

Doc. **XVI-bis**

n. **13**

COMMISSIONE PARLAMENTARE CONSULTIVA

**IN ORDINE ALL'ATTUAZIONE
DELLA RIFORMA AMMINISTRATIVA
AI SENSI DELLA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59**

**RELAZIONE SEMESTRALE SULLO STATO DELLE RIFORME
PREVISTE DALLA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59**

Approvata nella seduta del 21 dicembre 2000

Trasmessa alle Presidenze il 21 dicembre 2000

(ai sensi dell'articolo 5, comma 4, lettera b) della legge 15 marzo 1997, n. 59)



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE CONSULTIVA
IN ORDINE ALL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA
AMMINISTRATIVA AI SENSI DELLA LEGGE
15 MARZO 1997, N. 59

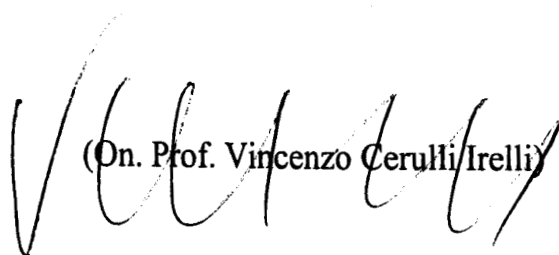
IL PRESIDENTE

Roma, 21 dicembre 2000
Prot. n. 4049COM/PA

Illustre Presidente

Le comunico che nella seduta odierna la Commissione da me presieduta ha approvato la quarta Relazione semestrale al Parlamento sullo stato delle riforme previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che Le allego.

Con i migliori saluti


(On. Prof. Vincenzo Cerulli Irelli)

On. Luciano VIOLANTE
Presidente della
Camera dei Deputati
S E D E



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE CONSULTIVA
IN ORDINE ALL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA
AMMINISTRATIVA AI SENSI DELLA LEGGE
15 MARZO 1997, N. 59

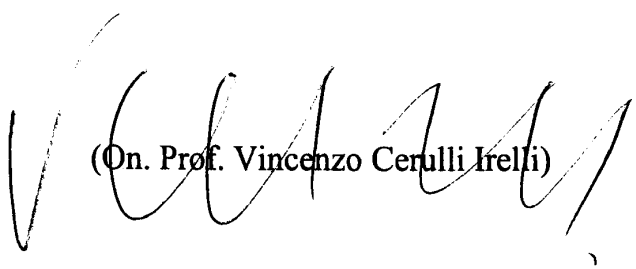
IL PRESIDENTE

Roma, 21 dicembre 2000
Prot. n. 4045/COM/PA

Ill. Ac. Presidente

Le comunico che nella seduta odierna la Commissione da me presieduta ha approvato la quarta Relazione semestrale al Parlamento sullo stato delle riforme previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che Le allego.

Con i migliori saluti


(On. Prof. Vincenzo Cerulli Irelli)

Sen. Avv. Nicola MANCINO
Presidente del
Senato della Repubblica
ROMA

PAGINA BIANCA

INDICE

	<i>Pag.</i>
	—
1. Premessa	7
2. Il decentramento amministrativo: la ripartizione delle funzioni	8
2.1. L'esercizio associato delle funzioni e dei compiti amministrativi da parte dei comuni	9
2.1.1. Il quadro normativo	9
2.1.2. Lo stato di attuazione regionale	10
2.2. Il trasferimento delle risorse	12
2.2.1. Il quadro normativo	12
2.2.2. Il quadro delle risorse trasferite	17
3. La riorganizzazione degli apparati pubblici	21
3.1 La riforma del Governo	22
3.2 Il riordino degli enti pubblici nazionali	23
4. Considerazioni conclusive	27
<i>Allegato: Tavola sinottica dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sottoposti al parere della Commissione</i>	<i>29</i>

PAGINA BIANCA

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 dalla 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.

DPCM di individuazione delle risorse umane e finanziarie da trasferire alle regioni, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 59/1997 (6).

Relativamente a tale DPCM e alla connessa vicenda del trasferimento alle regioni delle funzioni esercitate dal Corpo Forestale dello Stato, occorre precisare che lo schema di decreto è stato trasmesso alla Commissione in data 2 marzo 2000. L'esame del provvedimento è stato rinviato a seguito della richiesta di un supplemento di istruttoria avanzata dalla stessa Commissione nei confronti del Governo al fine di chiarire nel testo il rapporto tra il trasferimento di personale e beni e le funzioni conferite alle regioni in base al decreto legislativo n. 143 del 1997. Successivamente la Conferenza Unificata ha invitato il Governo a rappresentare alla Commissione la necessità di rendere al più presto il proprio parere sullo schema di DPCM relativo all'individuazione delle risorse da trasferire alle regioni in materia di agricoltura. Tale invito è stato trasmesso dal ministro per i rapporti con il Parlamento alla Commissione.

