolutivo del contributo che può derivare da tali risorse. Infatti, da un lato l'effettiva capienza e disponibilità delle risorse comunitarie nei POR non sono tali da consentire il finanziamento totale dei servizi, nella maggior parte dei casi neanche per la parte relativa ai servizi "aggiuntivi".

Dall'altro lato **il rispetto delle regole comunitarie e nazionali connesse alla gestione del FSE** suggerisce cautela e, oltre certi limiti (considerata la necessità di riprogrammare i POR, nonché l'impossibilità di utilizzare il finanziamento per attività ordinarie) **impone senz'altro la verifica con la CE sulla praticabilità di tali norme e quindi la finanziabilità di tali interventi**. Ferma restando la discrezionalità delle amministrazioni regionali sull'utilizzo di fondi europei destinati allo sviluppo per corrispondere gli emolumenti al personale dei Centri per l'impiego, comunque il confronto con la Commissione Europea deve essere effettuato dal Governo e certo non dalle singole Regioni. A tale proposito la nota trasmessa dal Direttore Generale del Ministero del Lavoro agli Assessori regionali al lavoro lo scorso 9 marzo dà conto dell'avvio di una "*interlocuzione generale*" da parte del Ministero del lavoro, in quanto capofila del FSE, con la Commissione europea sulla fattibilità dell'operazione. La stessa nota inoltre evidenzia che, sebbene il Ministero svolga una valutazione sui progetti necessari per accedere all'anticipazione delle risorse, per quanto attiene all'ammissibilità della spesa **ogni responsabilità rimane in capo alle autorità di gestione dei Programmi**.

Va sottolineato, inoltre, come la maggior parte delle Regioni abbia appena ricevuto la decisione della Commissione Europea di approvazione del POR e per modificarlo al fine di finanziare in modo significativo le attività dei CPI occorrerebbe riaprire il negoziato con la CE e attendere una nuova Decisione, ove le spese siano ritenute ammissibili. I tempi di questa procedura non sono brevi e rendono questa scelta comunque di non rapida esecuzione e quindi non efficace per far fronte all'emergenza.

In tale scenario di gravi impedimenti giuridici, finanziari e procedurali, dovrebbe essere valutata la possibilità di provvedere agli interventi per il personale dei CPI attraverso le risorse del PON “Servizi politiche attive per l’occupazione” a titolarità del Ministero del Lavoro, nei limiti consentiti dalle norme comunitarie.

Peraltro il Ministro Poletti - nell’incontro avuto con gli assessori al lavoro il 25 marzo 2015 – ha avanzato un’ipotesi di lavoro per pervenire alla stipula di un Accordo quadro da cui far discendere accordi bilaterali tra il Ministero e singole Regioni sulla riorganizzazione dei servizi per il lavoro, ivi compreso il personale, in attuazione della riforma delle Province e del Jobs Act. Il Ministero intenderebbe in proposito intervenire con risorse proprie per il rafforzamento e la qualificazione dei Centri per l’impiego ma non per garantire i costi del personale. Le Regioni hanno manifestato la disponibilità ad individuare soluzioni condivise per garantire la funzionalità del sistema, **fermo restando che la copertura dei costi del personale non può in alcun modo essere addebitata alla Regioni**, considerato che questo personale fu trasferito direttamente dallo Stato alle Province con le relative risorse, senza alcun passaggio dalle Regioni, per effetto del D.Lgs 469/1997 e dei DPCM attuativi 1999-2000.

ASPETTI CONCERNENTI LA POLIZIA PROVINCIALE

In particolare, quanto ai Corpi di polizia provinciale, oltre alla necessità di copertura integrale della spesa da parte dello Stato, appare necessario il coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni in ordine alla futura collocazione. Ciò è particolarmente rilevante per quelle Regioni che decidono di riassumere funzioni nelle quali la polizia provinciale svolge gran parte dei suoi compiti. Anche qui, un approfondimento delle problematiche che emergono nel processo di riordino suggerisce un ulteriore intervento normativo, comunque volto a garantire le attività di controllo oggi svolte dalla polizia provinciale. Si ribadisce quanto detto in premessa circa la responsabilità statale circa la copertura finanziaria di detto personale.

Roma, 2 aprile 2015