

Deliberazione n. 19/05

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

Composta dai signori magistrati:

Presidente: Gian Giorgio PALEOLOGO

Componenti: Giuseppe GINESTRA, Luigi CONDEMI, Anna BOMBINO,

Quirino LORELLI

nell'adunanza del 19 luglio 2005

* * *

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. 12

luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 ed in particolare l'art.3, comma 5, secondo cui " Nei confronti delle Amministrazioni regionali il controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma";

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante " Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ";

Visto l'art.3, comma 2, del D. Lgs 30 luglio 1999, n. 286;

Vista la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, come modificata dalla deliberazione n. 2 del 2003, con la quale è stato approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 15/04 con la quale la Sezione Regionale di

Controllo ha definito il programma di controllo per l'anno 2005;

Vista la Deliberazione della Sezione Regionale di Controllo n. 13/05 del 27 maggio 2005, con la quale è stato approvato lo schema provvisorio della relazione;

Vista l'ordinanza n. 11/05 del 1° luglio 2005 con la quale il Presidente della Sezione Regionale di controllo ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna, al fine di deliberare sulla relazione definitiva concernente l'indagine sullo: "stato di attuazione delle leggi sul decentramento amministrativo di funzioni alle Autonomie locali";

Vista la nota della Regione Calabria - Giunta Regionale - n. 641 del 15 giugno 2005, pervenuta in data 15 luglio 2005, (prot. n. 1954) con la quale sono state formulate controdeduzioni e precisazioni;

Udito il relatore – 1° Ref. dott.ssa Anna Bombino;

Sentiti i rappresentanti della Regione Calabria;

DELIBERA

di approvare con le modifiche conseguenti ai nuovi elementi contenuti nelle controdeduzioni della Regione Calabria – Giunta Regionale la relazione concernente l'indagine sullo: "stato di attuazione delle leggi sul decentramento amministrativo di funzioni alle Autonomie locali";

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa: al Presidente del Consiglio Regionale della Calabria; al Presidente della Giunta Regionale della Calabria e al Coordinatore Regionale dell'U.O.A. n.2 - Riforme Istituzionali e rapporti con gli Enti locali - .

Così deciso in Catanzaro il 19 luglio 2005

Il Relatore
F.to ANNA BOMBINO

Il PRESIDENTE
F.to GIANGIORGIO PALEOLOGO

Depositata in Segreteria il 19 luglio 2005
Il direttore della Segreteria
F.to Antonio LEONE



Corte dei conti

Sezione Regionale di Controllo per la Calabria

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE LEGGI SUL
DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DI FUNZIONI ALLE AUTONOMIE
LOCALI.

Magistrato Relatore
Anna Bombino

(Adunanza del 19 LUGLIO 2005)

Magistrato Relatore: Dr. Anna Bombino

Funzionario responsabile coordinatore: Dr. Laura Briccoli

Supporto tecnico: Sig. Pasquale Ciccia

Introduzione e Sintesi

La presente indagine, inserita nei programmi della Sezione regionale di Controllo, per l'anno 2005, è dedicata alla valutazione del processo di decentramento amministrativo, processo ampio, connotato da forti implicazioni politiche, che ha introdotto notevoli innovazioni sul piano istituzionale, fiscale e amministrativo, dalle quali scaturiranno inevitabilmente profonde conseguenze nell'assetto dei rapporti tra Stato ed Autonomie locali al termine della fase di lunga transizione al federalismo.

La relazione è stata trasmessa con nota n. 1782 del 22 giugno 2005 alla Giunta regionale per il necessario contraddittorio con gli uffici competenti. Con nota n. 641 del 15.6.2005 assunta al protocollo n. 1954 del 15.7.2005, la Regione ha trasmesso le proprie osservazioni, controdeduzioni e documentazione sulla "bozza" di relazione a suo tempo inviata.

In fase istruttoria si è registrato una scarsa collaborazione da parte degli uffici interessati alle tematiche del decentramento.

La relazione si struttura in due ampie parti di indagine.

La prima si apre con un breve excursus storico sul processo di decentramento del nostro Paese, evidenziando, in particolare come alcuni cambiamenti introdotti dalla riforma del Titolo V, accolgono, in parte, gli esiti del processo di decentramento amministrativo e fiscale avviato dai governi della XIII legislatura.

Il tratto del nuovo ordinamento federale si manifesta nell'art.117, in particolare nella inversione della enumerazione delle competenze, rendendo esplicite quelle esclusive dello Stato, mentre la residualità delle competenze è ora a favore delle Regioni. Importante per il nuovo sistema di distribuzione dei poteri fra i livelli di governo è l'equiordinazione tra la potestà legislativa di Stato e Regioni (art.114 Costituzione).