Quest'ultima non ha ancora avviato l'esame del provvedimento in questione stante la concomitanza al Senato dell'esame di progetti di legge concernenti la riforma del Corpo Forestale, parzialmente incidenti sulla materia oggetto del DPCM. In effetti è emersa l'opportunità che il Governo chiarisca la propria posizione in ordine alle diverse ipotesi di riforma prospettate nello schema di DPCM deferito alla Commissione e nei disegni di legge di iniziativa parlamentare in discussione presso la IX Commissione permanente del Senato. In tal senso le Presidenze di Camera e Senato hanno ritenuto necessario invitare il Governo a fornire un orientamento univoco in merito alla questione del riordino del Corpo forestale, prima di procedere nell'esame dello schema di DPCM in materia di agricoltura.

2.2.2. Il quadro delle risorse trasferite.

Dall'esame dei DPCM esaminati si può ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie e di personale trasferite alle regioni (si vedano tabelle 1), 2) e 3). I dati vanno tuttavia letti con una serie di avvertenze che ne aiutano la comprensione.

(6) Si ricorda che l'articolo 1 del decreto legislativo n. 143/1997 dispone la soppressione del Ministero delle risorse agricole, forestali e alimentari e il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni da questo esercitate in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentazione. L'articolo 2 dello stesso decreto legislativo istituisce il nuovo Ministero per le politiche agricole ed elenca le funzioni ad esso spettanti. Considerato che il DPCM in materia di agricoltura non è stato ancora emanato, per consentire l'esercizio delle funzioni da parte delle regioni, la legge 23 dicembre 1999, n. 499, recante Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale, ha dunque autorizzato la spesa di 540,7 miliardi per l'anno 2000 e 2001 da devolvere all'apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro. Per la ripartizione tra le regioni, la norma prevede l'emanazione di un decreto del Ministero del tesoro, sulla base dei criteri fissati dalla Conferenza Stato-regioni.

La TABELLA N. 1 riporta il complesso delle risorse finanziarie e umane da trasferire alle regioni e agli enti locali per il finanziamento delle funzioni ad essi attribuite con i decreti legislativi di attuazione della legge n. 59/1997. Le risorse finanziarie sono distinte in risorse annue, ossia il complesso del finanziamento a regime a decorrere in genere dal 2001, e risorse una *tantum*, attribuite per i soli esercizi finanziari 2001 e 2002.

TABELLA N. 1

COMPLESSO DEI TRASFERIMENTI DELLE RISORSE
FINANZIARIE E UMANE ALLE REGIONI A STATUTO
ORDINARIO E AGLI ENTI LOCALI

Nelle *risorse finanziarie* a regime non sono comprese le spese per il personale trasferito, ad eccezione del mercato del lavoro, del trasporto pubblico locale e della viabilità (compresa nel settore Territorio, ambiente, infrastrutture) dove invece sono già conteggiate. Il complesso delle risorse indicate comprende, in alcuni casi, anche le quote conteggiate per le regioni a statuto speciale. Nel settore Attività produttive, ad esempio, 1.471 mld. sono le risorse destinate a finanziarie le funzioni relative agli incentivi alle imprese, in cui sono comprese le regioni a statuto speciale per circa 229 mld. Non sono compresi invece, poiché non destinati alle autonomie territoriali, 14,4 mld. e 335 unità di personale trasferiti alle Camere di Commercio per le funzioni ad esse trasferite già svolte dagli uffici metrici e degli Uffici provinciali dell'industria e artigianato. Nel settore Territorio, ambiente e infrastrutture, le tre voci più cospicue sono i finanziamenti relativi alla viabilità (2.582, 40 mld.), all'ambiente (815 mld) e alle opere pubbliche (256,6 mld).

Per quanto riguarda le risorse finanziarie una tantum si rileva che nel settore Attività produttive queste risorse sono il finanziamento di progetti già avviati nell'ambito dell'ex intervento straordinario per il Mezzogiorno. Nel settore Territorio, ambiente e infrastrutture, il finanziamento è relativo principalmente all'edilizia residenziale pubblica (7.000 mld), alla viabilità (1.194 mld) e alle opere pubbliche (545 mld). Anche in queste cifre sono comprese le regioni a Statuto speciale.

