

1. *Premessa.*

La quarta relazione semestrale della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa viene presentata al Parlamento quasi in coincidenza con la scadenza del termine per il completamento del processo di trasferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, avviato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e proseguito con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 che ha dato attuazione generale ai principi e criteri direttivi indicati al Capo I della legge delega.

Il completamento del trasferimento deve intervenire entro il 31 dicembre 2000, in modo da garantire alle regioni e agli enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2001, l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali (articolo 7 del decreto legislativo n. 112 del 1998).

Il processo di decentramento amministrativo, iniziato con la ripartizione delle competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, e portato avanti nell'ultimo anno attraverso i decreti di trasferimento dei beni e delle risorse, è pertanto giunto alla sua conclusione.

La Commissione ha seguito tale processo, sia nella fase di predisposizione dei diversi provvedimenti, sia nella fase di attuazione degli stessi, acquistando così anche consapevolezza in ordine alle difficoltà che il decentramento amministrativo ancora incontra. E a tali difficoltà intendono appunto rispondere le iniziative contenute nel disegno di legge finanziaria 2001, in corso di esame al Senato (A.S. 4885), le quali si propongono di trovare soluzione sia a possibili ritardi nell'attuazione dei trasferimenti sia ad insufficienza nelle dotazioni finanziarie necessarie.

La quarta relazione semestrale sembra quindi costituire un utile momento per fare il punto complessivo della materia del decentramento amministrativo attraverso una ricognizione d'insieme di tutto il processo. La ricognizione ha ad oggetto non solo il decentramento amministrativo, ma anche la riorganizzazione degli apparati pubblici che costituisce l'altro aspetto, direttamente connesso al primo, della riforma amministrativa avviata dalla legge n. 59.

Tale ricognizione appare ancora più necessaria in considerazione del disegno di legge costituzionale recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, approvato in sede di prima deliberazione dalla Camera dei Deputati e in prima deliberazione dal Senato della Repubblica (A.C. 4462B) che introduce espressamente all'articolo 118 della Costituzione i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza quali criteri da seguire nella allocazione delle funzioni amministrative presso i diversi livelli istituzionali, e che delinea una struttura di tipo federale con forte riduzione delle funzioni, dei compiti e delle missioni dell'amministrazione dello Stato.

2. Il decentramento amministrativo: la ripartizione delle funzioni.

La definizione con il decreto legislativo n.112 del 1998 del quadro normativo del decentramento amministrativo non ha comunque garantito l'effettivo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, essendosi provveduto con tale provvedimento solo alla elencazione tassativa delle funzioni che restano in capo allo Stato e all'elencazione meramente indicativa delle funzioni di competenza regionale e locale. In effetti il decreto legislativo, riprendendo peraltro il disegno della legge delega, rinvia a leggi regionali per la ripartizione all'interno delle singole regioni delle funzioni trasferite, e a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'individuazione nonché per la ripartizione delle risorse finanziarie, umane strumentali ed organizzative tra le regioni e gli enti locali. Inoltre, il decreto condiziona l'effettivo trasferimento delle funzioni al 1° gennaio 2001 al previo adeguamento della struttura organizzativa degli enti locali, intendendo con questo la costituzione di qualsivoglia forma associativa negli ambiti territoriali indicati come adeguati od ottimali: tale adempimento, che non pare nella sua fase conclusiva, diventa così condizionante per l'attuazione della riforma.

La Commissione, attraverso una serie di audizioni che hanno visto come protagonisti anche rappresentanti delle regioni e degli enti locali, ha voluto pertanto focalizzare l'attenzione sullo stato di attuazione regionale del decentramento, con particolare riferimento alla questione dell'associazionismo comunale, determinante per il successo dell'operazione.