Nell'attuale articolo 117 la ripartizione delle competenze regionali si esplica in due diversi regimi: quello concorrente e quello residuale, distinguendosi per i vincoli posti alla potestà legislativa regionale. Nelle

competenze esclusive, le Regioni possono legiferare in piena autonomia nel rispetto delle norme costituzionali, tenendo in ogni caso presente che tra le funzioni esclusive dello Stato appaiono norme di definizione di diritti di cittadinanza o di valori cosiddetti "trasversali" che possono vincolare l'operato delle Regioni anche nell'area delle funzioni esclusive. Nell'area delle competenze concorrenti, le Regioni esercitano la potestà legislativa e regolamentare sotto il vincolo dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore nazionale.

Allo Stato è riservata potestà regolamentare solo nelle materie di competenza esclusiva.

In tema di federalismo fiscale si è rilevato il rallentamento nella fase di attuazione dei provvedimenti che riguardano le relazioni finanziarie Stato-Autonomie locali nonché delle modifiche istituzionali approvate nel 2001. Tre sono gli elementi da sottolineare.

Il primo riguarda le vicende del decreto legislativo n. 56 del 2000, un atto sul quale furono gettate le basi di un sistema di federalismo fiscale, improntato ad una maggiore autonomia finanziaria per Regioni ed Enti locali a fronte del ridimensionamento significativo dei trasferimenti erariali, che costituisce il fondamento dell'articolo 119 della Costituzione riformata.

Nella relazione si registra il tentativo di attuazione del decreto 56 attraverso i DPCM approvati nel maggio 2004, i cui contenuti sono stati oggetto di riserve da parte di alcune Regioni sino alla loro impugnazione davanti alla Corte costituzionale e al TAR del Lazio (Campania e Puglia), determinando così la sospensione dei loro effetti e il coinvolgimento dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale, chiamata a esprimersi sulla questione.

Il secondo elemento riguarda le modifiche costituzionali contenute nella legge n.3 del 2001. Nonostante l'approvazione della legge n. 131 del 2003, il trasferimento di risorse finanziarie e personale legato alle previsioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione riformata, non sembra ancora avviato. Di contro appaiono oggettive difficoltà a mettere in atto un progetto così vasto e complesso che coinvolge nel

trasferimento rilevanti potestà legislative, funzioni amministrative, poteri di discrezionalità finanziaria, nonché questione afferenti la distribuzione delle risorse pubbliche tra Regioni e la relativa funzione di perequazione, la garanzia di diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale, i rapporti Stato- Autonomie Locali nel coordinamento della finanza pubblica.

Il terzo elemento è rappresentato dal disegno di legge costituzionale (A.S. 2544-B), recante modifiche alla parte II della Costituzione, ad oggi in discussione alle Camere. Le modifiche potenzialmente introdotte da tale DDL, in particolare sul Titolo V, sono tali da mutare in profondità il quadro delle relazioni interistituzionali nel nostro Paese. Il DDL introduce tre materie di esclusività regionale (assistenza sanitaria ed ospedaliera, organizzazione scolastica e polizia amministrativa regionale e locale); centralizza numerose materie di una certa rilevanza (tutela della salute, grandi infrastrutture, energia, sicurezza del lavoro, promozione internazionale del sistema economico); ridefinisce l'aggregato delle "concorrenti" dalle quali vengono scorporate quelle materie che presentano una dimensione nazionale ed inserite tra le esclusive statali (reti di trasporto e di navigazione a livello regionale).

Sul piano istituzionale il DDL costituzionale "disegna" un Senato federale al quale viene attribuito il compito di intervenire sulle materie "concorrenti" previste dall'art.117, 3 comma, tramite la definizione della legislazione statale all'interno della quale le Regioni possono esercitare la loro potestà legislativa; il nuovo Senato interviene nel processo di formazione delle leggi per come ridisegnato dal nuovo articolo 70 della Costituzione. E' elevata a rango costituzionale la Conferenza Stato-Regioni che assicura l'istituzionalizzazione del confronto tra Stato e Autonomie locali.

La seconda parte dell'indagine approfondisce sia gli aspetti istituzionali e normativi sia la dimensione finanziaria del decentramento in Calabria sulla base dei DPCM emanati in attuazione delle leggi "Bassanini".

Con riferimento al primo aspetto la relazione ripercorre, a livello regionale, le tappe del trasferimento delle funzioni a partire dagli anni '70

e sino alle "Bassanini" ponendo in evidenza i mutamenti scaturiti sul piano amministrativo sull'assetto dei rapporti tra la stessa Regione ed il mondo delle Autonomie locali.

Un cenno viene fatto anche alla legislazione regionale emanata in vigore del nuovo articolo 117 della Costituzione e della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed alle novità introdotte con il nuovo statuto regionale ed alle iniziative adottate dal governo regionale per l'attuazione del decentramento amministrativo, esaminando in breve la produzione normativa e regolamentare regionale riguardante le principali materie decentrate (legge elettorale, territorio, trasporti, impiego e lavoro, salute e servizi sociali, famiglia, procedimento amministrativo), dando atto, per alcune di esse, del contenzioso costituzionale in atto.