Quanto alle *risorse umane* si osserva che nel settore Territorio, ambiente e infrastrutture sono comprese 4.000 unità di personale trasferito ai comuni per l'esercizio delle funzioni in materia di catasto. Nello stesso settore 3.920 unità sono destinate a regioni ed enti locali per le funzioni relative alla viabilità e 1.000 per le opere pubbliche. Riguardo al mercato del lavoro infine le 6.030 unità di personale sono assegnate alle regioni e direttamente alle province per la gestione dei servizi del collocamento.

La TABELLA N. 2 espone il complesso delle risorse finanziarie a regime attribuito alle regioni a statuto ordinario e agli enti locali e la relativa ripartizione.

TABELLA N. 2

TRASFERIMENTO DELLE RISORSE FINANZIARIE A REGIME RIPARTIZIONE TRA REGIONI A STATUTO ORDINARIO ED ENTI LOCALI

Per le funzioni conferite con il decreto legislativo n.112/1998 l'attribuzione e la ripartizione sono state effettuate con DPCM relativi a ciascuna regione a statuto ordinario, concordati in sede di Confe-

renza unificata il 13 novembre 2000. Gli schemi di DPCM sono stati sottoposti all'esame della Commissione parlamentare per l'attuazione della riforma amministrativa.

L'attribuzione delle risorse a province e comuni tiene conto sia delle funzioni loro attribuite direttamente dal decreto n.112, sia di quelle attribuite dalla legge regionale di attuazione del decreto. Nei casi in cui la regione non ha ancora provveduto la suddivisione è stata fatta sulla base del decreto legislativo n. 96/1999 recante l'intervento sostitutivo del Governo. Quanto alle singole aggregazioni si rileva che:

Attività produttive: la somma attribuita alle regioni è comprensiva della stima di 1.242 miliardi per il finanziamento a regime degli incentivi alle imprese, limitatamente alle regioni a statuto ordinario. Poichè il complesso del finanziamento (1471 mld.) è riferito a tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, e alle province autonome, per fornire un dato scorporato è stata calcolata la stima della quota destinata alle regioni a statuto ordinario sulla base delle percentuali di riparto stabilite per il 2000.

La piccola parte residua di questo settore è costituito dalle funzioni in materia di energia che tutte le regioni hanno in parte conferito alle province. Solo la regione Liguria ha conferito alcune funzioni ai comuni che perciò ricevono un finanziamento.

Territorio, ambiente e infrastrutture: è la parte più cospicua delle risorse. In materia di viabilità (dove sono comprese le spese per il personale) e ambiente oltre la regione, sono le province ad essere assegnatarie di maggiori risorse (rispettivamente 1.122 mld. e 94 mld). Così pure in materia di opere pubbliche, in particolare per l'edilizia statale e la difesa del suolo. Le minori risorse che ricevono i comuni sono relative all'ambiente, al trasporto e alle opere pubbliche.

Servizi alla persona e alla comunità: i comuni ricevono risorse per le funzioni relative agli invalidi civili e la sanità. Alle province e ai comuni per il finanziamento delle funzioni in materia di istruzione scolastica, polizia amministrativa e protezione civile è stata attribuita un'unica quota che non è stato possibile scomporre nelle diverse voci (precisamente 92 mld alle province e 21 mld ai comuni) (7).

Per il mercato del lavoro (decreto legislativo n.469/1997) le risorse indicate sono state trasferite e ripartite tra le regioni e le province dai DPCM del 5 agosto 1999, uno per ciascuna regione.

Le risorse relative al trasporto pubblico locale (decreto legislativo n.. 422/1997) sono invece interamente assegnate alle regioni. I due DPCM che individuano e assegnano le risorse sono stati definiti in Conferenza unificata il 12 luglio 2000 ed hanno ricevuto il parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione della riforma amministrativa l'11 ottobre 2000.

(7) Si evidenzia pertanto questa differenza rispetto alla Tabella n. 1, in cui le risorse relative alla protezione civile sono conteggiate nel settore Territorio, ambiente e infrastrutture.

La TABELLA N. 3 reca la ripartizione delle risorse *una tantum* tra le regioni a statuto ordinario. Le somme sono il complesso dei finanziamenti per l'anno 2001 e l'anno 2002. Alle regioni saranno attribuiti anche i residui al 31 dicembre 2000 che non sono indicati in tabella poiché non ancora quantificati.

