

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Bologna 10 e 11 APRILE 2003

L'ATTUAZIONE DEI DECRETI BASSANINI

NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

A che punto siamo

**Redatto a cura di:
Dott.ssa Maria Trani**

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

Disponeva infatti, l'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e conformemente l'articolo 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che l'esercizio effettivo delle nuove funzioni da parte delle regioni e degli enti locali avvenisse contestualmente (e soltanto da quel momento) all'effettivo conferimento delle risorse finanziarie e del personale, disposto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'articolo 7 del d.lgs. 112/1998 disponeva altresì che il completamento del trasferimento dovesse avvenire 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.

Il processo di decentramento, come tutti ricordiamo era iniziato con la legge delega 59/97 e con i successivi decreti legislativi di ripartizione delle competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

La definizione con i decreti legislativi ed in particolare con il decreto legislativo n. 112 del 1998, del quadro normativo del decentramento amministrativo non avevano comunque garantito l'effettivo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, essendosi provveduto con tali provvedimenti 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 i decreti legislativi, riprendendo peraltro il disegno della legge delega, rinviavano per un verso, a leggi regionali per la ripartizione all'interno delle singole regioni delle funzioni conferite, e per altro verso 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.

Tutte le regioni (ad eccezione della Campania per il recepimento del 112/98) hanno 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 sé medesime, così come previsto all'articolo 4, comma 5 della legge 59/97, sulla base di tutti i decreti legislativi.

Il trasferimento di tutte le risorse relative al **MERCATO DEL LAVORO** (decreto legislativo 469/1997) operato con i D.P.C.M. del 5 agosto 1999 e 14 dicembre 2000 nei confronti delle regioni e delle province si è concluso nell'anno 2000 ad eccezione delle risorse relative al personale che si è completato nei mesi di marzo/aprile 2001.

Le risorse relative al **TRASPORTO PUBBLICO LOCALE** (decreto legislativo 422/1997) sono state invece interamente assegnate alle regioni. Due distinti D.P.C.M. del 16 novembre 2000 individuano ed assegnano le risorse alle 15 regioni a statuto ordinario a seguito della sottoscrizione da parte di ogni regione di due specifici accordi di programma, con decorrenza 1° gennaio 2001. Le risorse annue complessivamente erogate comprensive delle spese per il personale e per il funzionamento – ammontano per i due D.P.C.M. a € 707.502.569 e a € 1.181.324.144.

Per il decreto legislativo 112/98, i D.P.C.M. con cui si è provveduto concretamente alla individuazione delle risorse e la ripartizione delle stesse sono stati definiti, come stabilito dall'articolo 7 del d.lgs. 112/98, sulla base di accordi tra Governo, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza Unificata. Si è trattato 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, 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 (trasferimento indiretto) per le competenze sulle materie già non ricomprese nell'articolo 117 della Costituzione, nonché al trasferimento agli enti locali (trasferimento diretto) per le materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

L'attribuzione delle risorse a province e comuni ha tenuto, infatti, conto sia delle funzioni loro attribuite direttamente dallo Stato, sia di quelle successivamente conferite dalle leggi regionali di attuazione dei decreti, (con esclusione del Settore trasporto pubblico locale le cui risorse sono state attribuite esclusivamente alle regioni). Nei casi in cui la regione non aveva ancora provveduto ad emanare, a quella data (Calabria, Campania e Veneto) la legge regionale di ripartizione all'interno della stessa, delle funzioni trasferite la suddivisione delle risorse è stata fatta sulla base del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 recante l'intervento sostitutivo del Governo.

Riguardo **all'entità del finanziamento delle nuove funzioni di regioni ed enti locali**, l'articolo 7 della legge 59 e l'articolo 7 del d.lgs.112, stabilivano che ad esse dovesse 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 erano presenti nel bilancio dello Stato per il funzionamento di quelle medesime funzioni. Per evitare le distorsioni che potevano derivare dalla occasionalità delle somme presenti nei capitoli dello Stato solo al momento in cui si effettuava la ricognizione, sono stati determinati i criteri per una ricognizione "storica" della evoluzione dei capitoli.

