

I decreti legislativi delegati non dovrebbero occuparsi di individuare puntualmente «tutti» i compiti attribuiti agli enti locali, bensì quelli da conferire loro ai sensi dell'art.128 e dell'art. 118 della Costituzione. Il conferimento delle funzioni amministrative nelle materie regionali d'interesse esclusivamente locale deve dunque avvenire nell'ambito di principi fissati da leggi generali.

Ne deriva, ancor più evidente, il carattere complessivo, perciò non bisognoso d'analitica elencazione della competenza, considerato che agli enti locali sono attribuite nell'art.1 tutte le funzioni ed i compiti connotati dall'interesse locale e dalla territorialità, che ovviamente non si limitano a quelli rientranti nella competenza regionale.

I contorni del principio di sussidiarietà sono quindi in effetti già delineati, e l'espressa previsione di esso nell'art. 4 serve, tra l'altro, ad individuare il criterio di discesa delle funzioni dall'ambito regionale a quello locale, e ad introdurre ancora due parametri che ne regolano l'attribuzione, costituiti dalla dimensione associativa ed organizzativa oltre a quella territoriale, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le stesse dimensioni.

Frase tuttavia alquanto sibillina, che introduce un primo elemento di differenziazione nella compattezza del principio di conferimento, dato che al metro della dimensione territoriale, pur sempre misurabile, sono stati aggiunti altri due criteri per nulla stabili, come quelli delle compatibilità associative e organizzative, che variano da ente ad ente e da spazio a tempo e non sembra possano essere predeterminati, sol se si pensi all'enorme variabile d'ambiti associativi e organizzativi, derivante dalla tecnologia, che si coniuga sempre meno con la dimensione locale e territoriale, e che probabilmente segnerà, a regime della sua attuazione, un altro elemento di diversificazione fra ente ed ente e fra enti d'aree geografiche diverse.

Come in precedenti esempi, anche nella legge n. 59 sono previsti interventi surrogatori del mancato esercizio delle attività previste, come nel caso della lett. c comma 1 art. 3, per la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, regioni e diversi livelli di governo e amministrazione.

In base all'art.4 della legge delega 15 marzo 1997 n.59, le regioni sono tenute poi a conferire⁹⁰ alle province, ai comuni ed agli altri enti locali, nelle materie di cui all'art.117, le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Con i decreti legislativi sopra citati, dunque, agli stessi comuni, oltre che alle regioni sono conferite dal Governo "tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, oppure tramite enti o altri soggetti pubblici, con esclusione delle funzioni e dei compiti che lo Stato si riserva ai sensi del comma tre dello stesso articolo".

Le regioni, a loro volta, entro sei mesi dall'emanazione di ciascun d.lgs., ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990 n.142, adottano la legge di puntuale identificazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa.

Nel caso in cui la regione non provveda entro il termine suindicato, il Governo è delegato ad emanare, entro i successivi novanta giorni, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali, le cui disposizioni si applicano fino alla data d'entrata in vigore della legge regionale.

Pertanto, potrebbe verificarsi un decorso d'ulteriori sei mesi, ove il governo dovesse avvalersi della proroga del termine stabilito dall'art.10 della legge n.59 del 1997, disposta dalla legge n. 50 del 1999 che prevede la facoltà, da parte del Governo, di emanare disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di conferimento delle funzioni precitate.

⁹⁰ Il significato del termine «conferimento» è dato dall'art.1 della stessa legge, intendendosi, con tale termine, il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti: In tal caso il disegno normativo utilizza tutti gli strumenti costituzionalmente sanciti per lo spostamento di funzioni, ponendosi come già accaduto con la legge n°382 del 1975, come la normativa di completamento del disegno costituzionale di autonomia e decentramento

Anche tali ultime funzioni quindi sono a loro volta oggetto dei rapporti fra regioni e comuni, tenuto conto del principio di sussidiarietà e degli altri principi elencati nel comma 3 dell'art.4: di completezza, d'efficienza, di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, d'omogeneità ed adeguatezza, di differenziazione nell'allocazione delle funzioni, di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, d'autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali;

In tal modo, il principio di sussidiarietà si affianca, come previsto dal comma 5 dello stesso articolo, all'altro principio previsto dall'art.3 della legge n.142 del 1990, della competenza da parte della regione ad organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale per le funzioni elencate negli articoli 117 e 118 della Costituzione, in modo da portare ad uno spostamento del baricentro amministrativo agli enti locali con la sola eccezione delle funzioni riservate allo Stato e mantenute per l'esercizio unitario a livello regionale.

Lo strumento d'attuazione è costituito dalla legge regionale di "puntuale" individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle viceversa che permangono nella sfera di competenza regionale.

Anche in tal caso il termine potrebbe avere un ulteriore decorso, nonostante sia stato già emanato il decreto sostitutivo ai sensi della richiamata legge n.59 del 1997, ove il Governo dovesse avvalersi della facoltà prevista dalla richiamata legge n.50 del 1999.

Il d.lgs.n.112 del 1998 disciplina, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997 n.59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, ai comuni ed alle comunità montane o ad altri enti locali nelle materie non contemplate dai decreti legislativi precedentemente emanati ai sensi delle disposizioni della legge da ultimo citata, e la cui elencazione è riportata nel comma 1 dell'art.1.

Anche in questo caso, secondo quanto previsto dall'art.3 del d.lgs. n. 112 del 1998, ciascuna regione, entro sei mesi dell'emanazione dello stesso provvedimento legislativo delegato, deve conferire agli enti locali (nel senso chiarito dall'art.1 della legge n.59 del 97) tutte le funzioni che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale, ai sensi del comma 3 dell'art.4 della ripetuta legge n.59 del 1997 e dell'art.3 della legge n.142 del 1990.

Il decreto legislativo non si limita però a stabilire dei principi di competenza, ma contiene anche dei criteri. Compiti e funzioni, invero, sono attribuiti agli enti locali secondo le dimensioni territoriali, associative ed organizzative, ribadendosi ancora una volta che sono escluse le sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Con disposizione che si discosta alquanto dalla terminologia adottata nel primo comma, il secondo comma dello stesso articolo prevede che i trasferimenti siano *attuati nei confronti della generalità dei comuni*, individuando i livelli ottimali delle funzioni per favorire l'esercizio associato da parte dei comuni di minore dimensione demografica, concordandoli nelle conferenze Stato regioni e Stato città e autonomie locali.

I comuni a loro volta individuano autonomamente soggetti, forme e metodologie entro il termine (cui la disposizione aggiunge piuttosto pleonasticamente "temporale") stabilito dalla regione. È degno di nota che mentre il comma uno fa riferimento ad un potere di determinazione delle funzioni riservate e conferite in conformità al proprio ordinamento, il comma successivo precisa debba trattarsi di legge regionale, con inevitabili ripercussioni sui livelli autonomi di disciplina da parte delle regioni, specie a statuto speciale.

In ogni caso, con legge regionale - anzi, con la stessa legge di conferimento - deve provvedersi all'attribuzione delle risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti.

Dal seguito della trattazione, si constata come l'attuazione sia stata ben diversa dalle premesse di principio, essendosi variamente articolata, sia in ragione delle materie trattate dai decreti legislativi delegati e delle leggi di puntuale attuazione, sia in base alle formule adottate

dalle regioni nell'individuazione delle funzioni, sia infine in relazione alle diverse tipologie di funzioni conferite e alla diversa struttura dell'ente.