TABELLA N. 3

TRASFERIMENTO DI RISORSE FINANZIARIE *UNA TANTUM*
ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E AGLI ENTI LOCALI

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale le risorse destinate alle stesse sulla base dei DPCM predisposti, comprensive sia delle risorse a regime che di quelle *una tantum*, sono state quantificate in circa 7.000 miliardi.

Per quanto riguarda il personale si tratta di circa 800 unità, la cui parte più cospicua riguarda le funzioni in materia di viabilità. Gli altri settori interessati dal trasferimento di personale alle regioni a statuto speciale sono gli incentivi alle imprese, l'energia, le opere pubbliche, la sanità, l'istruzione e la polizia amministrativa. Il trasferimento riguarda soprattutto il Friuli Venezia Giulia, la Sicilia e la Sardegna.

3. La riorganizzazione degli apparati pubblici.

Il tema della riorganizzazione degli apparati pubblici ha rappresentato il secondo aspetto su cui si è concentrata l'attività della Commissione.

Esaminato in sede consultiva il quadro normativo di riferimento delineato con i diversi decreti legislativi attuativi del Capo II della legge n. 59 del 1997, la Commissione ha spostato l'attenzione sul piano dell'implementazione del quadro medesimo, al fine di verificare il tasso di rispondenza al dato normativo e le eventuali vischiosità intrinsecamente connesse all'attuazione di un processo di riforma di tale complessità.

A tal fine sono state svolte, nell'ambito di un'apposita indagine conoscitiva, una serie di audizioni di rappresentanti del Governo e dei diversi enti interessati dalla riforma con l'obiettivo di un aggiornamento periodico circa i processi di riorganizzazione avviati con i relativi decreti legislativi.

3.1. La riforma del Governo.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, prevede come termine per l'efficacia di gran parte delle norme di riordino e, segnatamente, per le norme relative all'accorpamento dei ministeri, la data dell'insediamento del Governo successivo alle prossime elezioni politiche.

La scelta in tal senso è stata dettata dalla consapevolezza che le operazioni di riorganizzazione di strutture complesse quali quelle ministeriali, non possono essere fatte in modo istantaneo e devono essere sottratte al rischio che esigenze di difesa e di equilibrio di posizioni precostituite prevalgano sull'organicità e sulla coerenza del disegno di riorganizzazione.

La scadenza del termine per l'adozione di decreti integrativi e correttivi ha ormai fugato il rischio che quelle posizioni precostituite potessero rimettere in discussione la riforma che appare sempre più opportuna nel quadro di un processo di transizione verso una struttura di tipo federale che riduca fortemente i compiti dell'amministrazione centrale dello Stato.

Sono state così portate a termine le operazioni di riordino del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero degli affari esteri, del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero delle politiche agricole e forestali, i cui regolamenti di organizzazione sono stati già definiti. Risultano invece in corso di definizione gli *iter* degli schemi di regolamenti di riorganizzazione del Ministero della giustizia, del Ministero della sanità, del Ministero dell'ambiente e del Ministero delle finanze. Le operazioni di riordino dei singoli ministeri sono state effettuate tenendo già conto dell'obiettivo della riagggregazione, come peraltro previsto all'articolo 55 dello stesso decreto legislativo n. 300/99, in modo che nel momento del passaggio alla successiva legislatura i ministeri siano nelle condizioni di essere unificati. Pertanto, la riorganizzazione degli attuali 18 ministeri dovrà risultare concreta e strettamente consequenziale al disegno di riagggregazione delineato dal decreto legislativo.

Sono stati inoltre predisposti gli schemi dei regolamenti degli uffici di diretta collaborazione dei ministri degli Affari esteri, della Giustizia, del Lavoro, dei Lavori pubblici, delle Finanze, dell'Industria, delle Politiche agricole e forestali, del Tesoro, dell'Ambiente, del Commercio

estero e dei Trasporti. Sono stati poi approvati sia il decreto di riorganizzazione della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri di cui al decreto legislativo 30 luglio 1998, n. 303, sia il regolamento per la gestione del bilancio della stessa Presidenza.

Per quanto riguarda l'amministrazione periferica dello Stato che dovrebbe confluire negli uffici territoriali del Governo, è stato costituito un gruppo di lavoro misto fra Ministero dell'interno e Ministero per la funzione pubblica che sta operando alla predisposizione di un regolamento che dovrebbe rappresentare lo statuto fondamentale di tali uffici da sottoporre poi al confronto con tutte le amministrazioni interessate e con le regioni e gli enti locali.