L'articolo 32 della finanziaria del 2000 (la legge 488/1999) prevedeva inoltre un meccanismo di riduzione dei finanziamenti conservati nel bilancio dello Stato – per le funzioni che a questo residuavano – da attivare nel caso in cui le risorse determinate sulla base dei criteri della ricognizione “storica”, fossero state comunque insufficienti a sostenere adeguatamente e congruamente le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali.

Le risorse così determinate dovevano essere attribuite attraverso trasferimenti erariali solo in una prima fase, per essere poi definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF ed IVA) (Articolo 10 della legge 133/1999 – federalismo fiscale) per le regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i comuni e per le province come prevede il d.lgs 28 settembre 1998, n. 360 come modificato dall'articolo 12 della stessa legge 133/1999.

Il terzo gruppo di decreti – quelli relativi alla attribuzione delle risorse alle quindici regioni a statuto ordinario – sono stati emanati il 22 dicembre 2000.

La finanziaria del 2001 (legge 388/2000) essendo evidente che non si sarebbero potute concludere, alla data del 31 dicembre 2000, le procedure per il trasferimento delle risorse e per non ritardare ulteriormente il processo di decentramento amministrativo, ha previsto all'articolo 52, comma 1 le modalità per il trasferimento delle funzioni statali alle regioni e agli enti locali e i relativi costi. Per l'applicazione di tale articolo 52 è intervenuto, successivamente, l'accordo Stato – Regioni – Enti locali sancito dalla Conferenza Unificata nella seduta del 1° febbraio 2001, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 281/1997 con il quale sono state concordate “Le modalità organizzative e le procedure per l'applicazione dell'articolo 52 della l. 388/2000”.

L'accordo, in sintesi, stabiliva che:

- l'effettivo esercizio delle funzioni conferite decorreva dalla data di pubblicazione del decreto in oggetto richiamato;
- dalla data di pubblicazione venivano trasferite le risorse finanziarie in esso individuate;
- non sarebbero state trasferite le risorse relative al personale né quelle relative alle spese di funzionamento e che sarebbero state trasferite al momento dell'assegnazione del personale;
- la regione e gli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite, potevano avvalersi degli uffici statali che esercitavano tali funzioni prima del conferimento;
- la regione e gli altri enti locali dovevano manifestare la volontà di ricorrere all'istituto dell'avvalimento con dichiarazione del proprio legale rappresentante;
- la durata del periodo di avvalimento è stata convenzionalmente stabilita fino al 30 giugno 2001; le proroghe che si sarebbero rese eccezionalmente

necessarie non potevano comunque superare la data del 31 dicembre 2001;

- in caso di avvalimento gli uffici delle amministrazioni statali curavano l'istruttoria dei procedimenti di competenza, ma il provvedimento finale era adottato dal Responsabile dell'ente titolare della funzione (secondo la ripartizione delle competenze);
- l'**assegnazione** del personale, a seguito delle procedure di mobilità, doveva avvenire con **decorrenza 1° luglio 2001**.

I decreti del terzo gruppo – quelli di attribuzione delle risorse – riguardanti le 15 regioni a statuto ordinario sono stati emanati come già detto, il 22 dicembre 2000 ma sono stati pubblicati il **21 febbraio 2001** e da quella data decorre quindi la titolarità di tutte le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, completandosi il processo di conferimento avviato con la legge 59/1997.

Il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e patrimoniali, non si è invece ancora completato!

Restano infatti ancora da completare le procedure per il trasferimento delle risorse umane e/o finanziarie e patrimoniali relative alle materie **demanio idrico e opere pubbliche**, mentre non si è avviato il processo di trasferimento delle risorse relative alle materie **istruzione scolastica, servizio mareografico e idrografico**, così come è ancora da definire la partita concernente le risorse finanziarie nella materia invalidi civili e riguardanti specificatamente gli oneri relativi alla legittimazione passiva.

