

LE RIFORME IN SINTESI

UNO STATO SNELLO MA EFFICACE

1	UNO STATO SNELLO MA EFFICACE	3
1.1	IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO (LEGGE 59/97 E DECRETI DELEGATI RECANTI CONFERIMENTO DI FUNZIONI)	3
1.1.1	I principi della legge delega	3
1.1.2	I decreti di attuazione	3
1.2	I DPCM DI INDIVIDUAZIONE, RIPARTIZIONE E TRASFERIMENTO DELLE RISORSE	3
1.3	FEDERALISMO FISCALE	4
1.4	I TRASFERIMENTI DI PERSONALE	4
1.5	IL MONITORAGGIO	4
1.6	I RISULTATI	5
1.7	FEDERALISMO: LA RIFORMA COSTITUZIONALE	5

1 UNO STATO SNELLO MA EFFICACE

1.1 IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO (LEGGE 59/97 E DECRETI DELEGATI RECANTI CONFERIMENTO DI FUNZIONI)

1.1.1 I principi della legge delega

Nel quadro della riforma della pubblica amministrazione la legge n. 59 del 1997 ha conferito al Governo un'ampia delega per la dismissione e esternalizzazione di funzioni pubbliche e per la realizzazione, attraverso il conferimento alle regioni e agli enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate allo Stato, di un innovativo progetto di federalismo amministrativo ed ha indicato il percorso da seguire per l'attuazione di tale progetto.

Il termine "conferimento" utilizzato dalla legge delega fa riferimento a diverse figure giuridiche (trasferimento, delega e attribuzione di funzioni) in modo da superare il parallelismo tra funzione legislativa e funzioni amministrative (articolo 118, comma 1 Cost.). In questo modo si tende a raggiungere il massimo potenziamento delle autonomie regionali e locali possibile a Costituzione invariata.

L'individuazione delle funzioni e dei compiti da trasferire avviene in modo innovativo rispetto ai precedenti interventi di decentramento: si procede all'elencazione tassativa delle materie mantenute alla competenza dello Stato, intendendo conseguentemente trasferite alle regioni tutte quelle residue.

1.1.2 I decreti di attuazione

In attuazione della delega sono stati emanati cinque decreti di attuazione:

- tre decreti legislativi di conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali
 1. d.lgs. n.143 del 1997 in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca;
 2. d.lgs. n.469 del 1997 in materia di mercato del lavoro
 3. d.lgs. n.112 del 1998 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività, polizia amministrativa;
- due decreti legislativi che, oltre al conferimento di funzioni, operano una riforma di settore, ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge delega
 1. d.lgs. n.422 del 1997 in materia di trasporto pubblico locale
 2. d.lgs. n.114 del 1998 in materia di commercio.

Tutti i cinque decreti delegati contengono disposizioni di dismissione di poteri amministrativi, di esternalizzazione di funzioni pubbliche, di liberalizzazione di attività soggette ad autorizzazioni o concessioni amministrative.

1.2 I DPCM DI INDIVIDUAZIONE, RIPARTIZIONE E TRASFERIMENTO DELLE RISORSE

Se i decreti legislativi di attuazione del Capo I della legge hanno completato il quadro normativo del federalismo amministrativo, la concreta attuazione di esso è stata rinviata all'emanazione dei provvedimenti amministrativi previsti dall'articolo 7 della legge n.59 del 1997.

La decorrenza dell'esercizio, da parte delle regioni e degli enti locali, delle funzioni e dei compiti conferiti dai decreti delegati, infatti, nella maggior parte dei casi è legata all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie cui deve provvedersi con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato articolo 7. (cfr. allegato)

I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione, ripartizione e trasferimento alle regioni e agli enti locali dei beni e delle risorse per l'effettivo esercizio delle funzioni conferite hanno rappresentato, pertanto, lo strumento attraverso cui rendere concretamente operativo il complesso disegno del federalismo amministrativo.