Per quanto riguarda le Agenzie, per quella industria e difesa il regolamento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 10 novembre, per cui l'Agenzia dovrebbe essere in condizione di cominciare ad operare già dai primi giorni dell'anno 2001. L'Agenzia di protezione civile è costituita ma non è ancora operante con la nuova struttura. Le Agenzie fiscali sono state istituite e i vertici sono stati nominati: sono in corso di definizione i regolamenti interni. Uno specifico comitato interministeriale, istituito dal Presidente del Consiglio dei ministri, presieduto dal ministro per la funzione pubblica e composto dai ministri del tesoro e delle finanze, sta monitorando tutto il processo sia di trasferimento del personale e delle funzioni dal Ministero delle finanze alle Agenzie fiscali, sia di processo verso l'integrazione tra i Ministeri del tesoro e delle finanze. Per l'Agenzia per la proprietà industriale è stata elaborata una prima bozza di regolamento; diversamente per le altre agenzie sono ancora in corso i lavori preparatori dei diversi statuti.

Il processo di attuazione della riforma del Governo sta pertanto procedendo, ma non può ancora ritenersi concluso, dovendosi ancora definire diversi profili connessi alla implementazione quale quello dei ruoli del personale e quello dei bilanci dei ministeri destinati ad accorparsi. In effetti l'accorpamento delle strutture ministeriali pone il problema di un analogo accorpamento dei ruoli del personale dipendente, nonché di una riflessione sulla impostazione dei bilanci delle stesse e quindi sul grado di autonomia di *budget* delle amministrazioni ministeriali.

3.2 Il riordino degli enti pubblici nazionali.

La riorganizzazione dei diversi enti pubblici risulta compiuta sotto il profilo legislativo. Relativamente alla fase attuativa dei singoli decreti legislativi, la situazione appare differenziata, registrandosi in alcuni casi un livello avanzato di attuazione, in altri un livello più critico.

Relativamente al Comitato Olimpico Nazionale Italiano, risulta in via di approvazione lo statuto. La mancata approvazione nei termini previsti (180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo) sembra rendere incerto il rispetto del termine del febbraio 2001 per le elezioni degli organi del CONI, vista la mancata definizione entro quel termine degli statuti delle diverse federazioni. A tale proposito in Commissione è stata segnalata dai vertici del CONI

l'esigenza di prorogare al 30 giugno 2001 il termine per le elezioni, peraltro in coincidenza con il termine del CIO. Inoltre è stata rilevata l'opportunità di trasformare per i presidenti federali l'ineleggibilità a partecipare alla giunta in incompatibilità, nonché l'opportunità di prevedere alcune garanzie sul personale delle federazioni soggetto ad uno statuto pubblicistico nonostante la privatizzazione delle stesse federazioni.

Per quanto concerne l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, l'organizzazione è stata rivista essendosi rivelata inadeguata rispetto alle esigenze ed ai criteri del mercato, per cui occorreva mettere ordine in un gruppo di aziende che formavano intorno al Poligrafico una collana di presenze industriali non coerenti con la missione dell'Istituto, e occorreva ristrutturare una esuberanza di forza lavoro che si era venuta a dimensionare su quantità completamente al di fuori di ogni possibilità di utilizzo produttivo. La struttura dell'azienda era ingessata attraverso regolamenti che erano appiattiti in logiche di natura burocratica che non davano alcuno spazio né al merito, né alla flessibilità né ad altri aspetti che sono essenziali per una gestione imprenditoriale. Il decreto legislativo 21 aprile 1999, n. 116 ha delineato il riordino dell'Istituto attraverso una nuova configurazione del consiglio di amministrazione che oggi è composto dal presidente e da sei membri esperti, attraverso la definizione da parte del nuovo consiglio dei limiti di spesa del presidente e del direttore generale, nonché attraverso la redazione dei bilanci secondo principi del codice civile a decorrere dall'esercizio 1998. È stata inoltre attuata una profonda revisione della struttura aziendale con la ridefinizione delle funzioni, dei compiti e delle responsabilità al fine di perseguire obiettivi di efficienza e di imprenditorialità.