Le risorse umane complessivamente interessate al trasferimento alle regioni, alle province e ai comuni, per i D.P.C.M. del 22 dicembre 2000 erano in numero di 5.537 ed esattamente:

REGIONI	1.803
PROVINCE	3.349
COMUNI	385

Il numero di unità di personale effettivamente trasferito alla data del 4 novembre 2002 è stato di 3299 rappresentando circa il 59,6%, ma nei D.P.C.M. di trasferimento delle risorse del 22 dicembre 2000 sono stabilite le risorse finanziarie corrispondenti, sia per il personale dirigenziale che non dirigenziale, che non viene effettivamente trasferito.

Si riporta, in sintesi, lo stato di attuazione dei trasferimenti nelle diverse materie.

- **ENERIGIA E MINIERE**

Le procedure di mobilità si sono concluse e il personale è stato assegnato nelle sedi di destinazione il 1° luglio 2001.

- **INCENTIVI ALLE IMPRESE**

Le procedure di mobilità si sono concluse e il personale è stato assegnato nelle sedi di destinazione il 1° luglio 2001.

Riguardo alle risorse finanziarie è stato definito il criterio di riparto delle risorse per l'anno 2002, il D.P.C.M. del 23 aprile 2002 è stato impugnato davanti al T.A.R. Lazio dalla regione Lazio, deve comunque essere emanato un D.P.C.M. che stabilisca l'assegnazione dei fondi alle regioni per l'esercizio di questa funzione a regime.

- **VIABILITA'**

Le procedure di mobilità si sono concluse e il personale è stato assegnato nelle sedi di destinazione il 1° ottobre 2001.

- **OPERE PUBBLICHE**

Come detto in precedenza, il 1° gennaio 2002 si sono concluse solo le procedure relative alla mobilità volontaria del personale.

- **DEMANIO IDRICO**

Come detto in precedenza, occorre dare attuazione mobilità del personale, attualmente in servizio presso l'Agenzia del Demanio. Riguardo alle risorse finanziarie è stato sancito nella Conferenza Unificata del 20 giugno 2002 un accordo per compensare le minori entrate dei canoni demaniali per gli anni 2001, 2002, e 2003 con le risorse da trasferire dal bilancio dello Stato.

- **SERVIZI TECNICI NAZIONALI**

Con D.P.C.M. 24 luglio 2002, sono stati trasferiti gli uffici perici del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali. Le procedure di mobilità si sono concluse e il personale è stato assegnato alle regioni con decorrenza 1° ottobre 2002.

- **PROTEZIONE CIVILE**

Le procedure di mobilità del personale si sono concluse e il personale è stato trasferito con decorrenza febbraio 2002.

- **ISTRUZIONE SCOLASTICA**

Il conferimento delle funzioni e il relativo trasferimento delle risorse decorre dall'anno scolastico 2002-2003 (quindi da settembre 2002) ai sensi dell'articolo 6 del D.P.C.M. del 12 settembre 2000. Tuttavia come detto precedentemente, benchè sia stato emanato il d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 (Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione) le procedure per il trasferimento

delle risorse umane (177: 83 regioni; 94 province) non sono state avviate né sono state trasferite le risorse finanziarie.

- **SALUTE UMANA E SANITA' VETERINARIA**

Con il D.P.C.M. 8 gennaio 2002, alla luce di nuovi elementi emersi in sede istruttoria, si è proceduto a rideterminare le risorse da erogare alle regioni per la gestione delle pratiche relative agli indennizzi di cui alla legge 210 del 1992. Il D.P.C.M., infatti, prevede che gli enti titolari delle funzioni di cui alla legge 210 del 1992 siano tenuti a predisporre apposita rendicontazione al Ministero dell'economia e delle finanze per ottenere le necessarie risorse aggiuntive. I criteri e le modalità di tale rendicontazione sono stati definiti nella Conferenza Unificata del 18.04.2002.

Il D.P.C.M. rinvia, inoltre, per la quantificazione delle risorse da assegnare a regime alle regioni, ad un successivo D.P.C.M..

