



L'attuazione della Riforma Delrio nell'ordinamento regionale

dott.ssa Marta Mattiuzzi

*Venezia, 14 -15 dicembre 2016,
Palazzo Grandi stazioni*



Criticità generali del processo di riordino

- Mancata definizione dei contenuti delle funzioni fondamentali e di quelle non fondamentali oggetto di riordino
- Stretta tempistica prevista dalla legge Delrio
- Ritardo delle Regioni in ordine all'approvazione delle leggi di riordino
- Interventi statali che hanno compromesso l'attuazione dei principi della legge Delrio (come quello della corrispondenza funzioni e risorse)

In particolare, la Legge di stabilità 2015 ha operato tagli ai bilanci delle Province e ha previsto la riduzione del 50% della spesa della dotazione organica delle Province e la ricollocazione del personale addetto alle funzioni non fondamentali, con oneri a carico delle Regioni



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 50/2015 = sulla legge 56/2014

La Provincia viene configurata quale ente territoriale *“con funzioni di area vasta”*, le quali *«si riducono a quelle qualificate “fondamentali” (elencate nel comma 85) e a quelle, meramente eventuali, indicate nei commi 88 e 90»*.



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 50/2015 = sulla legge 56/2014

«In dipendenza dell'attuazione del complesso procedimento delineato nei commi da 89 a 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, culminato nell'Accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 e seguito dall'emissione del d.P.C.m. indicato nel comma 92, può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere sul complesso motivo in esame, sia *in virtù della definizione congiunta delle competenze* (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia *avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato.*



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 50/2015 = sulla legge 56/2014

Le unioni di comuni si risolvono in «*forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza*» e non costituiscono un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune, per cui rientrano, infatti, nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117.

La fusione di Comuni non configura «*l'istituzione di un nuovo ente territoriale*» (che sarebbe di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, co. 2, lettera p), Cost.



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 159/2016 = sul taglio della dotazione organica delle Province (art. 421 ss. legge n. 190/2015)

La legge n. 56/2014 delinea una riforma che ha una sua organicità: si tratta di un intervento che non può essere riservato a livello normativo statale e che va ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117 co. 2, lettera p), cost.

La disciplina del personale costituisce uno dei passaggi fondamentali della riforma e dunque anche la normativa contenuta nei commi 421 e ss. della legge 190/2014 deve farsi rientrare nella competenza esclusiva dello Stato (e non nella materia «organizzazione amministrativa degli enti locali» affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni).



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 159/2016 = sul taglio della dotazione organica delle Province (art. 420 ss. legge n. 190/2015)

Il legislatore statale ha ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere «*una spinta acceleratoria*», sia per assicurare l'«*uniformità*» dei nuovi assetti istituzionali.

Il legislatore ha optato per una soluzione meno invasiva del potere sostitutivo (pure previsto) e ha posto dei “*paletti indiretti*» alla nuova aggregazione delle funzioni, attraverso la distribuzione del personale e della relativa spesa.



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 159/2016 = sul taglio della dotazione organica delle Province

Il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge 190/2015, secondo il quale, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

In tal modo viene garantita la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio.



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 159/2016 = sul taglio della dotazione organica delle Province

L'intervento dello Stato è finalizzato ad evitare che l' «*utilizzo ampio*» dei principi di sussidiarietà e adeguatezza ex art. 118 cost. porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte – o comunque una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali: ciò sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che è quella della «soppressione delle Province o quantomeno del loro *ridimensionamento*».



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 205/2016 = sulla riduzione spese correnti delle Province (art. 1, comma 418, Legge n. 190/2014)

Secondo la Regione, le norme impugnate impedirebbero il passaggio delle risorse dalle province agli enti subentranti (Regione e comuni) nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, cosicché da un lato gli enti stessi *«difficilmente potranno disporre delle risorse necessarie a finanziare le funzioni non fondamentali loro attribuite»*, dall'altro la Regione *«vedrà inevitabilmente ed illegittimamente compressa la propria potestà legislativa [di riordino delle funzioni], de facto vincolata e limitata dalla scarsità di risorse finanziarie provinciali imposta dallo Stato, tramite il contributo forzoso de quo»*.