Il che sta a dimostrare come l'assetto che seguirà all'enorme serie di provvedimenti emanati, non sarà omogeneo né stabile come precedentemente appariva dalla struttura sostanzialmente piramidale dell'organizzazione amministrativa.

Preliminarmente, peraltro, la Sezione ritiene di fare alcune sintetiche precisazioni e considerazioni e riportare i pertinenti dati normativi dell'attività sostitutiva del Governo.

Il referto è, volutamente, limitato alle sole regioni a statuto ordinario (al trasferimento di funzioni e compiti a favore delle regioni a statuto speciale si provvederà con modalità diverse nel rispetto dei singoli statuti) con riferimento ai conferimenti disposti a favore del solo ente locale "comune".

Potrà quindi accadere, e ciò è molto visibile nella materia "mercato del lavoro", di non ritrovare indicata la pur intervenuta legislazione regionale, (vedi ad es. Abruzzo, Toscana, Campania, Emilia Romagna) che ha conferito funzioni esclusivamente ad enti locali diversi dal comune.

Per la verità, poi, non può poi sottacersi, quanto è stato da più parti rilevato, e cioè che le regioni sono state chiamate, nel termine di sei mesi, ad assumere decisioni di fondamentale importanza, concernenti funzioni nuove e non sempre ben conosciute, e senza soprattutto avere certezze delle risorse sulle quali poter fare affidamento. Va infatti ricordato che lo Stato avrebbe dovuto individuare e trasferire le risorse con specifici D.P.C.M. da emanarsi contestualmente ai decreti legislativi di conferimento delle funzioni (art.7, comma 1 della legge n.59 del 1997).

Così non è avvenuto. Ed attualmente c'è un'intesa, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni-Città, perché i D.P.C.M. siano emanati entro il 31 Dicembre 1999.

Va aggiunto che la concreta operatività delle disposizioni dei decreti legislativi sostitutivi delle leggi regionali non emanate, è difficilmente prevedibile per una serie di motivi che possono così riassumersi:

- a) l'art.49 del d.lgs n.96 del 1999 fissa l'entrata in vigore delle norme a partire dal 1 luglio 1999.
- b) fino al 31 luglio 1999 il Governo ha facoltà di emanare disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 112 del 98 (art.10 della legge 59 del 97 e art.9 comma 6 legge 50 del 1999);
- c) molte leggi regionali sono in fase di definitiva approvazione;
- d) i D.P.C.M. di trasferimento delle risorse non sono ancora emanati tranne che per il mercato del lavoro e ad essi sarà demandato di individuare il termine di decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite (art.7 comma 1 del d.lgs n.112 del 98). -

Seguono decreti legislativi emanati dal Governo in sostituzione delle non intervenute leggi regionali:

- d.lgs. 5 marzo 1998, n.60 - intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca, conferite con d.lgs 4 giugno 1997, n.143. Regioni non adempienti Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Molise, Campania e Calabria;
- d.lgs. 6 ottobre 1998, n.379 - intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di mercato del lavoro, conferite con d.lgs 23 dicembre 1997, n.469. Regioni non adempienti: Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria.
- d.lgs. 22 settembre 1998, n.345 - intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale, conferite con d.lgs 19 novembre 1997, n.422. Regioni non adempienti: Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria;
- d.lgs. 30 marzo 1999, n.96 - Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali conferite con d.lgs. 31 marzo 1998, n.112. Regioni non adempienti: Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Lazio, Molise Campania, Puglia e Calabria;

9.1.1 Conferimenti ai comuni ex art.4 della legge n.59 del 1997 e art.3 del dlgs 112 del 1998 ⁹¹

Nel quadro sinottico che segue il capitolo sono riportate, per sintesi, le singole disposizioni di individuazione delle funzioni, per ciascuna materia, per ciascuna regione e per ogni legge regionale.

Per quanto riguarda i termini di adempimento, si osserva che non si rinviene la regione Abruzzo fra le regioni inadempienti in nessun decreto sostitutivo, anche se, in più casi, l'emanazione della legge regionale è fuori del termine di sei mesi. Ciò perché, comunque, al momento dell'utilizzo del potere sostitutivo del Governo, la regione aveva già adempiuto.

Così è anche per la Basilicata, per il Lazio (fatta eccezione per il decreto sostitutivo n.96 del 1999 con riferimento al d.lgs. n.112 del 98), e per la Liguria (la quale, peraltro, in materia ambientale, con legge regionale del 20 marzo 1998 già prima del d.lgs.112 aveva proceduto ad un'ampia articolazione locale delle funzioni), per la Toscana, e per l'Emilia Romagna (fatta eccezione per il decreto sostitutivo n.60 del 1998 in materia di agricoltura).

Le regioni Piemonte, Lombardia, Veneto Marche, Molise e Calabria sono incluse in tutti e quattro i decreti sostitutivi del Governo.

Peraltro, mentre le regioni Piemonte e Molise, al 30 marzo risultavano non avere emanato alcuna norma, anche se tardivamente, la regione Lombardia aveva provveduto in materia di Agricoltura e trasporto pubblico, la regione Marche in materia di agricoltura e trasporto pubblico, la regione Calabria in materia di agricoltura e territorio.

La Regione Puglia risulta adempiente solo in materia di agricoltura.

La Regione Campania solo in materia di mercato del lavoro ove, peraltro, non ha individuato funzioni da trasferire ai comuni.

La Regione Umbria risulta inadempiente in materia di mercato del lavoro e trasporto pubblico. Peraltro, in materia di agricoltura, in un primo momento, la stessa regione aveva emanato una legge di mero adempimento formale e, solo successivamente, ha provveduto ad una sostanziale individuazione e ripartizione delle competenze locali.

Nel commento che segue si sono adottati come parametro ulteriore, oltre che il confronto tra leggi nelle materie conferite ai sensi dell'art.117 perché non richiedenti, ad avviso della regione stessa, l'unitario esercizio a livello d'ente territoriale regionale.

Le norme di conferimento delle funzioni, concernenti i comuni, contenute nei provvedimenti governativi delegati emanati in attuazione delle disposizioni contenute negli artt.1, comma 1, 3, comma 1 lett. b) e 4 comma 5 della richiamata legge n. 59 che prevedono, rispettivamente, il conferimento con uno o più decreti legislativi alle regioni ed agli enti locali (e quindi compresi i comuni) delle funzioni e dei compiti amministrativi da esercitare ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della costituzione; le norme, concernenti le funzioni conferite ai comuni, contenute nei decreti legislativi sostitutivi di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali per la cui emanazione era previsto il termine di novanta giorni, dalla scadenza del termine di sei mesi dalla emanazione dei decreti di cui al precedente punto 1, nei confronti delle regioni che non avessero emanato le norme di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali (vedi paragrafi precedenti).

La stessa distinzione tra materie ripercorre quella delineata dai sopra citati decreti legislativi e quella ricavabile dall'art.117 della Costituzione.

⁹¹ In un archivio informatizzato sono state raccolte, in contraddittorio con le regioni, le leggi regionali di conferimento di funzioni ai comuni. Le singole norme sono state ordinate in tre elenchi, distinte rispettivamente per ciascuna regione, per materie di decentramento e per gruppi di funzioni, con l'indicazione delle disposizioni in materia di risorse.