In effetti, le regioni hanno in gran parte portato a compimento la fase di puntuale individuazione in ciascun settore delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo a se medesime, come previsto all'articolo 4, comma 5, della legge n. 59. Risultano così emanate da tutte le quindici regioni a statuto ordinario le leggi di ripartizione delle funzioni tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura (decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143). Nel settore del trasporto pubblico locale (decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422) solo la regione Campania non ha ancora adottato la relativa legge, il cui progetto, approvato dalla Giunta, risulta in discussione presso la commissione consiliare competente. Analogamente, in materia di mercato del lavoro (decreto legislativo 3 dicembre 1997, n. 469), si registra esclusivamente la mancata emanazione della legge di ripartizione delle funzioni tra enti locali della regione Calabria. Con riferimento poi al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, concernente il trasferimento generale di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, le regioni prive di una legge di ripartizione di dette funzioni sono tre (Calabria, Campania e Veneto); risultano invece non esaustive di tutte le materie comprese nel decreto n. 112 le leggi regionali adottate dalle regioni Piemonte e Puglia.

Pertanto, fatta eccezione per la questione del trasferimento di risorse finanziarie che è rimessa ad atti di competenza governativa (paragrafo 2.2), la responsabilità delle istituzioni regionali in ordine al

decentramento amministrativo permane circa la definizione degli ambiti ottimali, che costituisce la premessa per l'esercizio associato delle funzioni decentrate.

2.1. L'esercizio associato delle funzioni e dei compiti amministrativi da parte dei comuni.

2.1.1. Il quadro normativo.

L'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha stabilito che le regioni conferiscano alle province, ai comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale nell'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra i quali il principio di adeguatezza, « in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni » (articolo 4, comma 3, lettera g).

Il successivo comma 5 prevede in capo al Governo uno specifico potere sostitutivo (con uno o più decreti legislativi) qualora le regioni non abbiano adottato la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa (1).

Esplicitando i principi enucleati nella legge, l'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, prevede che ciascuna regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, determini, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province ed alle comunità montane, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano "livelli ottimali" di esercizio delle stesse, concordandoli con gli enti locali nelle idonee sedi di concertazione.

In ordine all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni è intervenuto anche l'articolo 33 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) operando una ricognizione delle disposizioni contenute nel citato articolo 3 del decreto legislativo n. 112/1998 e nella legge n. 142/1990. In particolare il comma 4 dell'articolo 33 del citato T.U. dispone che per favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale, le regioni disciplinano, con proprie leggi, le forme di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni da parte dei comuni, nell'ambito del programma di riordino territoriale concordato con gli enti locali. La disposizione transitoria contenuta nell'articolo 35 dello stesso

(1) Con il decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96, sono state emanate le disposizioni sostitutive applicabili alle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia e Calabria fino alla data di entrata in vigore di ciascuna legge regionale.

T.U. stabilisce che le regioni adottano le suddette leggi entro il 21 febbraio 2001. Trascorso inutilmente tale termine il Governo provvede a dettare la relativa disciplina, sentite le regioni inadempienti e la Conferenza unificata.

Si ricorda infine che il comma 2 dell'articolo 47 del disegno di legge finanziaria 2001, A.S. 4885, dispone in via transitoria riguardo le funzioni conferite agli enti locali «subordinatamente alla loro aggregazione nelle forme associative». Ove al 31 dicembre 2000 non sia completato il processo di aggregazione degli enti locali come disposto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 112/1998 e dalle leggi regionali, le suddette funzioni sono provvisoriamente conferite alle province. Il periodo transitorio non può comunque superare un anno.

A completare il quadro normativo si segnala inoltre il decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2000, n. 318, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 3 novembre 2000, recante regolamento concernente i criteri di riparto dei Fondi erariali destinati alle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali.

2.1.2. *Lo stato di attuazione regionale.*

Una ricognizione delle leggi regionali approvate in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998, fa emergere un quadro diversificato in ordine alla definizione delle funzioni attribuite dalle regioni agli enti locali. In particolare le leggi regionali operano scelte diverse sia in relazione al modello dei conferimenti agli enti locali sia in riferimento alla definizione degli ambiti territoriali ottimali.