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 205/2016 = sulla riduzione spese correnti delle Province (art. 1, commi 418 Legge n. 190/2014)

- La riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla fase di passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti, con conseguente riduzione dell'organico
- Le risorse versate allo Stato si devono ritenere destinate a una futura riassegnazione agli enti subentranti

Cfr. art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014, secondo cui:
«Le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali, sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite, in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione» (Principio della corrispondenza tra funzioni e risorse finanziarie)



Giurisprudenza costituzionale sulla Riforma Delrio

Sentenza 205/2016 = sulla riduzione spese correnti delle Province (art. 1, commi 418 Legge n. 190/2014)

Se anche le norme impugnate impedissero una «libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali» da parte delle regioni, «concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014», il principio di leale collaborazione non ne risulta violato, dato che un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).



Cosa ha fatto la Regione del Veneto?

Legge regionale n. 19/2015 recante principi per il riordino delle funzioni non fondamentali delle Province e della Città metropolitana di Venezia

Stipula dell'Accordo quadro tra Regione, Province e Città metropolitana di Venezia in data 26 settembre 2016, in sede di Osservatorio regionale.

Avvio del processo di riordino

- a) avvio della riorganizzazione delle funzioni in ottica di efficientamento (Accordo quadro);
- b) elaborazione di una proposta condivisa di riordino normativo (Collegato)



La legge regionale n. 19/2015

finalità

riordino in ottica di efficientamento delle funzioni e dei servizi

funzioni

mantenimento del livello provinciale e disposizioni sulle specificità territoriali (Belluno e Venezia)

risorse umane

salvaguardia dell'occupazione e delle professionalità dei dipendenti provinciali (in particolare della polizia)

risorse finanziarie

copertura finanziaria del costo del personale e delle funzioni compreso

fase attuativa

valorizzazione del metodo concertativo tra Regione e Province



Funzioni delle Province (art. 2 LR 19)

Le Province, quali enti di area vasta, oltre alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, continuano ad esercitare le funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione



Città metropolitana di Venezia e Provincia di Belluno (art. 3 e 4 LR 19)

1) La Città metropolitana di Venezia

- a) conferma delle stesse funzioni non fondamentali confermate in capo alle Province;
- b) Possibilità futura di conferimento, con legge regionale, ulteriori funzioni

2) Provincia di Belluno

- a) Conferma delle stesse funzioni non fondamentali confermate in capo alle altre Province
- b) Conferma delle ulteriori funzioni già conferite dalla normativa vigente
- c) Conferimento di funzioni ai sensi della legge regionale 8 agosto 2014, n. 25 (non ancora attuata)



Politiche per il lavoro (art. 5 LR 19)

regime transitorio biennio 2015 e 2016

- convenzione tra la Regione e il Ministero del Lavoro (9 dicembre 2015) e convenzione tra la Regione e le singole province per regolare i rapporti relativi alla gestione dei Centri per l'impiego (26 settembre 2016)
- responsabilità organizzativa e amministrativa della gestione dei Centri per l'impiego e il relativo personale restano affidati alle Province e alla Città metropolitana di Venezia
- finanziamento dei costi del personale dei Centri per l'impiego, attraverso il trasferimento alle Province e alla Città metropolitana di Venezia della quota di risorse nazionali e regionali, secondo quanto previsto dalle intese istituzionali nazionali (2/3 statale e 1/3 regionale) (accordo quadro Stato-Regioni in data 30 luglio 2015).



Società, enti strumentali ed agenzie (art. 6 LR 19)

predisposizione a cura delle Province di un atto ricognitivo e di una proposta di riordino delle società, enti strumentali ed agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale che, in base alla normativa regionale, esercitano funzioni di competenza provinciale, ovvero funzioni di organizzazione di servizi di rilevanza economica, ai fini della loro soppressione (Art. 1, co. 90 L. 56/2014)



Risorse finanziarie (art. 8, commi 3 LR 19)

Anno 2016 = per il finanziamento destinato alla copertura della spesa relativa alle funzioni non fondamentali, la Regione ha messo a disposizione **35 milioni euro**, a cui si sono aggiunti, con variazione di bilancio, **1 milione e 300 mila euro**.

Anno 2017 = nel bilancio pluriennale è previsto lo stanziamento di **40.000.000,00**

DGR n. 923/2016 e DGR n. 1345/2016 = definiti i criteri di riparto delle risorse finanziarie destinate a copertura delle funzioni (compreso il personale).

altri oneri correnti = destinazione prioritaria delle risorse al finanziamento dei servizi sociali (assistenza alunni con disabilità sensoriali); erogazione nell'esercizio corrente in unica soluzione.