Ciascuna norma è stata contraddistinta da un codice di campo che permette di effettuare le possibili combinazioni di ricerca. Dei tre elenchi è stato possibile pubblicare solo l'ultimo. I due precedenti sono a disposizione presso la segreteria della Sezione

AGRICOLTURA, FORESTE CACCIA E PESCA

Il d.lgs. 4 giugno 1997 n. 143, il primo in ordine temporale attuativo della citata legge n.59, concernente il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca, contiene un criterio distributivo fra regioni ed enti locali mediante conferimento, applicativo dei principi contenuti nell'art.4 comma 3 della medesima, alle regioni, alle province ed ai comuni, di tutte le funzioni che non siano quelle riservate al Ministero per le politiche agricole dall'art.2 dello stesso d.lgs.

Numerose erano alla data dell'emanazione del d.lgs. sostitutivo le regioni che non avevano ancora provveduto alla ripartizione di funzioni tra regioni ed enti locali: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Molise, Campania e Calabria.

La ripartizione delle funzioni fra regione e comune operata in questo provvedimento delegato può costituire, in ogni caso, utile elemento di raffronto con quanto operato dalle regioni, con riguardo alle funzioni che il Governo ha ritenuto conferibili ai comuni da parte delle regioni: certificazione della qualifica di coltivatore diretto, d'imprenditore agricolo, d'operatore agrituristico, nonché degli interventi relativi all'attività agricola in ambito locale

Con riferimento alle funzioni trasferite ai comuni dalle leggi regionali di «puntuale attuazione», si è operato da parte di un nutrito gruppo di regioni, secondo lo stesso criterio. Basilicata, Lazio, Liguria, Puglia, Umbria e Veneto hanno trasferito, infatti, a province, comuni e comunità montane tutte le funzioni in materia d'agricoltura, foreste, pesca, agriturismo sviluppo rurale ed alimentazione, ad eccezione di quelle riservate espressamente alla regione.

La stessa dizione adoperata dal legislatore regionale è molto simile: la Liguria non contempla espressamente l'agriturismo, mentre la Puglia aggiunge i consorzi agli enti destinatari dei conferimenti.

Per quanto riguarda le competenze, analiticamente elencate nelle regioni Abruzzo, Calabria, Lombardia e Marche, compete al comune il rilascio di attestati comprovanti il possesso della qualifica d'imprenditore agricolo e d'ogni altra richiesta in materia d'agricoltura.

In Umbria il comune rilascia l'abilitazione all'esercizio dell'attività d'operatore agrituristico.

Nella stessa regione è prevista, in materia d'agricoltura, una disciplina minuziosa ed analitica mediante indicazione per singole funzioni dei conferimenti ai «comuni ricompresi nei territori di Foligno, Perugia, Terni», e per i comuni di «Torigiano, Bastia, Attigliano, Giove, Penna in Teverina, Porano e Sangemini»

L'identificazione come destinatari di singoli comuni e non di tutti quelli compresi nella regione e d'alcuni territori, potrebbe peraltro suscitare perplessità, oltre che dal punto di vista metodologico, anche sotto il profilo della conformità alle stesse previsioni normative.

Lo stesso legislatore, infatti, nell'interpretare i principi di cui all'art.4 comma 3, della legge 15 marzo 1997 n.59 nell'art.3 del d.lgs. 112, ha espressamente previsto che le regioni, nell'emanazione della legge di puntuale identificazione, attuassero il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.

Tuttavia la peculiarità della materia «agricoltura», collegata alla peculiarità del territorio d'insediamento dei comuni stessi (prevalentemente montani) sta ad indicare una ben diversa duttilità e sensibilità dell'ente regione per l'efficacia della legislazione di trasferimento.

ARTIGIANATO

Anche in questo caso dal d.lgs.112 del 1998 sono conferite alle regioni tutte le funzioni concernenti la materia dell'artigianato, che non siano espressamente riservate allo Stato ai sensi dell'art.13 del medesimo d.lgs., (costituite, queste ultime, dalla tutela delle produzioni ceramiche e dai cofinanziamenti, nell'interesse nazionale, di programmi regionali di sviluppo e sostegno dell'artigianato).

Nel decreto sostitutivo delle leggi regionali di puntuale individuazione delle funzioni, emanato con d.lgs.n.96 del marzo 1999, non sono previsti conferimenti di funzioni ai comuni, bensì alle sole province, e precisamente tutte le funzioni ex statali.

Tuttavia, alcune regioni hanno emanato disposizioni di conferimento di funzioni ai comuni in materia d'artigianato.

In Abruzzo sono, infatti, previsti conferimenti ai comuni di funzioni in materia artigianale già delegate dalla legge regionale n.60 del '96 (con esclusione delle lett. f) e g) che restano delegate), di funzioni riguardanti gli interventi speciali a sostegno dell'artigianato ai sensi della stessa legge regionale e di funzioni amministrative concernenti la rilocalizzazione, la localizzazione, la realizzazione e la riqualificazione d'insediamenti artigiani.

In Toscana sono conferite agli stessi enti comunali le funzioni relative all'apprestamento e alla gestione d'imprese artigiane.

BENI E ATTIVITA' CULTURALI

La valorizzazione e lo sviluppo delle attività culturali sono attuate in forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali (art.152 del d.lgs. n.112 del 1998) «ciascuno nel proprio ambito». Ci si trova quindi di fronte ad una competenza ripartita.

Il decreto d'intervento sostitutivo emanato dal governo (d.lgs. n.96 del marzo '99) non contiene alcun riferimento al settore.

Per quanto riguarda le funzioni conferite dalle regioni ai comuni si riscontra un singolare parallelismo fra le legislazioni della Basilicata e della Toscana.

Entrambe prevedono l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative inerenti la gestione e la valorizzazione dei beni culturali di loro proprietà o «in ogni modo detenuti» presenti nel loro territorio, attivano rapporti e strumenti di collaborazione con altri comuni, nonché con soggetti pubblici e privati per attività e iniziative di comune interesse, esercitano tutte le funzioni di promozione riferite al loro territorio ed alle loro attività culturali.

In entrambe le regioni i comuni formulano proposte ai fini dell'esercizio, da parte dello Stato, delle funzioni riguardanti le opposizioni di vincolo, diretto ed indiretto, d'interesse storico e artistico e vigilanza sui beni vincolati ed espropriazione di beni mobili e immobili e del diritto di prelazione sul controllo della circolazione e sull'esportazione dei beni.

La Toscana aggiunge la competenza all'equilibrato sviluppo tra le diverse aree del territorio comunale e all'integrazione delle attività culturali con quelle di propria competenza relative all'istruzione scolastica e all'educazione degli adulti.

La Basilicata a sua volta aggiunge la promozione da parte dei comuni dei piani d'intervento e la realizzazione d'attività di ricerca, sperimentazione, esposizione, divulgazione d'interesse comunale nel campo dei beni culturali, il collegamento con altre istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel proprio territorio, la realizzazione d'organiche iniziative di natura conoscitiva e informativa di concerto con gli altri enti territoriali.

FIERE, MERCATI E DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMERCIO

Il d.lgs. del marzo 1998 n.112 prevede, come conferimento diretto ai comuni in materia, le funzioni amministrative concernenti il riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza locale e le relative autorizzazioni allo svolgimento. Essi devono essere altresì sentiti per il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche, eccetto solo quelle internazionali.

