

PREMESSA

L'analisi della tematica delle funzioni degli Enti di area vasta è ampia e presenta alcuni aspetti di notevole complessità anche in virtù del diverso approccio utilizzato del legislatore nella legge n. 56 del 2014, che ne ha tracciato i contorni secondo un criterio differente rispetto al sistema di funzioni amministrative delineate nell'assetto normativo precedente. La legge c.d. Delrio amplia infatti, in omaggio al principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., l'ambito di operatività del principio di differenziazione, sicché la l. n. 56 del 2014:

- da una parte sembrerebbe far riferimento a “ambiti di materie” (ciò è molto evidente con le funzioni fondamentali delle Città metropolitane) all'interno delle quali si possono collocare le precedenti funzioni amministrative, senza tuttavia (necessariamente) esaurire “la nuova funzione c.d. fondamentale”;
- dall'altra sembrerebbe in alcuni casi fa assurgere a “funzioni fondamentali” ciò che nel sistema ante l. n. 56/14 rappresentava in parte un servizio all'interno della funzione (es.: **Servizio 0107** - Servizio statistico **Servizio 0108** - Servizi di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali della provincia, all'interno della funzione 01 – Funzioni generali di amministrazione – oggi funzione fondamentale delle province di cui all'art. 1, comma 85, lett. d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali).

Questo nuovo scenario fa emergere la necessità di individuare con chiarezza le funzioni c.d. fondamentali e non dei nuovi Enti di area vasta delineati dalla medesima legge n. 56 del 2014, ricalibrando le funzioni amministrative ed i servizi come delineati dal quadro normativo antecedente alla l. n. 56 del 2014. Tale attività richiede una attenta ed ampia analisi delle funzioni (di cui si dovrebbero occupare anche gli Osservatori di cui all'Accordo adottato ai sensi dell'art. 1, comma 91, della l. n. 56 del 2014).

In questo contesto, l'intervento della previsione di cui all'art. 1, comma 421¹ della legge di stabilità del 23 dicembre 2014, n. 190, pone con ulteriore forza la necessità di riallocare il personale degli enti di area vasta all'interno delle funzioni fondamentali e non fondamentali, per poter effettuare le richieste riduzioni di spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Il FormezPA, al fine di dare attuazione alla suddetta legge di stabilità (ratio - riduzione spesa di personale), propone un metodo per l'aggregazione delle funzioni amministrative e dei collegati servizi degli Enti locali relativi al quadro normativo antecedente alla l. n. 56 del 2014, riportandole alle funzioni fondamentali e non degli Enti di Area vasta di cui alla legge n. 56 del 2014.

Le (allegate) tabelle A e B propongono una prima dimostrazione metodologica effettuando una simulazione in base ai dati forniti dalla provincia di Vercelli come rielaborati dal FORMEZ PA (aggregati per funzioni e servizi).

In particolare la tabella A mette a confronto, così riaggregandole:

- a) COLONNA N. 1 - le funzioni fondamentali delle province di cui ai commi 51 e 53, come delineate dall'art. 1, comma 85, l. n. 56 del 2014;
- b) COLONNA N. 2 – le funzioni amministrative delle province di cui all'art. 19 TUEL;
- c) COLONNA N. 3 - le funzioni amministrative delle province delineate ai fini della individuazione delle voci di spesa per il calcolo dei fabbisogni standard di cui all'art. 21, comma 4, legge 5 maggio 2009, n. 42 - *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*;

¹ L'art. 1, comma 421 prevede che: *“La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario e' stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo”*.

d) COLONNE N. 4 E 5 - le funzioni ed i servizi come classificati nel bilancio provinciale ad opera dello schema di bilancio di cui al D.P.R. n. 194 del 1996². Ci è noto che il D.P.R. in questione è stato abrogato a far data dal 1° gennaio 2015 dall'art. 77 del d.lgs. n. 118 del 2011, articolo aggiunto dal d.lgs. n. 126 del 2014. Tuttavia le tabelle di rilevazione fornite dalle province, in attuazione del D.P.C.M. del 26 settembre 2014, hanno ad oggetto i dati sul personale suddiviso per funzioni e servizi alla data 08.04.2014, come richiesto dalla legge di stabilità e dunque ancora in base al modello di bilancio di cui al D.P.R. n. 194 del 1996. Sicché l'elenco di funzioni e servizi (e la correlata attribuzione del personale delle province) delineati nel suddetto modello è da ritenersi valida ai fini della suddetta simulazione.

La tabella B evidenzia quali funzioni amministrative e servizi rimangono “fuori” dal perimetro delle funzioni fondamentali stabilite dall'art. 1, comma 85, l. n. 56 del 2014, delineando così “per sottrazione” le funzioni non fondamentali (nel caso in simulazione – provincia di Vercelli). In particolare:

- a) COLONNA N. 1 - indica le funzioni amministrative delle province delineate ai fini della individuazione delle voci di spesa per il calcolo dei fabbisogni standard di cui all'art. 21, comma 4, legge 5 maggio 2009, n. 42 - *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*; le funzioni fondamentali delle province di cui ai commi 51 e 53, come delineate dall'art. 1, comma 85, l. n. 56 del 2014;
- e) COLONNA N. 2 - le funzioni amministrative delle province di cui all'art. 19 TUEL;
- b) Colonna 3 e 4 - le funzioni ed i servizi come classificati nel bilancio provinciale ad opera dello schema di bilancio di cui al D.P.R. n. 194 del 1996.

² *Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*. Il d.lgs. n. 77 del 1995 è stato abrogato ed i suoi articoli in parte trasfusi nel TUEL. I modelli di bilancio del D.P.R. n. 194 del 1996 sono stati abrogati a decorrere dal 1° gennaio 2015, vedi il n. 1) della lett. h) del comma 1 dell'art. 77, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

E' da ricordare inoltre che la geometria delle funzioni e dei servizi per i quali si procede alla aggregazione è una “geometria variabile” in quanto le province sono titolari anche delle funzioni eventualmente conferite da leggi dello Stato o dalle leggi regionali in base a quanto stabilito dall'art. 118, comma 2, Cost.. Sicché il modello che si propone, ferme restando le linee principali, necessita nell'ambito di ciascuna regione, di alcune nuove calibrature.

Non sono in questa fase oggetto di aggregazione:

- a) le ulteriori funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 86³, l. n. 56/2014 facenti capo alle Province di cui all'art. 1, comma 3 secondo periodo⁴ l. n. 56/2014;
- b) le funzioni delle province cui all'art. 1, comma 88⁵ l. n. 56/2014;
- c) le funzioni delle Città metropolitane.

³ Ossia: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed Enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli Enti predetti.

⁴ Ossia le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri

⁵ La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.