Mentre la regione Veneto ha approntato un progetto di legge regionale di attuazione del decreto legislativo n. 112/1998 che reca all'articolo 7 la disciplina generale per la definizione dei livelli ottimali di esercizio da parte dei comuni (2), altre regioni hanno disposto in via generale sull'esercizio associato delle funzioni trasferite agli enti locali. Spesso il modello di trasferimento prescelto è di tipo residuale in parallelo con quanto delineato dal decreto n. 112/98. È il caso, ad esempio, della legge regionale n. 7 del 1999 della Basilicata la quale dispone che tutte le funzioni non espressamente mantenute in capo alla regione si intendono trasferite agli enti locali: solo per alcune materie sono esplicitamente individuate le funzioni svolte dalle province e dai comuni. Non sono quindi specificate le funzioni per cui è richiesta o auspicabile la gestione associata da parte degli enti locali.

(2) Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale la Giunta regionale, sentita la Conferenza permanente Regioni-Autonomie locali, definisce per ciascuna materia i livelli ottimali di esercizio delle funzioni conferite ai Comuni. A tal fine si considerano i seguenti elementi: dimensione demografica e classi di popolazione; contiguità territoriale; tipologia e articolazione delle attività produttive e commerciali; caratteristiche geografiche e morfologiche dei territori; vocazioni e tradizioni delle popolazioni interessate; caratteristiche dei servizi. I comuni entro i successivi 120 giorni individuano i soggetti e le forme per l'esercizio associato.

Qualora i comuni non provvedano, entro i successivi 90 giorni, le funzioni sono delegate alle Province o, nel caso di territori montani, alla Comunità montana.

Peraltro non sono stati ancora definiti gli ambiti territoriali ottimali come previsto dalla stessa legge regionale.

Per quanto riguarda l'Emilia Romagna, la legge regionale n. 3/1999 contiene la disposizione generale (articolo 11) secondo cui i comuni esercitano le funzioni « in forma singola o associata entro livelli ottimali di esercizio ». La Giunta ha predisposto una proposta per la formazione del Programma di riordino territoriale, pubblicata sul BUR della Regione il 23 marzo 2000. In tale Avviso viene fatta una ricognizione degli ambiti ottimali proposti dai comuni e dalle province, e sono delineati criteri e modalità di erogazione dei contributi alle unioni e alle associazioni di comuni. Sulla base di tale proposta e delle indicazioni che i comuni possono ancora formulare, verrà formalizzato il Programma di riordino territoriale (proposta della Giunta, poi approvato dal Consiglio regionale). Attualmente è in fase di elaborazione il progetto di legge che disciplina l'esercizio associato delle funzioni, con cui si definiscono i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi, già anticipati nell'Avviso, e con cui si provvede alla revisione della normativa vigente, con il fine di semplificare le procedure (ad esempio l'adozione del Programma di riordino territoriale da parte della Giunta e non più con deliberazione del Consiglio).

Anche l'articolo 5 della legge regionale del Lazio 6 agosto 1999, n. 14 dispone in via generale che i comuni esercitano le funzioni e i compiti amministrativi loro attribuiti, « in forma singola o in forma associata, entro ambiti territoriali ottimali » (ai sensi del già citato articolo 10). Sono in fase di definizione le proposte di tali ambiti (sono stati costituiti 7 comitati di settore cui partecipano i dirigenti dei servizi e i rappresentanti degli enti locali), successivamente un gruppo di lavoro provvederà ad ottimizzare gli ambiti. Solo terminata questa fase si procederà alla definizione delle forme di incentivazione dell'associazionismo comunale.