Sul piano del decentramento amministrativo, si è dato conto dei principali provvedimenti di recente adottati dalla Regione in ordine al trasferimento di funzioni, compiti, risorse alle Province. Tali provvedimenti sono stati emanati in attuazione della legge regionale n. 34 del 2002, con la quale si è dato tardivo recepimento al decreto legislativo n.112 del 1998, che come noto, attua il più ampio decentramento di materie dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali.

Le iniziative adottate dal governo regionale hanno riguardato la istituzione della Conferenza Regione Autonomie locali, strumento di raccordo tra il governo regionale e gli Enti locali e il Comitato per le politiche del personale al quale sono affidati compiti di indirizzo e consultivi in ordine alla elaborazione dei criteri e delle modalità relative alla gestione del personale interessato al trasferimento (Decreti Presidenziali n.95 del 21.7.2003 e n.79 del 17.5.2004).

Con Regolamenti regionali dell' 1 aprile 2003, n.263 e del 24 aprile 2003, n.4 è stata disciplinata l'elezione dei componenti di diritto e non della Conferenza Regione Autonomie locali, il suo insediamento e l'avvio di funzionamento. Ritardi e slittamenti si sono registrati in ordine all'effettivo trasferimento delle competenze e delle risorse finanziarie, organizzative e strumentali, per il quale la legge regionale n.34 del 2002 ha previsto specifiche scadenze temporali. Non è stato istituito l'Osservatorio sulla riforma amministrativa né la Giunta ha presentato al Consiglio regionale la relazione sullo stato di attuazione del conferimento

delle funzioni agli Enti locali e delle iniziative adottate in materia di impiego pubblico, con particolare riferimento alla risorse utilizzate ed agli esiti della contrattazione decentrata. Tale relazione avrebbe certamente fornito dati e informazioni più puntuali sulle dimensioni reali dei processi avviati in Calabria.

Non è stata rispettata la "calendarizzazione" degli adempimenti connessi al nuovo riassetto del sistema dei rapporti tra Regione ed Autonomie locali con il conseguenziale passaggio di personale, beni e risorse finanziarie, così come indicati dalla legge regionale.

Un concreto passo in avanti è rappresentato dalla deliberazione del 3.12.2004, n.961, con la quale la Giunta regionale ha fissato al 28 febbraio 2005 la data per l'effettivo passaggio delle funzioni, compiti amministrativi, beni e personale agli Enti locali, autorizzando i direttori generali competenti per materia ad emettere i decreti di conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi alle Province, nonché ad individuare le risorse finanziarie, umane e strumentali connesse all'esercizio delle stesse.

In realtà, in attuazione di tale provvedimento sono stati emanati soltanto alcuni decreti dirigenziali.

Il primo disciplina il passaggio di competenze e risorse alle Province in materia di istruzione scolastica, formazione, beni e attività culturali, già affidate ad uffici periferici regionali (decreto n. 3808 del 15 marzo 2005), allocati nelle Province di Cosenza e Reggio Calabria (Istruzione scolastica), nella Province di Reggio Calabria, Crotone, Cosenza e Vibo Valentia (Beni e attività culturali); alla Provincia di Catanzaro sono state trasferite soltanto le competenze e le risorse finanziarie, non essendo sede di uffici regionali periferici. Le risorse finanziarie sono state individuate in parte in alcune misure del Programma Operativo regionale (P.O.R.) Calabria, annualità 2005, nonché negli stanziamenti delle leggi di settore allocati nel bilancio regionale.

Il secondo disciplina il passaggio di competenze in materia di Formazione Professionale, svolte sinora dalla Regione e trasferite alle Province, in coerenza con i principi stabiliti dal comma 2 dell'art.143 del Decreto lgs. n.112 del 1998 (Decreto n.3948 del 21 marzo 2005). Esse sono previste dall'art.138 della legge regionale n.34 del 2002 e si aggiungono a quelle

già conferite dall'art. 139 del Decreto lgs. n. 112 del 1998. Alle Province sono attribuite ulteriori funzioni relative alla programmazione della messa in rete delle scuole, al coordinamento della rete di orientamento e programmazione delle relative attività, alla risoluzione di conflitti di competenze tra i vari gradi di scuola. Alle Province spetta inoltre il coordinamento delle funzioni di competenza comunale.

Il predetto provvedimento ha individuato anche le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire alle Province, sedi di uffici periferici territoriali (Coordinamenti provinciali-Uffici orientamento e centri Regionali di Formazione professionale di Cosenza, Reggio Calabria, Crotona, Vibo Valentia).

E' previsto il trasferimento complessivo di n.650 dipendenti, in organico presso i Centri di Coordinamento provinciali, appartenenti a varie qualifiche (Dirigenti n.2, Categoria D n.120; Categoria C n.420, Categorie B n.64 e A n. 44).