- **INVALIDI CIVILI**

Si sono completate le procedure di mobilità del personale che è stato assegnato nelle sedi di destinazione(regioni e comuni) con decorrenza 1° luglio 2001. Problema particolare pone l'attuale stesura dell'articolo 130 del D.lgs. 112/98, che prevede che nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi, relativi alla concessione dei trattamenti economici in favore degli invalidi civili, legittimata passiva sia la regione la quale quindi, è chiamata in giudizio anche nel caso in cui l'impugnativa sia proposta per motivi relativi alla sola fase dell'accertamento sanitario, fase rimasta di competenza statale.

Poiché, peraltro, il copioso contenzioso su tale materia ha quasi sempre ad oggetto la fase dell'accertamento sanitario, le regioni sono costrette a sostenere spese processuali altissime pur non avendo alcuna competenza relativa a tale fase.

Le regioni ma anche i comuni hanno ripetutamente richiesto ulteriori risorse per far fronte all'enorme mole di spese di contenzioso sostenute ma hanno anche posto il problema di razionalizzare la normativa esistente.

Per la materia **AGRICOLTURA** il conferimento delle funzioni alle regioni è stato effettuato con il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143; il relativo D.P.C.M. 11 maggio 2001 che individua le risorse del Ministero delle politiche agricole e forestali da trasferire alle regioni, ha avuto solo parziale attuazione, in quanto non sono mai state attivate le procedure per il trasferimento del personale in esso previsto.

Il D.P.C.M. che prevedeva, tra l'altro, che il 70% del Corpo forestale dello Stato passasse alle regioni è stato impugnato davanti al T.A.R. Lazio dal WWF e da alcuni dipendenti del Corpo forestale dello stato. Il T.A.R. Lazio con

Sentenza 11 luglio 2001 ha annullato detto D.P.C.M. proprio nella parte relativa all'individuazione delle percentuali di riparto del personale, oggetto del trasferimento, appartenente al Corpo forestale dello Stato (art. 3 c. 1 del D.P.C.M.).

Riguardo invece al finanziamento delle funzioni trasferite l'articolo 52, comma 10 della Legge finanziaria 2001 ha stabilito che per far fronte agli oneri, certificati ma non finanziati, dal Ministro delle politiche agricole e forestali venisse assegnato, nei limiti del 70 per cento, l'importo di lire 540,7 miliardi previsti per l'anno 2000 dall'articolo 3 comma 1 della legge 23 dicembre 1999, n. 499. Tale erogazione che è avvenuta con Decreto del Ministro dell'Economia su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, era nelle more dell'entrata in vigore dei D.P.C.M. attuativi del d.lgs.143/1997. Lo stesso meccanismo è stato poi previsto dall'articolo 2, comma 4 del D.P.C.M. 11 maggio 2001 per l'anno 2001, mentre per il 2002 e gli anni successivi si applica l'articolo 2, comma 1 del medesimo D.P.C.M..

Per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni e agli enti locali la legge finanziaria del 2001 autorizzava un'ulteriore spesa per il triennio 2001 – 2003, e conseguentemente l'iscrizione nella U.P.B. di conto capitale dello stato di previsione del Ministero dell'Economia.

Per alcune materie, infatti, ed esattamente (ambiente, incentivi alle imprese, politiche agricole e viabilità) non si era trovata la completa copertura nei capitoli di bilancio dei Ministeri interessati e si è quindi attuato il meccanismo previsto dall'articolo 32 della legge finanziaria del 2000 (precedentemente richiamato).

Anche in questo modo, tuttavia, lo stanziamento dei capitoli a legislazione vigente non è risultato sufficiente a coprire il complesso delle risorse individuate dai D.P.C.M..

Si è quindi istituito, con l'articolo 52, comma 8 della finanziaria del 2001 (legge 388/2000), un fondo annuo dell'ammontare complessivo di Lire 65 miliardi che la Presidenza del Consiglio dei Ministri può "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 non prevedibili, che potrebbero, se non risolti, ostacolare il completamento del processo di decentramento amministrativo.