La crescente attenzione del dibattito politico sui temi del federalismo, le aspettative delle regioni e degli enti locali, la complessità dell'operazione di individuazione e trasferimento delle risorse ed il forte impegno del Governo in ordine all'attuazione del decentramento amministrativo hanno indotto il Governo a nominare, alla fine del 1999, un Commissario straordinario per il completamento del federalismo amministrativo, al fine di imprimere alla attività già in corso una forte accelerazione dettata dalla volontà di completare il processo di decentramento entro i termini previsti dalla legge e in un contesto unitario, sulla

base di criteri omogenei e con la necessaria partecipazione dei rappresentanti di tutte le amministrazioni coinvolte.

E' stato anche elaborato un metodo di lavoro innovativo che ha consentito di valorizzare l'elemento concertativo ed arrivare a decisioni condivise (cfr. allegato)

1.3 FEDERALISMO FISCALE

La principale caratteristica del c.d. federalismo fiscale è quella di far venir meno tutta quella serie di singoli trasferimenti di singole quote di tributo o pezzi di fondi statali alle Regioni per importi di 38-39 mila miliardi circa e di sostituire questa parcellizzata canalizzazione di risorse statali alle Regioni principalmente con una loro compartecipazione all'IVA per il 25% circa del gettito nazionale (corrispondente a circa 36 mila miliardi) e con tributi propri con possibilità di parziali incrementi relativi all'accisa sulla benzina e all'addizionale IRPEF.

In forza di tale compartecipazione, l'IVA rimane un tributo statale e, quindi, si realizza una partecipazione delle Regioni, *pro quota*, al gettito IVA che incide fortemente sui bilanci regionali, perché dà loro la certezza di un gettito unico (costituito dalla consistente quota dell'IVA) in sostituzione della settoriale negoziazione di singoli segmenti di trasferimenti erariali.

Ciò rende i bilanci regionali più liberi da vincoli nella destinazione delle risorse. Con un limite fondamentale, quello che riguarda la necessità che, comunque, rimangano destinate ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e, quindi, al funzionamento del Sistema sanitario nazionale, risorse corrispondenti alla quota capitaria definita dal Piano sanitario nazionale.

Il nuovo congegno permette di mettere in evidenza i flussi della solidarietà interregionale ed inoltre, rendendo più trasparente questi aspetti, permette di fondare il federalismo su un solido patto di unità nazionale, di cui è parte anche questo meccanismo di reciproca solidarietà finanziaria.

1.4 I TRASFERIMENTI DI PERSONALE

Al fine di dettare regole comuni che garantissero omogeneità ai processi di trasferimento, con particolare riguardo alle procedure di mobilità dei contingenti di personale individuati e trasferiti è stato predisposto un protocollo d'intesa sulle modalità per il trasferimento del personale, sottoscritto il 20 luglio 2000, previo parere favorevole della Conferenza unificata, da parte dei rappresentanti del Governo, delle regioni, degli enti locali e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (CGIL, CISL, UIL, CIDA, CISAL, CONFSAL, CONFEDIR, RDB/CUB).

Sulla base del protocollo d'intesa è stato predisposto, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del d.lgs. n.112/98, un DPCM recante criteri e modalità per il trasferimento del personale, approvato dalla Conferenza unificata nella seduta del 3 agosto 2000 e adottato in data 14 dicembre 2000 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.446).

Tali criteri e modalità interesseranno circa 8.500 delle 18.500 unità di personale individuate complessivamente nei settori di conferimento.

Per le 3.920 unità di personale dell'ente ANAS, che sono fuori dal comparto statale, sono state definite, con analoga procedura (Protocollo d'intesa e parere della Conferenza unificata) ed apposito provvedimento (il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 2000, n.448), procedure diverse di trasferimento.

Per quanto riguarda, invece, le 6.030 unità di personale del Ministero del lavoro destinate all'esercizio delle funzioni in materia di mercato del lavoro sono state trasferite agli enti locali con decreti del Presidente del Consiglio del 5 agosto 1999, sulla base delle procedure indicate dal decreto legislativo n.469/1997.