Il terzo riguarda il trasferimento di competenze, beni e personale in materia di agricoltura, individuati in quelli appartenenti alle strutture periferiche del Dipartimento aventi sede nelle rispettive Province.

Altro provvedimento riguarda solamente il conferimento di funzioni e competenze amministrative in materia di lavori pubblici ed acque agli Enti locali da parte del dipartimento competente (decreto 4 aprile 2003, n. 4141).

Le funzioni trasferite riguardano l'edilizia residenziale, le risorse idriche e difesa del suolo e le opere pubbliche.

Ai sensi dell'art. 4 del citato decreto, la decorrenza dell'effettivo esercizio delle funzioni è rimesso ad apposita deliberazione della Giunta regionale, che dovrà individuare le risorse finanziarie, umane strumentali ed organizzative, necessarie per lo svolgimento delle funzioni medesime.

Altre iniziative hanno riguardato la costituzione di una unità organizzativa autonoma a supporto della Conferenza Regioni ed Autonomie, la nomina di un Comitato di esperti esterni e dirigenti interni con funzioni di supporto all'Assessore competente per la definizione delle procedure di attuazione della predetta legge regionale, per la durata di mesi tre.

Si è rilevato che i provvedimenti regionali sinora adottati avranno scarsa incidenza sull'assetto amministrativo dell'Ente regionale atteso che nel

trasferimento alle province è coinvolto personale già impiegato presso gli uffici periferici regionali, con esclusione di quello appartenente alle strutture centrali dell'apparato regionale.

L'avvio dei processi di decentramento delle competenze e quindi delle risorse umane e finanziarie dovrebbe, di contro, fornire alla Regione l'occasione per ridefinire l'assetto burocratico dell'Ente, razionalizzare le strutture di massima dimensione riaggregandole per aree funzionali di attività nell'ambito delle unità organizzative di più dimensione; reimpostare tutti i processi amministrativi, funzionali ed erogativi al fine di conseguire adeguate economie procedurali e realizzare una conseguente liberazione di risorse umane da ridestinare, ed economie finanziarie da reinvestire per altre finalità; realizzare un complessivo sistema di trasferimenti e deleghe in grado di effettivamente valorizzare il potenziale funzionale degli Enti locali, attraverso il completamento delle azioni in atto e l'attivazione di nuovi processi di trasferimento o delega sulla base della effettiva ricognizione delle competenze delegabili o trasferibili, anche mediante forme sperimentali e/o progetti speciali.

Con riferimento al secondo aspetto la relazione ricostruisce il contenuto dei DPCM, emanati dal 1999 al 2004, con i quali sono state individuate le risorse complessivamente assegnate alla Calabria in sede di decentramento amministrativo, ripartite tra la Regione le Province e i Comuni.

Alla Regione Calabria spettano complessivamente euro 843.970.201,25, di cui euro 826.431.324,96 a regime e euro 17.538.876,29 una tantum, le prime delle quali andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF, IVA, accisa benzina) per le Regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i Comuni. La somma di euro 169.265.956,65 corrisponde a finanziamenti di funzioni previste dal decreto lgs. n.112 del 1998 e la somma di euro 674.475.712,42 a funzioni previste dal capo I della legge n. 59 del 1997. Nella disaggregazione per aree, il maggior peso finanziario è assorbito dal trasporto pubblico locale (euro 108.337.421,95), seguito dal territorio e dalle infrastrutture (euro 92.778.165,50), sviluppo economico e attività produttive (euro 45.995.347,63), agricoltura (euro 14.796.600,50),

mercato del lavoro (16.536.954,37), servizi alla persona e alla collettività (euro 12.950.468,49); polizia amministrativa, con euro 3.098,74.

Quanto alle risorse per le funzioni conferite in tema di completamenti "ex Mezzogiorno" la Calabria assorbe consistenti finanziamenti ammontanti a euro 535.033.267,78.

In relazione ai destinatari diretti la Regione raggiunge il 90,35% del totale delle risorse trasferite, percentuale cui concorrono le risorse una tantum rispetto a quelle a regime. Molto contenuto è il trasferimento diretto a Province che raggiunge il 9,41% e ai Comuni lo 0,24%.

Per quanto riguarda il personale assegnato alla Regione Calabria i DPCM assegnano complessive n. 842 unità, così ripartite: n.294 area del territorio, ambiente ed infrastrutture; n.470 mercato del lavoro; n.40 servizi alla persona e alla comunità; n.30 ai trasporti; n.1 allo sviluppo economico e attività produttive.

Alle Province spetta il maggior contingente di personale con n.264 unità, seguite dai Comuni, con n.41 unità e le restanti n.37 unità alla Regione. La distribuzione del personale tra i settori di competenza vede assegnata all'ex Mezzogiorno la percentuale più elevata di unità con il 63%, seguita dal settore territorio, ambiente ed infrastrutture con il 13%, percentuale pari al settore trasporti; il 5% allo sviluppo economico, il 2% all'agricoltura, servizi alla persona e mercato del lavoro; di scarsa rilevanza l'assegnazione al settore polizia amministrativa.