L'art.11 del citato d.lgs. sostitutivo ricopia, sostanzialmente, l'art.41 del d.lgs.112 del '98, conferendo le funzioni alle regioni, inserendo l'attribuzione provinciale in materia di formazione per gli operatori nel settore e lasciando ai comuni le funzioni residuali.

Alquanto più articolato appare il trasferimento ai comuni di funzioni in base alla corrispondente legislazione regionale.

In Abruzzo sono previsti, in materia di commercio, conferimenti di funzioni nella promozione dell'associazionismo e della cooperazione, e negli interventi relativi alla realizzazione d'aree attrezzate.

In Toscana, il principio espresso nel decreto sostitutivo è ribaltato, nel senso che il comune è riconosciuto titolare di tutte le funzioni elencate nell'art.41 del d.lgs.112 del '98, tranne quelle espressamente riservate alla regione.

In Umbria sono trasferite ai comuni le funzioni amministrative riguardanti il riconoscimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza locale e le relative autorizzazioni allo svolgimento, come previsto dal d.lgs.112 del '98, i compiti e le funzioni amministrative relativi all'autorizzazione alla somministrazione d'alimenti e bevande d'ogni genere.

INDUSTRIA

Dal d.lgs.112 del '98 sono conferite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie.

Inoltre, a termini dell'art.24, è prevista la creazione di uno sportello unico presso il comune al fine di garantire a tutti gli interessati l'accesso, anche in via telematica, al proprio archivio informatico, contenente le domande di autorizzazione ed il relativo iter procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie. I comuni possono avvalersi, mediante convenzioni, delle camere di commercio per la realizzazione dello sportello unico delle attività.

Il decreto sostitutivo nulla prevede quanto a competenze specifiche dei comuni, bensì attribuisce alle province le funzioni amministrative relative alla concessione e all'erogazione alle imprese industriali di agevolazioni, sovvenzioni, incentivi e contributi di qualsiasi genere.

Per quanto riguarda la legislazione regionale attuativa, in Abruzzo sono attribuite ai comuni la promozione e l'incentivazione del sistema delle piccole e medie imprese, le funzioni amministrative relative al rilascio delle concessioni ed autorizzazioni per la realizzazione e le modificazioni agli impianti produttivi.

Analoga disposizione si riscontra nella legislazione umbra.

Piuttosto analitica e nutrita appare la legislazione regionale in materia di sportello unico per le attività produttive, emanata attualmente solo dall'Abruzzo e dall'Umbria, nelle quali entrambi, i comuni possono stipulare convenzioni con la CCIAA per l'allestimento e l'esercizio unitario del sistema informatico per la gestione dello sportello.

Sono, infine, delegate ai comuni abruzzesi le funzioni amministrative relative alla gestione dei servizi delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate.

ISTRUZIONE SCOLASTICA

Per quanto riguarda le funzioni ex statali, sono attribuite ai comuni dal d.lgs. 31 marzo 98 n.112, in relazione ai gradi inferiori alla scuola secondaria superiore, i compiti e le funzioni concernenti l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione, la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio, il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche, le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite, la costituzione, i controlli e la vigilanza sugli organi collegiali.

È poi affidata alla competenza diretta dei comuni una serie di funzioni da esercitare d'intesa con gli altri enti locali e con le stesse istituzioni scolastiche relative all'educazione degli adulti, agli interventi integrati di orientamento scolastico e professionale, azioni per la pari opportunità in materia d'istruzione e di supporto per sostenere e promuovere la coerenza e la continuità in verticale e in orizzontale tra ordini e gradi di scuole, nonché interventi perequativi

ed integrati per la prevenzione della dispersione scolastica e di educazione della salute. È conferita ai comuni la risoluzione dei conflitti tra istituzioni della scuola materna e primaria.

È evidente che nel settore il legislatore delegato ha inteso operare un massiccio conferimento di funzioni agli enti locali (non va sottaciuto che le stesse competenze sono attribuite alle province per le scuole superiori), pur adottando un criterio intermedio tra competenza generale in base al principio di sussidiarietà e competenze puntuali trasferite, tenendo conto della dimensione dell'ente cui è attribuita la competenza in attuazione dell'art.4 della legge n.59 del 1997.

Le regioni che hanno legiferato in materia (tutte quelle centrali più la Liguria per il Nord e la Basilicata per il sud) presentano delle similitudini significative, e ricalcano fedelmente i conferimenti sopra descritti contenuti nel d.lgs. n.112 del 98. Fanno eccezione i conferimenti da parte di talune regioni, come l'Abruzzo, di deleghe ai comuni di funzioni delle quali sono, a loro volta, delegate, quali la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (Toscana) o titolari, quali il diritto allo studio, o conferimenti di funzioni delle quali i comuni erano contitolari o titolari in misura accessoria come, sempre in Abruzzo, l'edilizia scolastica ai sensi della legge 11 gennaio 1996 n.23.

MERCATO DEL LAVORO

Come accennato all'inizio della presente trattazione, il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, vede coinvolti in misura minima i comuni nella legislazione regionale attuativa delle leggi e dei decreti legislativi inizialmente citati, sebbene il d.lgs. n.469 del dicembre 1997 non escludesse una loro competenza in materia (cfr.art.11 d.lgs. 497 cit.) e il d.lgs. sostitutivo 6 ottobre 1998 n.379, emanato per le regioni non adempienti al dettato dell'art.4 comma 5 (all'epoca Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia, Calabria) prevedesse, nella ripartizione delle funzioni, che i comuni esercitassero, a decorrere dal 1° gennaio 1999, le funzioni amministrative relative all'orientamento al lavoro.

Risulta attualmente che la sola regione che ha seguito un simile indirizzo è il Lazio, essendo quella provinciale la dimensione preferenziale adottata dalle regioni per l'esercizio a livello locale delle funzioni in materia.

MINIERE E RISORSE GEOTERMICHE

La Lombardia e la Toscana hanno attribuito funzioni al comune in una materia delegata alle regioni dal d.lgs. 112 del 1998 e disciplinata in modo da lasciare attribuzioni limitate agli enti locali.

Un diverso orientamento governativo sembra emergere dal d.lgs sostitutivo, emanato ad un anno di distanza, che conferisce alle province funzioni amministrative di vigilanza e di polizia sull'attività mineraria su terraferma e sulle risorse geotermiche, nonché le funzioni di concessione ed erogazione degli ausili finanziari previsti da leggi dello Stato.

Le regioni sopra citate si sono diversamente orientate. La Lombardia ha affidato al comune la vigilanza sulle attività estrattive esplicate nell'ambito del proprio territorio e le attività amministrative connesse all'attività estrattiva stessa e di coltivazione, mentre la Regione Toscana ha affidato ai comuni la funzione di vigilanza sulle cave e torbiere (materia peraltro parzialmente diversa da quella più generale delle miniere ed attribuita dalla Costituzione alla competenza regionale) e le autorizzazioni ai fini della rimozione dei vincoli idrogeologici e paesistici.

In materia di opere pubbliche risultano diversi interventi normativi regionali che attribuiscono funzioni ai comuni.

OPERE PUBBLICHE

Le competenze sono delegate alle regioni in materie non espressamente riservate allo Stato dall'art.93 del d.lgs. n.112 del 1998, compresi interventi di ripristino in seguito ad eventi bellici o a calamità naturali.