Altre regioni, come l'Abruzzo o l'Umbria, prevedono espressamente il rinvio agli ambiti associati comunali solo in relazione a specifici settori. La legge regionale n. 11/1999 dell'Abruzzo prevede che in alcuni settori (localizzazione e realizzazione degli insediamenti artigiani, articolo 19; istituzione e gestione degli sportelli unici, articolo 26; riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza provinciale, articolo 37) i comuni esercitano le funzioni in forma individuale o associata in riferimento agli ambiti ottimali di gestione. Allo stesso modo la legge regionale n. 3/1999 della regione Umbria dispone, in relazione ad alcune materie, che i comuni esercitano le relative funzioni anche in forma associata. In particolare si tratta delle funzioni in materia di insediamenti produttivi (articolo 13), sportello unico (articolo 14); fiere e mercati (articolo 27). La costituzione di forme associative da parte dei comuni è invece obbligatoria per la gestione dei servizi turistici territoriali (articolo 39). In materia di agricoltura, foreste ed economia montana infine le funzioni sono attribuite di norma alla Comunità montana. La definizione specifica degli ambiti ottimali e la normativa relativa agli incentivi per l'associazionismo sono tuttavia ancora in fase di studio.

Altre regioni hanno invece scelto di intervenire in modo diretto. La legge regionale del Molise n. 34/1999, ad esempio, dispone sulla definizione dei livelli ottimali di esercizio (articolo 6). In relazione a

gruppi omogenei di materie, dispone inoltre che i comuni esercitano le funzioni e i compiti conferiti « singolarmente o in forma associata » secondo quanto stabilito nell'articolo 6. Per i comuni con meno di 2.000 abitanti e situati in zone montane, in relazione a determinate materie (industria articolo 40, turismo articolo 55, istruzione scolastica articolo 101, catasto articolo 68, inquinamento atmosferico art 78, tutela della salute articolo 98, istruzione scolastica articolo 101, polizia amministrativa articolo 109) il livello ottimale è la Comunità montana. La definizione specifica dei livelli ottimali di esercizio, nonché la predisposizione di incentivi per l'associazionismo comunale sono ancora in fase di studio.

Analogamente avviene per la regione Piemonte. La definizione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni da parte dei piccoli Comuni è stabilita in via generale dall'articolo 5 della legge regionale n. 44/2000. I livelli ottimali sono individuati in base ai seguenti criteri: appartenenza dei soggetti alla stessa Provincia, contiguità territoriale, soglia minima demografica di 5.000 abitanti. Nelle zone montane il livello ottimale è sempre la Comunità montana. Per la definizione dei livelli ottimali per ciascuna funzione trasferita la legge regionale rinvia tuttavia a successivi atti, non ancora emanati.

La Liguria e la Toscana costituiscono in un certo senso casi particolari in quanto in sede di attuazione del decreto legislativo n. 112, hanno optato per l'adozione di più leggi a carattere macro-settoriale. In alcuni casi è la stessa legge regionale che individua gli ambiti ottimali.

Per quanto riguarda la Lombardia la legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1, prevede che la regione promuova la cooperazione tra gli enti locali e tra questi e la regione stessa (articolo 1, comma 13). La conferenza regionale delle autonomie è individuata come la sede in cui la regione promuove l'accordo sugli ambiti territoriali e sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni trasferite o delegate ai comuni di minore dimensione demografica (articolo 1, comma 20). Disposizioni sull'esercizio associato delle funzioni sono contenute in via generale per grandi settori di materie. Per la definizione degli ATO si stanno avviando le consultazioni con i rappresentanti degli enti locali. Per far fronte nell'immediato all'attuazione del decentramento, sono quindi in fase di predisposizione alcune modifiche alla legge regionale n. 1/2000 (probabilmente saranno inserite all'interno del disegno di legge collegato alla finanziaria il 13 novembre 2000, ora in discussione presso la Commissione consiliare competente), tese a collegare il trasferimento delle funzioni alla gestione associata delle stesse.

2.2. Il trasferimento delle risorse.

2.2.1. Il quadro normativo.

La legge n. 59/1997, e conformemente il decreto legislativo n. 112/1998, dispongono che l'esercizio effettivo delle nuove funzioni da parte di regioni ed enti locali avvenga contestualmente (e soltanto da allora) all'effettivo conferimento delle risorse finanziarie e del personale, disposto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il termine ultimo per il completamento del processo di trasferimento è stato fissato al 31 dicembre 2000.