I dati di rendiconto, riferiti agli esercizi dal 2000 al 2004, evidenziano, poi, l'andamento delle entrate proprie e da trasferimento effettivamente introitate dalla Regione e la spesa effettiva sostenuta per l'esercizio delle nuove funzioni, a raffronto con la spesa storica regionale.

I trasferimenti dallo Stato alla Calabria ammontano a complessivi euro 698.295.750,72 e rappresentano in termini percentuali il 97,84% degli stanziamenti complessivi del periodo (euro 713.740.601,46).

Con riferimento agli stanziamenti di competenza, il settore sviluppo economico assorbe la maggior parte delle risorse trasferite (euro 636.470.602), seguito dai servizi alla persona (euro 36.491.916,77), dall'uso e salvaguardia del territorio (euro 17.922.026,96), dalla difesa e

sicurezza (euro 1.375.398,31), dall'istruzione e formazione professionale (euro 4.369,23).

Gli esiti gestionali registrano una capacità di entrata che da 100% nel 2000, con flessioni lievi, nei esercizi successivi anni, scende al 93% nel 2004; costante è il grado di realizzazione dell'entrata (100%); oscillante è l'indicatore della velocità di riscossione che passa da 100% del 2000 a 93,99% del 2004. Si è registrato un accumulo dei residui attivi a chiusura dell'esercizio 2004 (euro 3.081.108,95), rispetto al biennio 2002-2003 (rispettivamente euro 1.980.821,68 - euro 323.230,58) per effetto del rallentamento della riscossione delle entrate. La distribuzione allocativa delle risorse nelle macro-aree di spesa assegna al settore sviluppo economico una posizione percentualmente privilegiata rispetto alle altre aree di intervento in termini di impegni (91,87%) e di pagamenti di cassa (90,77%) sul totale della spesa.

Nell'area medesima figurano stanziamenti e gestione del sistema dei trasporti che rappresentano una percentuale alta dell'area sostenuta totalmente dai trasferimenti. Le percentuali di maggior utilizzo delle risorse correlate ai programmi di spesa, sono riscontrabili nell'area "servizi alla persona" con il 97,15% di utilizzo, nell'anno 2004, in linea con l'anno 2003 (92,72%), mentre per l'anno 2001 si riscontra una flessione (60,27%), in lieve recupero nel 2002 (76,28%).

Rispetto ad una spesa complessiva per interventi progettata a livello di bilancio regionale per euro 1.007.191.725,07, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per euro 615.005.283, mentre il totale dei pagamenti risulta di euro 544.285.276.

Il rapporto fra impegni e stanziamenti di spesa e quello fra pagamenti e impegni è pari rispettivamente a 61,09% e 70,06% e tali indici esprimono il grado di realizzazione degli interventi programmati.

Con riferimento alle singole macro-aree si sono rilevati i seguenti gradi percentuali di realizzazione di impegni e pagamenti: l'amministrazione generale rispettivamente il 13,28% e l'1,71%; lo sviluppo economico il 52,09% e il 45,87%, l'uso e salvaguardia del territorio il 48,73 % e il 39,10%.

Quanto alle attività in campo sociale, la spesa per i servizi alla persona, esclusa l'assistenza sanitaria, alimentata dalla prevalenza dei

trasferimenti correnti, mostra indici di realizzazione dell'85,47% e dell'84,70 %.

In tema di capacità fiscale i dati rilevati mostrano la percentuale di copertura offerta dai tributi propri nella misura media del 66,32%, con riferimento al periodo considerato; discontinuo è l'andamento riferito ai singoli esercizi.

Altro indice è dato dall'aumento della spesa complessiva regionale (2,26%), comprensiva delle voci di spesa decentrata (euro 544.285.278), assicurata dai trasferimenti ex "Bassanini" (euro 703.680.903).

Va considerato, in prospettiva, che i livelli di spesa aggiuntiva dovranno essere garantiti dalla Regione nel rispetto degli standard previsti dai livelli essenziali di prestazioni.

La Calabria, al pari delle altre Regioni meridionali con basi imponibili di reddito più ridotte rispetto alla media nazionale, dovrà assicurare comunque il finanziamento delle vecchie e delle nuove prestazioni, quest'ultime sinora coperte dai trasferimenti statali.