Tuttavia la competenza stessa è attribuita congiuntamente, nelle materie espressamente elencate dall'art.94 comma 2 lett. da a) a b), a regioni ed enti locali.

Le regioni hanno seguito in genere questo schema, attribuendo alcune delle funzioni elencate nella fonte governativa ai comuni. Costituisce eccezione la Toscana, che le ha conferite ai comuni per intero, aggiungendovi le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture nei porti.

PROTEZIONE CIVILE

Si riscontra un perfetto parallelismo fra legislazioni delle regioni Abruzzo e Umbria, le sole che hanno conferito funzioni ai comuni nella materia.

La materia è articolata distintamente in riserve statali, conferimenti alle regioni, alle province ed ai comuni.

Le funzioni attribuite a questi ultimi concernono principalmente le attività di previsione, prevenzione, pianificazione e preparazione, nonché le attività di primo soccorso e vigilanza sui servizi urgenti, e di volontariato, nell'evidente presupposto che il comune è in genere il primo ente pubblico impegnato dalle emergenze sul territorio.

Il parallelismo sussiste, quindi, non solo fra le due regioni ma anche fra le stesse e la previsione normativa generale.

Non esistono interventi sostitutivi, considerato anche che la legislazione dell'emergenza ha forme che consentono agli enti attività normative ampiamente derogatorie, e che talune regioni hanno, a loro volta strumenti legislativi anche coevi alle norme di decentramento della nutrita normazione nazionale speciale.

PROTEZIONE DELLA NATURA E DELL'AMBIENTE, TUTELA DELL'AMBIENTE DAGLI INQUINAMENTI E GESTIONE DEI RIFIUTI

Una forma significativa di decentramento in questo settore è l'abrogazione delle norme che prevedono la programmazione triennale statale per la tutela dell'ambiente, per le aree naturali protette, per la tutela della qualità dell'area e i vari piani di risanamento delle acque, attribuiti alla competenza delle singole regioni.

In questo campo, che per la verità risente della ripartizione centralistica, ricomprendendo al suo interno settori diversi, dalla gestione della raccolta dei rifiuti alle riserve marine e naturali, non vi è nel d.lgs. n.112 del 1998 un'attribuzione esclusiva di competenze ai comuni, essendosi preferite in tutti i casi forme di conferimento di competenze concorrenti tra lo Stato e la regione (art.69 comma 2) o congiunte alle regioni e agli enti locali, da ridistribuirsi tra questi ultimi ai sensi dell'art.3 del medesimo decreto legislativo.

Anche per questa parte è sopraggiunto l'intervento governativo sostitutivo per le regioni che non hanno adottato, alla data del 30 marzo 1999, le norme di puntuale individuazione delle funzioni, contenuto, come per tutte le materie contemplate dal d.lgs. 112 del 1998, nel d.lgs. n.50 del 1999.

La ripartizione di conferimenti di funzioni fra regioni ed enti locali appare in questo caso più organica rispetto al d.lgs. stesso, distinguendosi l'intervento in a) funzioni di carattere generale in materia ambientale e protezione della flora e della fauna, b) funzioni relative alle attività a rischio di incidente, c) funzioni relative alle attività ad elevato rischio ambientale d) parchi e riserve naturali (ove numerose competenze sono attribuite alla provincia, ma compare qualche conferimento ai comuni, come nel caso dell'art.30).

Molto più ampio il conferimento alla competenza comunale da parte delle regioni che hanno adottato la legge di «puntuale individuazione», che si caratterizza per specializzazione di funzioni da parte della singola regione.

In Liguria prevale la tutela dall'inquinamento acustico e dal rumore, peraltro contemplata anche dalla legislazione abruzzese e toscana. In Abruzzo il controllo dell'inquinamento atmosferico, in Toscana e in Basilicata la gestione dei rifiuti urbani. Ultima, e in regioni a forte vocazione turistica comunale (Liguria e Toscana) risulta la tutela del paesaggio.

RICERCA, PRODUZIONE E TRASPORTO DI ENERGIA

Nel d.lgs. n.112 del marzo 1998 sono previsti conferimenti di funzioni non ai comuni, ma alle province, solo parzialmente confermate dal d.lgs. n.50 del 1999 (risparmio energetico e uso razionale dell'energia).

La legislazione regionale prevede l'adozione da parte dei comuni di provvedimenti sull'uso delle fonti rinnovabili di energia in Basilicata e Umbria, in particolare in quest'ultima attribuzioni in materia di controllo del contenimento del consumo ai sensi della legge n. 10 del 1991.

Non risultano al riguardo funzioni sostitutive attribuite ai comuni bensì alle province, peraltro largamente oggetto dell'intervento sostitutivo in diversi campi.

RISORSE IDRICHE E DIFESA DEL SUOLO

L'unico intervento attributivo di competenze comunali in materia appartiene alla Regione Toscana, la quale ha conferito la difesa dei centri abitati e la pulizia dei tratti degli alvei dei fiumi, dei torrenti e dei corsi d'acqua non classificati ai comuni.

È forse il caso di rammentare la particolare conformazione dei corsi d'acqua nella regione, e gli effetti che ne sono derivati, per ribadire come le scelte di principio contenute nell'art.4 della legge n.59 del 1997, tradottesi in una sensibile diversificazione di contenuti normativi applicativi, si siano rivelate tutt'altro che verticistiche.

Stupisce, tuttavia, che delle opzioni derivanti dal conferimento agli enti territoriali della potestà normativa in una materia di così grande rilevanza, ne abbia sinora profitto una sola regione.

SERVIZI SOCIALI

Al contrario, numerosissime sono le competenze conferite ai comuni in materia di servizi sociali, peraltro ripetitive delle previsioni contenute nel d.lgs.112 del 1998, il quale, al comma 2 dell'art.131, prevede un diretto conferimento ai comuni, che le esercitano attraverso le comunità montane, dei compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché dei compiti di progettazione della rete dei servizi sociali anche con il concorso delle province e, al comma 1, del successivo articolo il conferimento esplicito delle funzioni ivi elencate.

Quindi, le scelte operate dalle regioni, in questo campo, derivano dalla legislazione nazionale, e sono forse inferiori alle stesse previsioni contenute in quest'ultima: non c'è traccia, ad esempio, del conferimento pure possibile a comuni di funzioni in materia di cooperazione sociale.

In senso contrario a quest'ultima constatazione apparirebbero però i conferimenti ai comuni da parte delle regioni delle funzioni di concessione ed erogazione degli emolumenti economici a favore degli invalidi civili (Abruzzo, Liguria, Toscana e Umbria), dal legislatore attribuite alla competenza regionale anche sotto il profilo della copertura finanziaria, se tale scelta non fosse confermata dall'intervento sostitutivo per le regioni che non hanno provveduto.

L'art.42 del d.lgs. n.50 del '99 prevede, invero, che le funzioni amministrative in materia di concessione di nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili siano

conferiti ai comuni. Il che pone il problema della competenza in materia di copertura delle risorse aggiuntive e dei rapporti con la regione, essendo il raffronto normativo operato con il limite della legislazione nazionale.

SPETTACOLO

Il d.lgs. n.112 del 1998 non prevede alcuna competenza da conferire agli enti locali in materia di spettacolo, ma elenca le sole competenze statali di rilevanza nazionale, quindi, anche ai sensi dell'art.4 della legge n.59 residuano alle regioni i compiti di rilevanza diversa.