L'individuazione delle risorse da trasferire e la loro ripartizione è dunque l'ultima e decisiva fase dell'attuazione del decentramento amministrativo.

La disciplina del trasferimento di beni, risorse finanziarie e personale è dettata dall'articolo 7 della legge 59/97 e dall'articolo 7 del decreto legislativo 112/1998. L'entità del finanziamento delle nuove funzioni di regioni ed enti locali deve essere determinato in modo da assicurare la congruità delle risorse rispetto alle competenze trasferite e facendo riferimento, prevalentemente e con carattere di preminenza finale, alle risorse che sono presenti nel bilancio dello Stato per il finanziamento di quelle medesime funzioni. Per evitare le distorsioni che potrebbero essere indotte dalla occasionalità delle somme presenti nei capitoli dello Stato solo al momento in cui si effettua la ricognizione, vengono inoltre determinati i criteri per una ricognizione « storica » della evoluzione di quei capitoli.

L'articolo 32 della legge 488/1999 (finanziaria 2000) considera poi l'eventualità che le risorse così determinate, che possono derivare dalla riduzione degli stanziamenti presenti nei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato, siano comunque insufficienti a sostenere adeguatamente e congruamente le funzioni attribuite alle regioni e agli enti locali. Dispone perciò che le somme eccedenti siano reperite tramite riduzione dei finanziamenti conservati nel bilancio dello Stato per le funzioni che a questo residuano, anche modificando — con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri — gli stanziamenti previsti da disposizioni di legge.

I DPCM con cui si provvede concretamente alla individuazione delle risorse e alla ripartizione delle stesse sono stati definiti, come stabilito dall'articolo 7 del decreto legislativo n.112/1998, sulla base di accordi tra Governo, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata. Si tratta di un complesso di decreti articolati in tre gruppi: il primo relativo alla mera individuazione delle risorse da trasferire alle regioni e agli enti locali; il secondo concernente la ripartizione delle risorse tra regioni ed enti locali e tra enti locali; il terzo relativo alla attribuzione delle risorse nelle quindici regioni a statuto ordinario, con particolare riferimento al trasferimento alle regioni e agli enti locali per le competenze nelle materie non comprese nell'articolo 117 della Costituzione, nonché al trasferimento agli enti locali per le materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Le risorse così determinate verranno attribuite attraverso trasferimenti erariali solo in una prima fase, per essere poi definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF ed IVA) per le regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i comuni (3).

(3) Il nuovo sistema di finanza decentrata delineato dall'articolo 10 della legge 133/1999 (federalismo fiscale) prevede infatti per le regioni a statuto ordinario, la soppressione di tutti i trasferimenti erariali e la loro sostituzione con quote di compartecipazione a tributi erariali riscossi sul proprio territorio. In particolare, il comma 1, lettera *b*) e lettera *h*) della legge prevede che l'entità delle compartecipazioni attribuite comprenda anche le somme dovute alle regioni per il finanziamento di tutte

Il quadro normativo così delineato trova un completamento nel disegno di legge finanziaria per il 2001, in corso di esame al Senato, nel quale sono state introdotte rilevanti disposizioni per assicurare l'effettivo completamento del processo di federalismo amministrativo che dipende anche dal trasferimento delle risorse. In particolare:

- per quanto riguarda il personale da trasferire, si prevede che, qualora al 31 dicembre 2000 non sia stata completata la procedura di mobilità e trasferimento, regioni ed enti locali possano utilizzare le strutture degli uffici attualmente competenti (nella gran parte di casi, quelli statali). Tale autorizzazione riveste carattere eccezionale e non può avere durata oltre l'anno. Con i DPCM fino ad oggi predisposti si è definito il contingente complessivo di personale da trasferire relativamente a ciascuna amministrazione o ente titolare delle funzioni trasferite. Per l'individuazione nominativa delle singole unità di personale è necessario avviare un processo di mobilità, disciplinato da altri DPCM (4). Poiché questo processo di mobilità potrebbe non essere concluso entro la data del 31 dicembre 2000, si è reso necessario un intervento legislativo che consenta alle regioni di avvalersi delle