Per superare il gap di partenza fortemente squilibrato in termini economici potranno essere assicurate eventuali risorse aggiuntive a livello centrale attraverso meccanismi di perequazione territoriale e di concorso alla solidarietà interregionale. Il problema del finanziamento della spesa regionale e locale deve essere organizzato in modo tale da assicurare il raggiungimento di obiettivi che potrebbero confliggere tra loro: incentivare più efficienza nei processi decisionali e di gestione della spesa, aumentare il grado di accountability e di responsabilità delle autonomie locali attraverso il dispiegamento del principio di corrispondenza fra potere di spesa e di entrata, assicurare l'equilibrato funzionamento del sistema attraverso il ricorso a forme di redistribuzione territoriale delle risorse che siano trasparenti e condivise, riducendo al minimo i rischi di conflittualità fra le autonomie locali.

Lo snodo fondamentale del federalismo che la Costituzione richiede di attuare non risiede solo nell'ampiezza delle funzioni trasferite, quanto nell'implementazione del nuovo sistema di finanziamento, cioè nell'applicazione dell'articolo 119, al fine di trovare il giusto trade-off fra l'esigenza di salvaguardare la coesione del sistema e quella di improntare il funzionamento dello stesso a criteri di efficienza. Su ambedue i piani la

questione di assegnazione di nuovi tributi al potere impositivo delle autonomie locali e quella delle modalità di attuazione della perequazione rappresentano le questioni decisive. Data l'entità delle risorse in gioco e la valenza di tipo strutturale degli squilibri finanziari che caratterizzano le diverse aree del Paese, nell'eventuale assegnazione alla competenza locale di tributi propri si dovrà tener conto sia ai differenziali territoriali delle basi imponibili, sia alle loro tendenziali dinamiche. La salvaguardia degli elementi capaci di indurre efficienza, sia sul fronte delle spese che su quello del prelievo, dovrebbe far leva sul riferimento agli standard, svincolando le assegnazioni delle risorse dai flussi di spesa e di entrata storici, con un approccio anche di tipo culturale, e ricorrendo ad una strumentazione informativa più sofisticata.

Nel nuovo contesto di tipo federale delineato dalla riforma costituzionale in atto e nel quale molto ampia sarà la devoluzione dei poteri legislativi, amministrativi e di spesa agli organi locali di governo, altrettanto significativa deve essere la crescita di autonomo potere decisionale e di responsabilità finanziaria che essi sono chiamati ad esercitare dal lato delle entrate e delle spese.

In conclusione, sul versante regionale, l'indagine ha evidenziato ritardi e lentezze nel processo di trasferimento delle funzioni, risorse e compiti agli Enti locali, sia nelle fasi più remote del processo avviato con l'istituto della "delega" di funzioni dallo Stato alle Regioni, sia nella attuale fase di "decentramento amministrativo", recato dalle leggi "Bassanini" e sfociato, infine, nel nuovo assetto federale dello Stato.

E' mancata in Calabria una cultura politica di scelte orientate verso il "basso", che avrebbe portato ad affidare l'esercizio delle proprie funzioni amministrative alle autonomie locali ed accentrando, di contro, nell'Ente regionale tutti i compiti di programmazione, pianificazione e soprattutto di "gestione" della quasi totalità delle funzioni amministrative ad essa assegnate nei vari settori di intervento dalla legislazione intervenuta nel tempo. Tali scelte hanno portato di conseguenza alla creazione di un forte apparato burocratico autoreferenziale.

In definitiva modesta è stata nel tempo la dimensione dei flussi finanziari indirizzati agli Enti locali, salvo quelli effettuati nelle materie assegnate dalla legge statale direttamente ai medesimi e non transitate nel bilancio

regionale. La difficoltà di quantificare l'entità delle risorse trasferite agli Enti locali è inoltre collegata alla scarsa leggibilità dei documenti di bilancio che non sono redatti in coerenza con le norme di contabilità.

I trasferimenti statali effettuati dalle leggi "Bassanini" in favore della Calabria non hanno quindi prodotto rilevanti effetti sul dimensionamento dei volumi finanziari destinati agli enti locali, in conseguenza dei ritardi nell'adozione dei concreti provvedimenti di conferimento e trasferimento delle funzioni, compiti e risorse previsti dalle stesse leggi regionali di recepimento della normativa nazionale.

Nel complesso, l'analisi condotta non ha consentito di rilevare, in Calabria, lo svolgimento di un forte e consapevole processo di decentramento amministrativo, peraltro timidamente avviato, mirato alla valorizzazione delle autonomie locali, quale livello istituzionale più vicino alle esigenze della collettività e quindi soggetto principale di conferimento di funzioni, compiti e di attività.

PARTE I

Il processo di decentramento amministrativo e fiscale.

Lo stato di attuazione delle leggi sul decentramento amministrativo di funzioni alle Autonomie locali.

PARTE I

1. Il processo di decentramento amministrativo e fiscale.

1.1. Il sistema dei rapporti tra Stato-Regioni-Enti locali. La prima fase.

L'articolo 5 della Costituzione e il Titolo V, parte seconda della Costituzione, nella formulazione originaria, rappresentano il modello di regionalismo e di decentramento sul quale sono stati costruiti i rapporti tra i diversi livelli di governo, fino alla recente riforma costituzionale.