Si spiega così perché la Regione Toscana abbia conferito ai comuni i compiti che, in base alla propria legge di riordino del settore, ha riservato a se stessa.

SPORT

La realizzazione di opere sportive è trasferita alle regioni dal d.lgs. n.112 del 1998. Di conseguenza le regioni si sono avvalse della possibilità di conferire quelle che non richiederebbero, a loro giudizio, l'unitario esercizio a livello regionale e anche quelle di interesse locale, essendo l'art.3 della legge del giugno 1990 n.142 a sua volta richiamato dall'art.3 della legge n.59 del 1997 e dall'art.3 del d.lgs. 112 del 1998.

TERRITORIO ED URBANISTICA

Le funzioni conferite dalle regioni ai comuni riguardano in prevalenza l'edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) e, in questo caso, appaiono maggiormente articolate rispetto alle linee di conferimento contenute nell'art.60 del d.lgs. n.112 del 1998.

Nell'attuazione normativa regionale, vi sono delle forti somiglianze fra le legislazione regionali della Basilicata, della Liguria, della Toscana e dell'Umbria e, per molti aspetti, dell'Abruzzo, in materia di fabbisogni abitativi, di accertamento dei requisiti, della vigilanza sulla gestione economico finanziaria delle cooperative edilizie fruente di contributi pubblici, dell'autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato dalle cooperative della cessione, della formazione delle graduatorie, della promozione della mobilità, dell'indicazione, ai fini della programmazione regionale, delle tipologie d'intervento atte a soddisfare i fabbisogni relativi e, in generale di tutte le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi e la loro gestione amministrativa, compresa, in Abruzzo, la formazione delle commissioni per l'assegnazione degli alloggi stessi.

Spicca isolata la competenza conferita ai comuni della Calabria, della predisposizione dei programmi e dei progetti generali e settoriali annuali, nonché le attività di carattere informativo e di aggiornamento con l'obiettivo dell'eliminazione delle barriere architettoniche.

L'intervento sostitutivo del governo prevede il conferimento ai comuni - tra l'altro - della concessione di contributi ai soggetti privati incaricati di svolgere la realizzazione degli interventi che però, tra le regioni che hanno ottemperato alla identificazione delle funzioni entro i termini, risulta conferita solo dalla Liguria.

TURISMO

Quasi tutte della Regione Emilia Romagna, con l'aggiunta di alcune norme della Toscana e dell'Umbria, le funzioni conferite ai comuni in materia di turismo, attribuita alla competenza regionale dalla Costituzione.

Il che quindi comporta un'applicazione non strettamente collegata al d.lgs. n.112 del 1998 che, infatti, non è rispecchiato nei conferimenti di competenze regionali ai comuni risultanti dall'esame della legislazione regionale, emanata in base al comma 1 dell'art.4 della legge n.59.

TUTELA DELLA SALUTE

Le funzioni conferite alle regioni in materia sono già limitate dall'ampiezza delle riserve statali contenute nel d.lgs. n.112 del 1998, il quale peraltro conferisce alle stesse tutte le funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute umana e sanità veterinaria.

Le applicazioni riguardanti conferimenti ai comuni sono ancora più limitate, e attuate da tre sole regioni: l'Emilia Romagna, la Toscana e la Liguria, per funzioni per lo più collaterali, quali la pubblicità sanitaria e la disciplina dei prodotti cosmetici.

VIABILITA'

Disciplinata anch'essa nel d.lgs. n.112 del 1998, ha ricevuto, rispetto alle fattispecie previste nell'art.99, una modesta attuazione nei riguardi dei comuni. Solo tre regioni (Basilicata, Liguria e Abruzzo) hanno conferito loro funzioni in materia, certamente secondarie rispetto a quelle previste nell'ambito di competenza della normativa nazionale e regionale.

TRASPORTI

Il d.lgs. 19 novembre 1997 n.422 prevede il conferimento a regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale a norma dell'art.4 comma 4 della legge n.59 del 1997.

Poiché la dimensione che determina la competenza, collegata, per gli enti locali, alla condizione che non richiedano, in ogni caso, l'unitario esercizio a livello regionale, si richiede evidentemente agli enti destinatari della norma uno sforzo di individuazione delle funzioni medesime.

Tuttavia, in questo caso, non solo all'attribuzione delle risorse, ma anche all'attuazione dei conferimenti si provvede con accordo di programma da stipulare tra regioni interessate e Ministero dei Trasporti e della navigazione e la regione interessata, accordo che può contenere la contestuale attribuzione e ripartizione fra gli enti locali delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative.

L'implementazione di attività regionali e locali si verifica anche nella redazione dei piani regionali di bacino, che sono redatti dalle regioni tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare delle province e delle aree metropolitane.

Gli enti locali fissano le modalità del servizio e le tariffe e, nella fase di prima attuazione, affidano mediante procedure concorsuali, ai soggetti che esercitano servizi pubblici non di linea e sono in possesso di veicoli appartenenti alla categoria M1 del codice della strada, trasporti di linea nelle aree urbane e suburbane.

Nei comuni montani e nei territori ove non vi è offerta dei servizi possono essere utilizzati anche veicoli ad uso proprio.

È affidata altresì agli enti locali la fissazione delle tariffe e delle modalità di servizio nei comuni ove esistono collegamenti aeroportuali.

I comuni possono altresì organizzare servizi aggiuntivi rispetto a quelli minimi.

Compete loro altresì l'obbligo di definire il servizio pubblico prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni, la disciplina dei servizi in economia per il trasporto pubblico locale, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni ovvero in cooperative anche tra dipendenti.

Riassunta in estrema sintesi la normativa delegata al riguardo, va osservato che la grande maggioranza delle regioni ha adottato, anche dopo l'emanazione del relativo d.lgs. sostitutivo, una serie di norme attuative dei decreti legislativi previsti ai sensi dell'art.1 della legge n.59 del marzo 1997, delle quali è possibile indicare solo le linee principali, rimandando alla consultazione del relativo quadro sinottico per trarre dati più dettagliati.

Significativa è la circostanza che anche nel disciplinare funzioni identiche le regioni non hanno operato i conferimenti ai comuni allo stesso modo, ad esempio come nel caso dei piani urbani di traffico, in cui la finalità principale può essere la mobilità delle persone a ridotta capacità motoria ovvero l'assicurazione del livello di mobilità nel territorio comunale, o ancora, il fine accessorio non è neppure menzionato.

Nello svolgimento dei servizi minimi, o non sono fornite invece linee direttive ai comuni nel conferimento della funzione (Basilicata e Marche), o sono molto dettagliate (Lazio e Veneto).

Nei territori con domanda debole è possibile in alcune regioni utilizzare veicoli fino a nove posti, mentre in altre questa ipotesi non è neppure menzionata.

I servizi aggiuntivi, nella maggior parte dei casi, sono istituibili dai comuni con oneri aggiuntivi, in altri sono svolti in cofinanziamento con la provincia (Umbria).

La promozione di collegamenti intercomunali in un caso è svolta sentita la provincia (Basilicata) in un altro previa intesa con i comuni limitrofi (Lazio).

Il comune sito nella Basilicata vigila sulla regolarità del servizio svolgendo funzioni di natura sanzionatoria.

I comuni umbri e laziali inviano alla provincia dati e risultati della rendicontazione annuale prevista dai contratti di servizio, «necessari per le finalità istituzionali dei rispettivi enti».