le ulteriori funzioni attribuite, trasferite o conferite in attuazione della legge n. 59/1997. L'articolo 6 stabilisce che i trasferimenti erariali connessi con l'attribuzione di funzioni e di compiti alle regioni, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, cessano a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo al completamento del procedimento di identificazione delle risorse di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Entro il 30 giugno del medesimo anno, con DPCM, su proposta del Ministro delle finanze e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono variate le aliquote di cui all'articolo 3, nonché le quote di compartecipazione di cui agli articoli 2 e 4, al fine di assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni conferite alle Regioni a statuto ordinario.

Analogamente, il decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, come modificato dall'articolo 12 della citata legge 133/1999 (federalismo fiscale), istituisce, in attuazione della delega contenuta nella legge 448/1997 (collegato 1998), l'addizionale comunale e l'addizionale provinciale all'IRPEF e prevede che i proventi dell'addizionale sostengano anche "il finanziamento delle funzioni e dei compiti effettivamente trasferiti alle province e ai comuni". Dopo una fase transitoria nella quale il finanziamento delle funzioni è assicurato mediante trasferimenti erariali aggiuntivi e specifici, quelle risorse verranno progressivamente inglobate nelle somme ricevute direttamente dalle province e dai comuni a titolo di addizionale e compensate e perequate tramite il corrispettivo adeguamento (in aumento o diminuzione) dei residui trasferimenti erariali.

(4) Si ricorda che per definire criteri e procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 112/1998, è stato sottoscritto apposito Protocollo d'intesa (approvato in sede di Conferenza unificata il 20 luglio 2000), tra i rappresentanti del Governo, delle regioni, delle autonomie locali e delle organizzazioni sindacali; successivamente è stato elaborato il relativo schema di DPCM, che ha ottenuto il parere favorevole della Conferenza unificata e della Commissione.

strutture e del personale delle amministrazioni e degli enti titolari delle funzioni trasferite, senza oneri aggiuntivi e fino alla conclusione del processo di trasferimento. L'intervento legislativo operato sembra rispondere alla richiesta avanzata in proposito dalla Commissione parlamentare per la riforma amministrativa nella seduta del 26 luglio 2000. In quella sede è stata infatti approvata una raccomandazione al Governo, in cui si chiede di garantire «strumenti giuridici ed organizzativi tali da assicurare alle regioni e agli enti locali alla data del 1° gennaio 2001 l'esercizio delle funzioni amministrative conferite».

- Per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni e agli enti locali è stata autorizzata l'ulteriore spesa complessiva di 7.209,3 miliardi nel triennio 2001-2003, e conseguentemente l'iscrizione nella UPB di conto capitale dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Come risulta dalla relazione tecnica presentata dal Governo al disegno di legge finanziaria per il 2001 le risorse che non hanno trovato completa copertura nei capitoli di bilancio dei Ministeri interessati sono quelle individuate dai DPCM in materia di ambiente (515 miliardi per l'anno 2001 e 815 miliardi per il 2002 e il 2003), in materia di incentivi alle imprese (690 miliardi relativi al Ministero dell'Industria e 503 miliardi relativi al ministero del Tesoro per l'anno 2003), in materia di politiche agricole (540,7 miliardi per ciascun anno 2002 e 2003) e in materia di viabilità (1.100 miliardi per l'anno 2002 e 1.648 per il 2003). Con i citati DPCM queste risorse sono state reperite attraverso riduzioni degli stanziamenti di bilancio dei vari stati di previsione dei Ministeri interessati. In alcuni casi lo stanziamento del capitolo di bilancio corrispondente alla funzione trasferita non è stato sufficiente. Si è applicata quindi la già ricordata disposizione contenuta nell'articolo 32 della legge 488/1999, attingendo ad altri capitoli di bilancio. Anche in questo modo, tuttavia, lo stanziamento dei capitoli a legislazione vigente non è risultato sufficiente a coprire il complesso delle risorse individuate dai DPCM.