L'art. 5 della Costituzione¹ riconosce le Autonomie locali quale elemento essenziale della Repubblica, impegnata ad attuare, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo e ad adeguare i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Il sistema delle autonomie locali rappresenta il punto di partenza per tutta la legislazione in materia; al riconoscimento delle Autonomie locali fa da limite il principio dell'unità e della indivisibilità della Repubblica.

Il Titolo V della Costituzione, anche nella sua versione non modificata, riconosce ampie forme di autonomia compatibili con l'assetto gerarchico dei rapporti tra Stato-Regioni-Enti locali.

Il decentramento amministrativo è posto a modello organizzativo: lo Stato esercita le proprie competenze sia conservandone l'amministrazione, sia servendosi degli uffici periferici, sia delegando le funzioni amministrative statali alle Regioni, sia, infine, determinando con

¹ Art. 5 della Costituzione: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"

legge le competenze e le funzioni di interesse locale da attribuire a Comuni e Province².

L'attribuzione delle funzioni amministrative è retta sul principio del parallelismo: spettano alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alle materie elencate nell'art.117 della Costituzione³, in cui le Regioni stesse hanno riconosciuta una potestà legislativa di tipo "concorrente" o ripartita, cioè limitata dalle leggi statali che ponevano i principi fondamentali delle suddette materie.

Il sistema prevede delle deroghe da parte dell'art. 118 Costituzione: nelle materie di competenza amministrativa regionale, la legge dello Stato può attribuire a Province e Comuni funzioni riconosciute di interesse esclusivamente locale; le Regioni esercitano normalmente le loro funzioni delegandole alle Province e ai Comuni ed agli altri Enti locali avvalendosi dei loro uffici; lo Stato può delegare alle Regioni l'esercizio di ulteriori funzioni amministrative.

L'originario disegno costituzionale prevede che le Regioni svolgano essenzialmente compiti legislativi, mentre agli Enti locali sono attribuite le competenze amministrative, relative alle funzioni di interesse locale e le funzioni regionali delegate.

In particolare, l'art.128 dispone che i Comuni e le Province sono enti autonomi secondo i principi fissati dalle leggi della Repubblica che ne determinano le funzioni; in questo si differenziano dalle Regioni che hanno funzioni e poteri previsti in costituzione. La riserva a favore della

² Con la prima legge delega n. 150 del 1953 e con i successivi decreti delegati sono attribuite a Province e Comuni alcune competenze esercitate da organi decentrati delle amministrazioni statali.

³ Art.117 della Costituzione: "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo e industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale, viabilità; acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque termali e minerali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali.

legge statale nel dettare la disciplina dell'ordinamento comunale e provinciale contribuì ad istituire un sistema comunale e provinciale caratterizzato da una organizzazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

L'attuazione del sistema amministrativo è stata caratterizzata da lentezze e contraddizioni rispetto al modello costituzionale tant'è che le Regioni ordinarie sono state istituite solo nel 1970 ed operarono con il condizionamento, da un lato, del potere di intervento dello Stato, qualora lo consentisse una esigenza di carattere unitario, e dall'altro, delle funzioni di carattere locale attribuite a Province e a Comuni.

Una prima timida attuazione dell'art. 5 della Costituzione si ha con la legge n. 150 del 1953, che attribuisce al Governo una delega legislativa volta a decentrare agli organi periferici funzioni di interesse locale fino ad allora di competenza delle Amministrazioni dello Stato⁴.

Tale delega prevede che le Regioni, una volta instaurate, possano svolgere direttamente tutte le funzioni di interesse regionale e che il loro esercizio debba rimanere sottoposto alla potestà di direzione e di verifica del Governo che manteneva così poteri di controllo sull'operato degli Enti locali.

La legge n. 150 del 1953 realizza un mero trasferimento di funzioni destinate a rimanere nell'ambito della potestà amministrativa statale.

I limiti dettati al completo esercizio delle funzioni amministrative da parte degli Enti locali sono stati tali da far vanificare quella che avrebbe potuto rappresentare una prima occasione per procedere verso il decentramento amministrativo.

Con l'approvazione della legge n. 108 del 1968, recante le norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario e con l'art.17 della legge n.281 del 1970, che delega il Governo ad adottare i decreti legislativi per il passaggio alle Regioni delle funzioni statali e delle relative risorse, si attuano, infine, i principi dell'ordinamento regionale previsti dall'art.115 della Costituzione⁵.

⁴ Cfr. Decreti lgs.747/54; n.968/54; 72/55; n.619/55; n.854/55; n.987/55; n.1534/55; n.1538/55.

⁵ "Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione" (art. abrogato dalla legge costituzionale n.3/01).