Numerosi i conferimenti di funzioni in materia di trasporti mediante impianti a fune, connessi in alcuni casi al conferimento delle funzioni in materia delle piste di discesa e relative infrastrutture.

Quasi identici viceversa nelle regioni Basilicata, Lombardia, Marche, Umbria, Veneto in materia di sicurezza e regolarità del servizio di trasporto.

Tuttavia la diversificazione dei conferimenti (ad esempio dalla materia delle autorizzazioni per il materiale rotabile, alle funzioni amministrative in materia di linee tranviarie, fino agli attraversamenti di impianti fissi con le reti di alimentazione), la ricchezza dei medesimi o la loro limitatezza rispetto all'ambito possibile, sono tali che, se l'obiettivo era la diversificazione in relazione alle esigenze locali questo, almeno a livello di attuazione normativa, risulta pienamente raggiunto, non è ancora possibile stabilire se a favore o a scapito di una politica di contenimento dei costi rispetto alle necessarie compensazioni tra enti o tra questi ed i privati.

9.1.2 La «conseguente e contestuale» attribuzione e ripartizione tra regioni e comuni dei beni e delle risorse. Considerazioni conclusive.

Come già precedentemente accennato, l'art.3 della legge 15 marzo 1997 n.59 stabiliva che i decreti legislativi volti a conferire funzioni e compiti amministrativi alle regioni ed agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, prevedessero a loro volta i criteri per la "conseguente e contestuale" attribuzione e ripartizione tra le regioni e tra queste e gli enti locali, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, che sarebbe dovuta avvenire gradualmente entro tre anni.

L'art.7 prevedeva che per l'attuazione dei decreti legislativi di cui agli artt.1, 3 e 4, a tale individuazione ed alla ripartizione si sarebbe dovuto provvedere con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il trasferimento avrebbe dovuto essere «congruo» e comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica in rapporto ad eventuali compiti residui.

Al riordino delle strutture delle amministrazioni periferiche e centrali dello Stato si sarebbe provveduto con regolamento.

In ogni caso, la decorrenza dell'esercizio, da parte di regioni e comuni delle funzioni conferite era determinata dall'adozione dei DPCM concernenti l'individuazione delle risorse

finanziarie, umane, strutturali e organizzative da trasferire e ripartire, anche nell'ipotesi in cui non si dovesse procedere ad alcun trasferimento di risorsa.

In sostanza, il conferimento di beni e risorse dalle regioni agli enti locali, nel disegno della legge n.59 era subordinato al complessivo disegno di riforma dell'intero apparato statale, centrale e periferico.

È invece accaduto che la maggior parte dei decreti legislativi non ha indicato, entro il termine previsto, le risorse da trasferire, richiamando le disposizioni contenute nell'art.7 della legge n.59 oppure, come nel caso del d.lgs. n.112 del 1998, dettando solo i criteri per gli schemi di decreto del presidente del Consiglio dei ministri da emanare in materia, dei quali è entrato in vigore - solo a gennaio del 1999 - quello relativo al mercato del lavoro (DPCM 9.10.1998).

In particolare, in quest'ultimo decreto, per quanto riguarda le risorse strumentali e finanziarie si provvede con ulteriori decreti del Presidente del Consiglio stesso con i quali, sulla base di quanto stabilito dall'art.7 comma 8 del d.lgs. n.469 del 1997, sono individuate le risorse strumentali e i contratti in corso, nonché le risorse finanziarie relative all'espletamento delle funzioni e dei compiti conferiti, sono determinati i criteri di riparto delle risorse finanziarie e strumentali ed è disposto il trasferimento del personale e delle relative risorse alle regioni e direttamente alle province di appartenenza del personale stesso.

Inoltre, per quanto riguarda le forme di finanziamento fiscale, con d.lgs. 10 aprile 1998 n.137 è stata prevista l'istituzione di un'addizionale regionale all'IRPEF e, in data 28 settembre 1998, è stata disciplinata, con d.lgs. n.360, l'istituzione di un'addizionale comunale alla stessa imposta ai sensi dell'art.1 comma 10 della legge 191 e a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Con legge 13 maggio 1999 n.133, infine, è stata prevista l'emanazione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, di uno o più decreti legislativi per la sostituzione tra l'altro dei trasferimenti connessi al conferimento di funzioni alle regioni di cui al capo I della legge 15 marzo 1997 n.59 mediante un aumento dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, comunque non inferiore a 1,5 punti percentuali, con riduzione corrispondente delle aliquote erariali, in modo tale da mantenere il gettito complessivo dell'IRPEF inalterato. È stato inoltre previsto l'aumento dell'aliquota di compartecipazione all'accisa sulla benzina non superiore a 450 lire al litro, e l'istituzione di una compartecipazione all'IVA in misura non superiore al 20% del gettito complessivo.

La determinazione delle misure delle aliquote di cui sopra dev'essere "esatta" in modo da assicurare la copertura complessiva dei trasferimenti aboliti, tenuto conto delle quote riversate allo Stato ai sensi dell'art.26 comma 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n.446 (attività di accertamento dell'IRAP svolta in sostituzione delle regioni)

In sostanza, il disegno riformatore originario, che prevedeva trasferimenti erariali con corrispondenti ripartizioni regionali, è sostituito sia da aumenti di aliquote e di percentuali di aliquote, con corrispondente riduzione delle aliquote dell'addizionale erariale, sia dall'aumento delle accise sulla benzina, sia, infine, dall'istituzione di una compartecipazione a forme d'imposizione indiretta.

È di tutta evidenza come, con l'abolizione dei trasferimenti ed il ricorso generalizzato alla fiscalità, non sia affatto scontata una riduzione dei costi per il ridimensionamento dell'amministrazione centrale e periferica in misura esattamente corrispondente al conferimento decentrato di funzioni: si possono anzi determinare nel tempo vischiosità e in definitiva, costi aggiuntivi a carico della fiscalità generale.

Inoltre, in quest'ultimo d.lgs. nulla è previsto per quanto riguarda il finanziamento dei conferimenti statali e regionali di funzioni ai comuni.

Anzi, sono previste la revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali in funzione dell'autonomia impositiva e della capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa, perequazione che può essere effettuata, transitoriamente, in funzione dei trasferimenti storici, e l'abolizione della compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Questa serie di modifiche e di rinvii ha contribuito a determinare la situazione dell'assegnazione delle risorse che risulta illustrata dal quadro sinottico per settori di materie e funzioni trasferite dalle regioni ai comuni che segue la presente esposizione.

Vale ricordare che, ai sensi dell'art.3 comma 3 del d.lgs. 31 marzo 1998 n.112, la legge regionale di conferimento delle funzioni agli enti locali avrebbe dovuto attribuire agli stessi le risorse finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

Nella grande maggioranza dei casi, è, tuttavia, mancata l'assegnazione contestuale, rinviandosi, da parte della regione, ad altro provvedimento normativo anche regolamentare, con pochissime eccezioni quali esemplificativamente, alcune funzioni in Liguria di manutenzione ordinaria di opere pubbliche negli uffici statali e di viabilità, e di alcune funzioni non di primaria importanza in materia di trasporti in Abruzzo, ove peraltro tale fenomeno è soltanto apparente, determinandosi compiutamente e contestualmente il solo meccanismo di assegnazione, ma non la contestualità delle risorse.