Per quanto riguarda il riordino degli enti pubblici culturali, quelli trasformati in persone giuridiche di diritto privato sono 20: tra questi figurano 13 enti lirici, la Biennale di Venezia, la Triennale di Milano e la Quadriennale, l'Istituto nazionale per il dramma antico, la Scuola nazionale di cinema, il Museo nazionale della scienza e della tecnica. A proposito degli enti lirici, per i quali il relativo decreto legislativo prevedeva la diretta partecipazione dei privati, sui 13 richiamati solo per 6 è stata conseguita tale partecipazione. Il primo bilancio dell'attività di trasformazione, che ovviamente necessita ancora di essere monitorata, appare comunque complessivamente positivo. Relativamente alla previsione del decreto legislativo n. 112/1998 in materia di beni culturali, in base alla quale le biblioteche universitarie, gestite direttamente dal Ministero per i beni e le attività culturali, vengono trasferite agli Atenei corrispondenti, risulta pervenuta un'unica richiesta da parte dell'Università: si tratta della biblioteca universitaria degli studi di Bologna. Quanto poi al decreto legislativo n. 419 del 1999 che prevede la possibilità di privatizzazione per diversi enti culturali, non risulta ancora presentata alcuna richiesta di attivazione in tal senso. Si registra invece un soddisfacente livello di attuazione dei decreti legislativi concernenti specifici enti culturali. La Biennale di Venezia è stata trasformata da fondazione in società di cultura dal decreto legislativo n. 19 del 1998: sono state così rinnovate le cariche sociali ed è stato definito il nuovo statuto della società. Per la Triennale di Milano, trasformata in fondazione con il decreto legislativo n. 273/99,

è stato nominato il nuovo consiglio d'amministrazione che dovrà adottare il nuovo statuto. Per l'Istituto nazionale del dramma antico, trasformato in fondazione dal decreto legislativo n. 20 del 1998, sono state rinnovate le cariche ed è stato approvato il nuovo statuto. Anche il Centro sperimentale di cinematografia, trasformato in Scuola nazionale di cinema, ha adottato lo statuto, rinnovando anche gli organi di gestione.

Per quanto concerne poi la contrattazione collettiva, il decreto legislativo 4 novembre 1997 n. 396 ha previsto una nuova struttura dell'ARAN che ora non rappresenta più il Governo, ma le pubbliche amministrazioni in quanto per ogni comparto di contrattazione esiste un comitato di settore che è l'espressione politica delle associazioni del comparto. Tale comitato formula gli atti di indirizzo nei confronti dell'Agenzia la quale deve attenersi a quegli atti nel corso delle trattative per dare contenuti ai negoziati i quali, una volta conclusi sotto forma di bozza, devono acquisire il parere favorevole dello stesso comitato di settore prima di essere inviati alla Corte dei Conti, la quale certifica i costi del contratto. Acquisita questa certificazione positiva, che riguarda solo i conti, il presidente dell'ARAN firma il contratto definitivo che viene applicato a tutti i lavoratori del comparto. Si riconosce così piena autonomia alle diverse amministrazioni, le quali assumono la piena responsabilità dei rapporti di lavoro al proprio interno. In tali contratti si è perseguito lo scopo di passare da comportamenti tesi al rispetto delle procedure a comportamenti tesi all'assunzione di responsabilità. L'accento delle riforme è senza dubbio in questo senso: le pubbliche amministrazioni debbono individuare indicatori qualitativi e quantitativi degli obiettivi e dei risultati, legando ad essi la valutazione dei responsabili delle strutture dell'amministrazione. Si tratta di dare ai dirigenti uno strumento di valutazione a cascata: essi sono responsabili sia del raggiungimento di certi risultati sia di valutare i propri dipendenti nella misura in cui questi ultimi li aiutano a perseguire determinati obiettivi.

Relativamente invece al settore della ricerca, su cui hanno inciso diversi provvedimenti, si rileva un buon grado di attuazione. In merito al decreto legislativo 30 gennaio 1999 n.19, che ha riordinato il CNR delineando una struttura più snella dal punto di vista degli organi di governo, molto più responsabilizzata nella capacità di dare impulsi e di perseguire obiettivi strategici, la Commissione ha potuto registrare un notevole impegno teso ad eliminare quegli ostacoli che hanno determinato in passato una parcellizzazione, con una incapacità o difficoltà di visione strategica. Il CNR riorganizzato si è quindi avviato lungo la strada indicata nel decreto: in base ai regolamenti è previsto che entro la metà del 2001 si avrà la configurazione precisa di tutta la rete del CNR che dovrà essere attivata operativamente entro la fine del 2001.