Risorse umane (art. 8, commi 4-7 LR 19)

trasferimento del personale addetto a tutte le funzioni non fondamentali confermate alla Città metropolitana di Venezia e alle province nella dotazione organica della Regione e distacco del medesimo personale presso i predetti enti (eccezione per il personale di polizia provinciale e per quello addetto ai Centri per l'impiego) (1° gennaio 2016)

inizio operatività del sistema di erogazione diretta degli stipendi da parte della Regione (1 luglio 2016)

confluenza in specifici fondi separati delle risorse finanziarie destinate al personale provinciale, in particolare di quelle destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (risorse decentrate)



strumenti attuativi (art. 8, commi 1 e 8 LR 19)

Accordi tra la Regione e le singole province e la Città metropolitana di Venezia, per la definizione degli standard dei servizi, delle risorse umane e della dotazione dei beni strumentali necessari alla attuazione della legge.

Disegni di legge e provvedimenti amministrativi necessari all'attuazione della legge, nonché disegni di legge di riordino di specifiche funzioni.



Accordo quadro tra Regione, province e città metropolitana di Venezia del 26 settembre 2016

Finalità (art. 2)

L'Accordo quadro individua i principi guida, condivisi tra le Parti, diretti a governare il processo di riorganizzazione delle funzioni conferite dalla Regione alle Province e alla Città metropolitana di Venezia, nel perseguimento dell'obiettivo del loro efficientamento e nel rispetto dei principi di leale collaborazione, di adeguatezza e di buon andamento.



Principi (art. 3)

La Regione esercita le funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, al fine di garantire razionalizzazione, efficienza e omogeneità nell'esercizio delle funzioni conferite e dei servizi.

Le Province e la Città metropolitana di Venezia esercitano le proprie competenze organizzative e gestionali nell'esercizio delle funzioni conferite, secondo gli obiettivi strategici ed operativi, con relativi indicatori, inseriti nei documenti di programmazione allegati al proprio bilancio preventivo, **in conformità agli indirizzi stabiliti dalla Regione.**



Processo di riorganizzazione (art. 4)

Le Parti si impegnano a collaborare per la realizzazione del processo di riorganizzazione, che si articola nelle seguenti fasi:

- ricognizione delle funzioni conferite;
- individuazione degli standard di servizio, nonché dei correlativi fabbisogni di risorse umane mediante la stipula di accordi tra la Regione, le Province e la Città metropolitana di Venezia;
- individuazione e attuazione, a cura delle Province e della Città metropolitana di Venezia, delle proposte di riassetto organizzativo in ottica di efficientamento e in conformità agli standard definiti;
- monitoraggio e valutazione dell'attività realizzate e dei risultati ottenuti.



Risorse umane (art. 6)

Le Province si impegnano a garantire il corretto svolgimento delle funzioni non fondamentali, avvalendosi del personale distaccato, nel rispetto dell'Accordo in data 30 ottobre 2015 e dei principi definiti con l'Accordoquadro.

Gli incarichi dirigenziali e di posizione organizzativa sono prorogati alla data del **31 dicembre 2016**, nelle more dell'attuazione del processo di riordino.

Forme di mobilità verso gli uffici regionali e tra le diverse sedi provinciali, nonché assegnazione all'esercizio di altra funzione non fondamentale nell'ambito della stessa Provincia



Risorse finanziarie (art. 7)

La Regione provvede **all'erogazione delle risorse finanziarie**, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale, previo parere della Conferenza e dell'Osservatorio regionale, anche tenuto conto dei risultati conseguiti in ottica di efficientamento nell'ambito del processo di riorganizzazione.

Per l'esercizio 2016, la Regione si impegna a mettere a disposizione delle Province e della Città metropolitana di Venezia **1 milione di euro**, in aggiunta ai **35 milioni** già stanziati con il bilancio di previsione 2016, fermo restando le pattuizioni in materia di mercato del lavoro e la quota del fondo statale in materia di servizi sociali.



Riordino normativo (art. 8)

La Giunta regionale, con successivi disegni di legge o provvedimenti amministrativi, può provvedere al **riordino delle funzioni conferite**, previo parere della Conferenza e dell'Osservatorio regionale.

La Regione valorizza il ruolo istituzionale della Città metropolitana di Venezia, quale ente primariamente deputato allo sviluppo strategico ed al governo del territorio metropolitano.