Riguardo al sistema di finanziamento delle funzioni conferite (con la sola esclusione del trasporto pubblico locale) l'articolo 30 comma 4 della finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) nel sostituire l'articolo 6 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (federalismo fiscale) ne ha previsto uno nuovo che dovrebbe entrare (il condizionale è necessario) a regime il 1°

gennaio 2004. Si passerebbe, cioè, degli attuali trasferimenti per settore con Decreti del Ministero dell'economia e delle finanze ad un nuovo sistema di rideterminazione delle aliquote di compartecipazione all'I.V.A. e all'addizionale regionale I.R.P.E.F. e ad una diversa quota di compartecipazione regionale alle accise sulle benzine. La rideterminazione delle aliquote è previsto che avvenga entro il 30 giugno 2003 con D.P.C.M. (d'intesa con la Conferenza permanente Stato – Regioni e Province autonome).

Le regioni, intanto, hanno più volte richiesto sia il completamento dei trasferimenti:

- per alcune materie delle procedure di mobilità del personale o loro monetizzazione (opere pubbliche);
- per altre materie sia delle risorse umane che finanziarie (istruzione scolastica, demanio idrico – canoni non introitati),

che la ripartizione del fondo di Lire 65 miliardi previsto dall'articolo 52 della legge finanziaria 2001, considerato comunque insufficiente per disporre di ulteriori risorse valutate come "congrue" per far fronte in modo adeguato all'esercizio delle funzioni conferite. Per quest'ultimo aspetto si è tenuto il 26 febbraio 2003 un incontro Governo - Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome.

Tali richieste sono state reiterate, da ultimo nel "Documento sul federalismo fiscale approvato dalle regioni e province autonome nella seduta straordinaria della Conferenza tenutosi a Ravello il 31 marzo – 1 aprile 2003.

Specificatamente si chiede la **"chiusura di tutte le questioni**, ancora aperte sui D.P.C.M. Bassanini entro giugno 2003, soprattutto per ciò che attiene alle spese di personale e all'accordo circa la congruità delle risorse".

Nei confronti degli enti locali le risorse finanziarie vengono trasferite dal Ministero dell'interno e riguardano le funzioni conferite dai decreti legislativi 23 dicembre 1987, n. 469 e 31 marzo 1998, n. 112 e secondo le risorse assegnate dai D.P.C.M. del 5 agosto 1999 e del 14 dicembre 2000 in materia di Mercato del lavoro, dai D.P.C.M. del 22 dicembre 2000 e dai D.P.C.M. del 21 marzo 2001, in materia di polizia amministrativa.

Anche per gli enti locali le procedure di assegnazione ed attribuzione delle risorse è risultata alquanto complessa a causa di una serie di elementi, quali la decorrenza dell'effettivo esercizio delle funzioni, l'emanazione di ulteriori provvedimenti di modifica ai sopra citati D.P.C.M. e l'emanazione di disposizioni normative che hanno direttamente influito sulla quantificazione delle predette risorse.

Le procedure più complesse sono state quelle relative al trasferimento delle risorse umane. Anche per essi si sono completate le procedure relative al Mercato del lavoro e sono state trasferite le risorse finanziarie per spese di funzionamento indicate nei D.P.C.M. del 5 agosto 1999 e le risorse finanziarie

per il personale previste nei D.P.C.M. del 14 dicembre 2000. In materia di mercato del lavoro tutte le risorse sono state trasferite direttamente agli enti locali ad eccezione di quelle relative al personale cessato che sono state attribuite alle regioni, affinché le regioni e le province, d'intesa, provvedano all'utilizzo e al riparto di tali risorse al fine del riequilibrio territoriale e dell'efficacia dei servizi (art. 5, c.3 dei D.P.C.M. del 5 agosto 1999).

Riguardo all'erogazione delle risorse il Ministero dell'Interno ha proceduto, per quanto riguarda le Province, ad un trasferimento quasi totale di quelle relative alle competenze degli anni 2001 e 2002 mentre per i comuni sono stati accreditati solo i 2/3 dell'anno 2002, in quanto il fondo 2001 si è rivelato incapiente.