Al fine di favorire l'effettivo esercizio delle funzioni conferite da parte di regioni ed enti locali, viene inoltre istituito un fondo annuo dall'ammontare massimo di 65 miliardi, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrà «utilizzare in caso di effettive sopraggiunte esigenze». Si tratta in sostanza di un fondo per garantire la copertura finanziaria in relazione a situazioni ed eventi, attualmente non prevedibili, che potrebbero, se non risolti, ostacolare il processo di decentramento amministrativo.

La finanziaria per il 2001 ha inoltre previsto altri interventi riguardanti:

la compensazione della perdita di entrate realizzata dalle regioni a statuto ordinario, derivante dalla riduzione dell'accisa sulla benzina a 242 lire al litro, come disposto dall'articolo 17, comma 22 della legge n. 449/1997 (legge finanziaria 1998).

l'autorizzazione al Governo a trasferire alle regioni ed agli enti locali 6,6 miliardi per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale, con corrispondente riduzione dei competenti capitoli dello Stato di previsione del Ministero dell'interno;

la modifica all'articolo 86 del decreto legislativo 112/1998, concernente i beni del demanio idrico. In particolare il comma 1 dell'articolo 86 attribuisce la gestione dei beni del demanio idrico alle regioni e agli enti locali competenti per territorio. Il comma 2 attribuisce alle regioni i proventi dei canoni per le utenze di acqua pubblica (circa 300 miliardi annui)⁽⁵⁾ e pone un vincolo di destinazione. I canoni devono essere destinati da parte di ciascuna regione, a finanziare gli «interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino». Poiché le risorse non sono distribuite in modo omogeneo sul territorio, dipendendo dai canoni, il comma 3 introduce il principio di perequazione delle risorse di cui ciascuna regione potrà disporre in materia di difesa del suolo. In sede di programmazione dei finanziamenti dello Stato in materia di difesa del suolo si terrà conto degli introiti derivanti dai proventi dei canoni, «nonché del gettito finanziario collegato alla riscossione diretta degli stessi da parte delle regioni». Le modifiche proposte vogliono dunque eliminare il vincolo di destinazione e, conseguentemente, il meccanismo di perequazione. La disposizione risponde per altro alla richiesta avanzata dalla Conferenza unificata in sede di esame dello schema di DPCM di riparto delle risorse già individuate da un precedente DPCM.

il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni materia di agricoltura e pesca dal decreto legislativo n. 143/1997. In particolare dispone che con decreto del Ministro del tesoro siano disposte assegnazioni a favore delle regioni, a valere sulle disponibilità di 540,7 miliardi recate all'anno 2000 dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 499/1999, per le spese sostenute in corso d'anno e non finanziate dal Ministero per le politiche agricole, nelle more dell'emanazione del

(5) Il DPCM di individuazione delle risorse (parere Conferenza unificata 1 giugno 2000 e Commissione parlamentare 26 luglio 2000) ha quantificato i proventi ricavati dall'utilizzo del demanio idrico in 300 miliardi annui, le spese di funzionamento degli uffici in 457 milioni e 104 unità di personale da trasferire. Il DPCM dispone inoltre che, attraverso i proventi dei canoni, siano finanziate in parte le funzioni attribuite alle regioni e agli enti locali in materia di ambiente (titolo III del D.Lgs. 112/1998). Questa attribuzione compensa, per pari somme, il trasferimento delle risorse da trasferire dal bilancio dello Stato, secondo quanto dispone l'articolo 7, comma 1, lettera c) del D.Lgs. 112/1998. Il comma 2 dell'articolo 2 del DPCM, stabilisce pertanto che quelle somme (definite dagli schemi di DPCM relativi alle materie del Titolo III) sono ridotte di 300 miliardi annui.

Il DPCM di riparto delle risorse così individuate è stato definito in sede di Conferenza unificata il 3 agosto 2000 ed ha ricevuto il parere favorevole della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa in data 17 ottobre 2000.