La Regione valorizza altresì la specificità della **Provincia di Belluno**, anche prevedendo la costituzione di un specifico tavolo tecnico finalizzato ad aprire il confronto per dare attuazione alla LR 25/2014



Società e Potere sostitutivo (art. 9-10)

Le Province e la Città Metropolitana di Venezia si impegnano a presentare alla Regione, entro tre mesi dalla sottoscrizione del presente accordo, **una ricognizione delle società, degli enti strumentali e delle agenzie partecipate** operanti nell'ambito delle funzioni loro conferite dalla Regione.

In caso di persistente inerzia o inadempimento nell'esercizio delle funzioni da parte delle Province e della Città metropolitana di Venezia, si applica l'art. 16 «**Potere sostitutivo**» LR n. 11/2001.



Proposta normativa di riordino

- 1) Collegato alla legge di stabilità regionale 2017 (PDL n. 194)
- 2) Linee guida per il riordino condivise nell'Osservatorio regionale del 6 dicembre 2016
- 3) DGR/DDL n. 32 del 25 novembre 2016 «*Servizio Regionale di Vigilanza*».



art. 1, co. 1 e 2, Collegato

1) riallocazione in capo alla Regione delle funzioni conferite alle Province e alla Città metropolitana di Venezia nelle materie di: *caccia e pesca, turismo, agriturismo, economia e sviluppo montano, energia, industria, artigianato e commercio, sociale, mercato del lavoro, difesa del suolo, lavori pubblici.*

2) conferma di capo alle Province e alla Città metropolitana di Venezia delle funzioni in materia di: *pianificazione territoriale, protezione civile, cultura, formazione professionale, cave, parchi, sport.*



Art. 1, co. 3 e 3 bis e 4, Collegato

Conferma in capo alla Provincia di Belluno delle funzioni già conferite ai sensi della normativa regionale vigente, «*nelle materie di cui all'art. 13 della LR 25/2014*», ad esclusione della caccia e pesca (*politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio e tutela del paesaggio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, foreste, sostegno e promozione delle attività economiche, dell'agricoltura e del turismo*)

Conferma in capo alla Provincia di Rovigo dei diritti esclusivi di pesca

Mercato del lavoro = proroga per il 2017 del regime transitorio ex art. 5 LR 19/2015



art. 2, Collegato «Disposizioni transitorie»

Le Province e la Città metropolitana di Venezia continuano ad esercitare le funzioni riallocate in capo alla Regione, fino alla definizione del nuovo assetto normativo e organizzativo da attuarsi per due vie:

- a) interventi legislativi di adeguamento della normativa di settore
- b) provvedimento amministrativo di Giunta regionale diretto alla definizione gli indirizzi e le modalità organizzative per l'esercizio delle funzioni e delle risorse strumentali.
- c) turismo = definizione, d'intesa con le Province e la Città metropolitana di Venezia, delle modalità organizzative relative alla statistica, alla classificazione delle strutture ricettive e le relative sanzioni.



art. 3 bis, Collegato **«Servizio Regionale di Vigilanza»**

E' istituito il Servizio regionale di vigilanza, al quale spetta il controllo correlato alle funzioni non fondamentali, e in particolare alla vigilanza ittico-venatoria.

E' previsto altresì il trasferimento nella dotazione organica della Regione del personale addetto alle attività di polizia provinciale.



Prospettiva futura

Realizzazione di un nuovo sistema di *governance* locale improntato al principio di sussidiarietà:

a) Rafforzamento del ruolo della Regione quale Ente di programmazione e di indirizzo

b) Valorizzazione delle Autonomie locali, sia quali Enti destinatari di funzioni amministrative, sia come ambiti territoriale ottimale per l'esercizio di funzioni.



Impegni futuri per la Regione

Esercizio di un forte ruolo di coordinamento in capo alla Regione, in merito iniziative di riforma del sistema delle autonomie locali

Riconoscimento alle Province di un proprio ruolo di coordinamento sul territorio di area vasta: a) sia in merito alla promozione delle forme associative delle funzioni fondamentali dei comuni, valorizzando il Piano di riordino territoriale attuativo della legge regionale n. 18/2012;

b) sia prospettando il conferimento di funzioni ulteriori in materia di Intese programmatiche di area (IPA), e di servizi di rilevanza economica (ATO idrico, rifiuti e trasporti pubblici locali);

2) adozione di un piano di razionalizzazione degli enti, agenzie e società che esercitano funzioni e servizi di competenza provinciale