Con il decreto legislativo 30 gennaio 1999, n.36 si è invece provveduto al riordino dell'ENEA nella stessa logica della semplificazione e dello snellimento utilizzata per il CNR. Nella riforma dell'ENEA si è riconfermata la funzione della ricerca nel cui comparto l'ente tende a confluire. Il problema riguarda il modo in cui eseguire la transizione, e cioè il modo con cui assicurare che il sistema ENEA possa essere riassorbito in quello della ricerca. Il decreto legislativo

lascia una certa libertà all'ENEA in proposito: l'ente sembra che intenda utilizzare tale flessibilità per fare un po' di stabilizzazione al proprio interno prima di operare il passaggio, che è necessario ed obbligato, ma che, se realizzato immediatamente, può creare problemi non trascurabili. Per tale motivo è stata evidenziata da esponenti dell'ENEA l'opportunità di un meccanismo ponte che permetta di mettere ordine in tutti i pregressi in modo da realizzare una transizione ordinata. Il decreto legislativo n.36 introduce poi profondi cambiamenti nelle funzionalità dei vertici dell'ente, insediato nel luglio 1999, in completa rottura con la struttura tradizionale dell'ENEA: il direttore generale riceve un più ampio mandato esecutivo; il consiglio di amministrazione, nella struttura di quattro membri più il presidente, ha il compito di definire i criteri generali della strategia dell'ente e di verificarne l'attuazione; il presidente, oltre alla responsabilità legale, ha come compito quello della vigilanza e del controllo. Questa nuova funzionalità ha richiesto la formulazione da parte del consiglio di nuovi regolamenti che sono stati definiti: è stato poi costituito il comitato tecnico scientifico e il consiglio si è dotato di un comitato internazionale per alta consulenza scientifico-tecnica che fornisca un ausilio per valutare l'insieme dei risultati e per fare le scelte strategiche.

In merito poi al decreto legislativo 27 luglio 1999, n.297 con cui è stato compiuto invece un passo politicamente rilevante in ordine alla capacità di ricerca nel nostro Paese sul fronte industriale, sono state create le condizioni di sburocratizzazione, di semplificazione e unificazione degli organi, nonché le condizioni per stimolare le università e gli enti di ricerca in direzione della partecipazione diretta con le imprese per attività di ricerca. In effetti, a fronte di quanto avviene in altri Paesi, dove la maggiore quantità di risorse alla ricerca viene dai privati, dal mondo delle industrie, in Italia sono al 50 per cento le risorse di provenienza dalla fonte pubblica rispetto a quella privata. Per incrementare la capacità di ricerca industriale, in un sistema produttivo che si regge al 70 per cento sulle piccole e medie imprese, è fondamentale puntare all'incentivazione non solo attraverso la garanzia di un sostegno finanziario, ma mediante l'abbattimento delle barriere che hanno storicamente separato i centri più deputati alla ricerca fondamentale, quali le università, gli enti di ricerca, che svolgono un'attività priva di ricaduta nelle realtà produttiva del Paese. A tal fine appare significativa la creazione di consorzi, la valorizzazione delle condizioni di presenza di ricercatori universitari o di enti pubblici in piccole e medie imprese allo scopo appunto di realizzare ricerca anche in simili realtà che non sono in grado di investire autonomamente in tale settore, trattandosi di un investimento non immediatamente remunerativo, considerati anche i costi rilevanti del relativo personale.

Per quanto riguarda l'istituzione di Sviluppo Italia, il Governo è intervenuto con un decreto correttivo del decreto legislativo 9 gennaio 1999, n.1 secondo cui la società avrebbe riorganizzato il preesistente e organizzato le proprie attività in due società operative. Il decreto correttivo prevede invece che la società possa riorganizzare e organizzare o attraverso una o più società operative ovvero in rami di azienda eventualmente dotati di contabilità separata. In effetti la

struttura prevista nell'originario decreto rischiava di determinare una situazione nella quale da una parte la holding avrebbe perseguito le missioni nuove di Sviluppo Italia, quelle legate ai patti e allo sviluppo generale, e dall'altra le società operative sarebbero state assorbite dalla gestione dell'esistente senza partecipare alla nuova realtà. È parso pertanto più utile consentire alla società di avvalersi di altri moduli organizzativi ed in particolare della possibilità di evitare il rischio di cesura tra la holding e le società operative. Circa la integrazione di tutte le società preesistenti definite nell'ambito dei progetti di aiuto per il settore del Mezzogiorno, l'operazione è stata completata con la deliberazione della fusione delle stesse nella società Sviluppo Italia. Sono state così create due divisioni, quella della finanza per lo sviluppo e quella dei servizi per lo sviluppo.