Nella legislazione della Liguria, la regione attribuisce, infatti, agli enti locali le risorse idonee a garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni conferite "successivamente all'emanazione dei provvedimenti di cui all'art.7 della legge 59 del 1997 ed "entro i limiti dei trasferimenti ricevuti dallo Stato". È previsto, infatti che i criteri di riparto siano stabiliti con provvedimento amministrativo, entro sessanta giorni dall'emanazione dei provvedimenti, e che nei sessanta giorni successivi la regione provveda all'assegnazione agli enti destinatari delle funzioni del personale trasferito dallo Stato, che transita direttamente nel ruolo degli enti comunali.

Nella legislazione della Regione Abruzzo, si demanda «alla giunta regionale provvedere al trasferimento ai comuni, alle province e alle comunità montane delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite dal 1 di luglio o di gennaio successivo alla data di attribuzione delle funzioni» (L.R.21 aprile 1998 n.25).

In altro caso (L. R. 23 luglio 1998 n.9), è sempre la giunta regionale a provvedere annualmente al riparto tra i comuni delle risorse finanziarie disposte dal bilancio pluriennale secondo ambiti fondamentali d'intervento. A tal fine la giunta, entro quindici giorni dall'entrata in vigore della legge annuale di bilancio, comunica agli enti locali interessati la propria deliberazione, recante l'effettiva disponibilità finanziaria per ciascun ambito fondamentale d'intervento.

In un numero considerevole di casi le leggi regionali operano un rinvio nel tempo, o a futuri provvedimenti normativi, anche regolamentari.

In un numero ancora più ampio, l'argomento trasferimento ed individuazione di risorse non è neppure affrontato, rendendosi in tal modo l'emanando DPCM arbitro dell'intera riuscita della riforma.

Questo si traduce, in quei casi in cui il trasferimento dallo Stato alle regioni e dalle regioni agli enti locali, è effettuato per esclusione (tutte le materie che non sono esercitate dalla regione o che non richiedono l'unitario esercizio) e senza individuazione delle funzioni, in un trasferimento di tipo virtuale, in cui manca l'individuazione sia delle risorse, sia dei beni, sia del personale, sia dei finanziamenti.

In sintesi, perché il quadro generale delle risorse si chiarisca ed inizi il concreto esercizio delle funzioni da parte dei comuni, occorre attendere, a rigore, secondo le scelte legislative finora compiute, sia gli esiti della riforma amministrativa statale ancora in corso, sia l'entrata in vigore del nuovo regime fiscale.

È da sottolineare, però, che il disegno originario della "conseguente e contestuale" assegnazione delle risorse statali e regionali ai comuni è ancora da attuare e che, in ogni caso, la sua realizzazione è condizionata dal ricorso a nuove forme di compartecipazione ad entrate fiscali in sostituzione dei trasferimenti originariamente previsti.

CONFERIMENTI DI FUNZIONI AI COMUNI AI SENSI DELLA LEGGE N° 59/97 E D.LGS. 112/98

AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA E PESCA

			ASSEGNAZIONE RISORSE		
REGIONE	LEGGE	SINTESI FUNZIONE	CONTESTUALE	DIFFERITO	NON PREVISTO
CODICE FUNZIONE: A01					
ABRUZZO	Legge regionale del 21 aprile 1998, n. 25	Art. 1	AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA, PESCA, SVILUPPO RURALE, AGRITURISMO E ALIMENTAZIONE	X	
BASILICATA	Legge regionale del 5 giugno 1998, n. 18	Art. 1	AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA, PESCA, AGRITURISMO, SVILUPPO RURALE E ALIMENTAZIONE		X
LAZIO	Legge regionale dell'8 aprile 1998, n. 12	Art. 3	AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA, PESCA, AGRITURISMO, SVILUPPO RURALE E ALIMENTAZIONE	X	
LIGURIA	Legge regionale del 3 aprile 1998, n. 16	Art. 1	AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA, PESCA, SVILUPPO RURALE, AGRITURISMO E ALIMENTAZIONE		X
PUGLIA	Legge regionale del 2 aprile 1998, n. 11	Art. 1	AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA, PESCA, SVILUPPO RURALE, AGRITURISMO E ALIMENTAZIONE	X	
UMBRIA	Legge regionale del 2 aprile 1998, n. 10	Art. 1	AGRICOLTURA, FORESTE, SVILUPPO RURALE, AGRITURISMO ED ALIMENTAZIONE	X	
VENETO	Legge regionale del 10 luglio 1998, n. 23	Art. 1	AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA, PESCA E SVILUPPO RURALE, AGRITURISMO E ALIMENTAZIONE	X	
CODICE FUNZIONE: A02					
ABRUZZO	Legge regionale del 12 agosto 1998, n. 72	Art. 56	ATTESTATI DI IMPRENDITORE AGRICOLO, IMPRENDITORE AGRITURISTICO	X	
CALABRIA	Legge regionale del 23 luglio 1998, n. 9	Art. 5	ATTESTATI DI IMPRENDITORE AGRICOLO, IMPRENDITORE AGRITURISTICO	X	
LOMBARDIA	Legge regionale del 4 luglio 1998, n. 11	Art. 5	ATTESTATI DI IMPRENDITORE AGRICOLO, IMPRENDITORE AGRITURISTICO		X
MARCHE	Legge regionale del 27 luglio 1998, n. 24	Art. 5	ATTESTATI DI IMPRENDITORE AGRICOLO, IMPRENDITORE AGRITURISTICO	X	
UMBRIA	Legge regionale del 2 marzo 1999, n. 3	Art. 110	ATTESTATI DI IMPRENDITORE AGRICOLO, IMPRENDITORE AGRITURISTICO		X
CODICE FUNZIONE: A03					
LOMBARDIA	Legge regionale del 4 luglio 1998, n. 11	Art. 5	AUTORIZZAZIONI RELATIVE A STRADE VICINALI		X
CODICE FUNZIONE: A04					
CALABRIA	Legge regionale del 23 luglio 1998, n. 9	Art. 5	INTERVENTI RELATIVI ALL'IRRIGAZIONE E ALLE INFRASTRUTTURE RURALI	X	
MARCHE	Legge regionale del 27 luglio 1998, n. 24	Art. 5	INTERVENTI RELATIVI ALL'IRRIGAZIONE E ALLE INFRASTRUTTURE RURALI		X
CODICE FUNZIONE: A05					
CALABRIA	Legge regionale del 23 luglio 1998, n. 9	Art. 5	INTERVENTI PER L'EDUCAZIONE ALIMENTARE	X	
MARCHE	Legge regionale del 27 luglio 1998, n. 24	Art. 5	INTERVENTI PER L'EDUCAZIONE ALIMENTARE		X
CODICE FUNZIONE: A06					
CALABRIA	Legge regionale del 23 luglio 1998, n. 9	Art. 5	DANNI DETERMINATI DA CALAMITA' NATURALI	X	
CODICE FUNZIONE: A07					
CALABRIA	Legge regionale del 23 luglio 1998, n. 9	Art. 5	PROMOZIONE E PROPOSTE ANCHE PER LE FUNZIONI RISERVATE ALLA REGIONE	X	
CODICE FUNZIONE: A08					
MARCHE	Legge regionale del 27 luglio 1998, n. 24	Art. 5	AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITA' VIVAISTICA		X
UMBRIA	Legge regionale del 2 marzo 1999, n. 3	Art. 110	AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITA' VIVAISTICA		X