Dopo la pubblicazione dei decreti del 22 dicembre 2000 di trasferimento dei beni e delle risorse e dei decreti di trasferimento del personale n.446 del 3 agosto 2000 e n.448 del 22 dicembre 2000, sono state avviate, da parte delle amministrazioni interessate, le procedure di mobilità del personale.

Attualmente, il Dipartimento della funzione pubblica sta predisponendo i decreti di assegnazione del personale che concluderanno le procedure di mobilità.

1.5 IL MONITORAGGIO

Per i settori per i quali il passaggio di funzioni appariva particolarmente complicato, sono stati approvati specifici accordi in sede di Conferenza unificata.

In particolare:

- ◆ in materia di viabilità: accordo del 21.12.2001;
- ◆ in materia di concessione di trattamenti economici in favore degli invalidi civili: accordo del 6.12.200 tra ministero dell'interno, regioni e province autonome e accordo-quadro del 6.12.2000 tra regioni e INPS;
- ◆ in materia di istituti professionali: accordo del 6.12.2000 volto a dettare una disciplina transitoria, in attesa della riforma del sistema scolastico e formativo, del riordino dei cicli, d'intesa con le regioni e le province interessate;
- ◆ in materia di protezione civile: accordo del 22.2.2001.

Oltre a tali accordi di carattere specifico, la Conferenza unificata ha approvato un importante accordo tra Stato, regioni, province e comuni recante modalità organizzative e procedure per l'applicazione dell'articolo 52 della legge n.388 del 2000, che prevede la possibilità che le regioni e gli enti locali, nelle more del completamento delle procedure per l'assegnazione delle risorse umane trasferite per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo n.112 del '98, possano avvalersi delle amministrazioni statali che esercitavano le funzioni conferite.

1.6 I RISULTATI

AREA ATTIVITÀ PRODUTTIVE	- TOTALE UNITÀ DI PERSONALE TRASFERITE: 5.729 - TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE: 2.128,4 MILIARDI CIRCA - TOTALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM: 6.796,4 MILIARDI CIRCA
AREA TERRITORIO AMBIENTE E INFRASTRUTTURE	- TOTALE UNITÀ DI PERSONALE TRASFERITE: 9.861 - TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE: 7.482,4 MILIARDI CIRCA - TOTALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM: 13.426,4 MILIARDI CIRCA
AREA SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COLLETTIVITÀ	- TOTALE UNITÀ DI PERSONALE TRASFERITE: 7.279 - TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE: 7.108,4 MILIARDI CIRCA
TOTALE GENERALE	- TOTALE GENERALE UNITÀ DI PERSONALE TRASFERITE: 22.869 - TOTALE GENERALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE (<u>ESCLUSE SPESE PER IL PERSONALE</u>): 16.719,2 MILIARDI CIRCA - TOTALE GENERALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM: 20.222,8 MILIARDI CIRCA

1.7 FEDERALISMO: LA RIFORMA COSTITUZIONALE

La legge costituzionale recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", approvato dal Parlamento in via definitiva l'8 marzo 2001, presenta contenuti fortemente innovativi sull'assetto del governo territoriale e sulla stessa configurazione delle autonomie regionali e locali.

Le ragioni che hanno ispirato la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione derivano dall'esigenza di adeguare l'ambito delle competenze regionali, tanto legislative quanto amministrative, alla nuova impostazione che l'ordinamento si è dato a seguito della legge n. 59 del 1997, che ha decisamente aumentato ed invertito la relazione tra legislazione ed amministrazione, ponendo il principio che l'amministrazione spetta per regola alle regioni (e ai poteri locali) anche nelle materie di competenza legislativa statale, salva espressa attribuzione legislativa allo Stato.

Questa scelta, così come è stata configurata dalla legislazione ordinaria, è conforme al sistema costituzionale vigente, ma necessitava di una "legittimazione" a livello costituzionale, perché altrimenti sarebbe rimasta soggetta ad ogni cambiamento "di umore", che su singole materie può sempre emergere in sede parlamentare.