4. Considerazioni conclusive.

Il processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi a Costituzione invariata ha prodotto indubbiamente una forte modificazione nei rapporti tra Stato e governi regionali e locali, nonché un importante rafforzamento del peso politico e amministrativo di questi ultimi. Tale aspetto emerge non solo in termini di trasferimento concreto e già definito di funzioni, beni e risorse, quale sopra è stato riassunto e che probabilmente avrebbe potuto essere più consistente, ma anche e soprattutto in termini potenziali come capacità attribuita alle regioni, in virtù delle clausole generali di attribuzione delle competenze, di arricchire fortemente la propria possibilità di iniziativa sul terreno legislativo e amministrativo.

Conformemente alla normativa di base, il trasferimento è avvenuto solo in parte direttamente nei confronti dei poteri locali, anche se su questo versante sarebbe stato opportuno tenere conto della precedente esperienza delle deleghe alle regioni e agli enti locali rivelatasi estremamente carente.

Il trasferimento delle risorse è stato concordato con tutte le parti coinvolte e tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che sono passati al vaglio della Commissione erano stati precedentemente sottoposti al parere della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza unificata, che si sono sempre pronunciate favorevolmente. L'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal processo di decentramento amministrativo ammonta a circa 32.000 miliardi di cui circa 10.000 miliardi di risorse a regime, circa 15.000 miliardi di risorse *una tantum* e circa 7000 miliardi di risorse per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Per quanto concerne le risorse *una tantum*, collegate alla realizzazione di specifici programmi, occorre precisare che l'ammontare delle stesse non incide ai fini della determinazione per le regioni della compartecipazione ad imposte erariali (IRPEF ed IRPEG) come prevista dal sistema del federalismo fiscale.

Relativamente alle risorse umane, l'entità delle stesse coinvolte nel processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni a statuto ordinario ammonta a circa 22.000 unità alle quali occorre aggiungere circa 800 unità da trasferire alle regioni a

statuto speciale. Si tratta di personale il cui trasferimento è stato previsto in decreti che hanno trovato anche il consenso generale delle organizzazioni sindacali: si tratta di un elemento positivo dell'intera operazione.

La Commissione ha rilevato più volte l'esigenza di assicurare che il trasferimento concretamente avvenga a partire dal 1° gennaio 2001, segnalando altresì i rischi connessi ad un trasferimento parziale di personale nell'ambito di alcuni settori di amministrazione. Particolari preoccupazioni sono state espresse in materia di viabilità. In questa prospettiva la Commissione ha espresso tutto il suo consenso all'inserimento nel disegno di legge finanziaria di una norma transitoria di salvaguardia quale quella sopra ricordata di cui all'articolo 47. Inoltre, nell'ambito dei criteri e delle modalità da seguire nel trasferimento del personale, delineati in uno specifico DPCM, la Commissione ha rilevato l'esigenza di prendere in considerazione, ai fini del punteggio da calcolare per ciascun dipendente per la formazione delle graduatorie, il criterio della maggiore anzianità di servizio, differenziando il dipendente prossimo al pensionamento dal dipendente con anzianità di servizio elevata, nonché il diverso articolarsi della incidenza dei carichi di famiglia.

Relativamente al Capo II della legge n. 59/97, l'impianto della riforma è stato completato sul piano legislativo: risulta quindi in corso la normazione regolamentare, peraltro non sottoposta all'esame della Commissione, dei diversi apparati del Governo. La Commissione ha invitato il Governo a procedere rapidamente alla predisposizione di tutti gli atti normativi e di tutti gli adempimenti organizzativi necessari affinché la riforma degli apparati di governo, stabilita dal decreto n. 300/99, possa diventare efficace, come stabilito, dal momento della formazione del nuovo Governo successivo alle prossime elezioni politiche. Oltre che l'adozione di una normazione regolamentare adeguata e finalizzata alla futura riforma (si pensi soltanto al fatto che gli apparati di molti ministeri dovranno fondersi tra loro e quindi la loro regolamentazione deve essere predisposta in modo tale da rendere possibile questa fusione) la Commissione ha rilevato che occorre anche provvedere sul versante della organizzazione degli strumenti di bilancio e dei ruoli del personale che dovranno trovare nuova forma in corrispondenza del nuovo profilo dei Ministeri.

A L L E G A T I

PAGINA BIANCA