In tale contesto, mediante i decreti legislativi nn.1-11 del 14 e 15 gennaio 1972, emanati in base alla delega contenuta nella legge n.281 del 1970, che prevede il trasferimento per settori organici delle materie di competenza regionale ex art.117 della Costituzione, si realizza una prima delega alle Regioni di funzioni svolte dagli organi periferici statali.

Le resistenze del "centro" al nuovo ruolo delle Regioni ritardano ulteriormente il programmato trasferimento di competenze che non avvenne, come previsto nella delega, per settori organici ma secondo le competenze dei Ministeri, determinando difficoltà per le Regioni nello svolgimento di quelle funzioni che in via trasversale interessavano più dicasteri; inoltre, sono conservati a favore dello Stato significativi spazi di competenze regionali.

La funzione di indirizzo e di coordinamento, introdotta quale limite alle funzioni amministrative regionali, in coerenza con il limite delle leggi cornice e di principio, viene estesa sulla legislazione regionale. Pertanto, le leggi regionali sono limitate anche dal ridotto trasferimento di funzioni amministrative; esse possono legiferare sulle materie entro i confini individuati per le funzioni amministrative dai decreti delegati⁶.

A questo primo parziale trasferimento di funzioni e personale alle Regioni corrisponde il riconoscimento della competenza su tutte le materie di specifico interesse locale alle Province e ai Comuni.

La contrapposizione tra i diversi livelli di governo territoriale impedi l'attuazione del disegno costituzionale che considera la Regione un ente con competenza legislativa che svolgeva le proprie funzioni amministrative delegandole verso il basso alle Province e ai Comuni. Viceversa, le Regioni rafforzano gli spazi concessi attraverso apparati amministrativi subnazionali in contrapposizione con gli Enti locali.

1.2. La seconda fase. Il trasferimento di funzioni amministrative

La seconda fase di attuazione dell'autonomia regionale inizia con l'approvazione della legge n.382 del 1975 contenente la delega al

⁶ Questa soluzione venne avallata dalla Corte Costituzionale che, per garantire il rispetto del principio della legalità, ritenne che l'atto di indirizzo dovesse essere fondato su una normativa statale di carattere primario ed in grado di condizionare nei suoi principi la legislazione regionale (Sent. N.150 del 1982).

Governo di emanare i decreti necessari per completare il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni a Statuto ordinario e per attribuire direttamente a Comuni, Province e Comunità montane le funzioni di esclusivo interesse locale nel rispetto dei nuovi criteri fissati per l'identificazione delle materie per il trasferimento degli uffici e del personale.

Il mantenimento in capo allo Stato della funzione di indirizzo e coordinamento non sminuisce la portata della legge delega soprattutto perché sono corretti dal legislatore alcuni punti critici dei decreti delegati del 1972.

La delega viene attuata con i D.P.R. 616, 617, 618 del 1977, con i quali si realizza il primo completo trasferimento di funzioni, uffici, personale, secondo il principio del parallelismo, alle Regioni ed agli Enti locali nelle materie relative al territorio, all'agricoltura, allo sviluppo economico, ai servizi sociali ed alle attività culturali⁷.

L'identificazione delle materie viene realizzata per settori organici, al fine di permettere una effettiva gestione completa, sistematica e programmatica delle materie attribuite al livello regionale. Nella fase di attuazione, negli uffici trasferiti sono escluse forme di codipendenza Stato-Regione mentre gli uffici centrali e periferici statali interessati dal trasferimento di funzioni sono soppressi.

Ulteriori competenze amministrative sono delegate alle Regioni in base all'art.118 Cost., cui corrispose anche il riconoscimento alle Regioni della potestà legislativa nelle materie trasferite.

Una nuova fase del decentramento si apre con la legge n. 142 del 1990 che ridisegna il quadro dei poteri locali, con il riconoscimento a Province e Comuni dell'autonomia statutaria e finanziaria.

Gli Enti locali vengono dotati di alcuni degli strumenti di autogoverno che permettono una gestione delle attività amministrative più efficiente, in quanto meglio indirizzata alle specifiche caratteristiche del territorio. In

⁷ La legge n.281 del 1970 prevedeva che nelle stesse materie trasferite alla competenza amministrativa delle Regioni, restasse riservata allo Stato una funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attenevano ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli obblighi derivanti da impegni internazionali

particolare, il Comune diviene la prima istituzione nel sistema delle Autonomie locali, con il compito di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità di cui è l'ente esponenziale.

La Provincia è definita quale ente intermedio tra Comune e Regione, con compiti di cura della sua comunità.

1.3 La terza fase. La riforma "Bassanini"

Negli anni novanta lo Stato è interessato da una serie di riforme che hanno inciso in profondità sulla sua struttura⁸ determinando un generale riordino del sistema amministrativo.

La prima legge "Bassanini", n. 59 del 1997 e il più rilevante dei decreti legislativi delegati, il Decreto Lgs. n.112 del 1998, introducono nel nostro ordinamento il c.d. "federalismo amministrativo".

Tali atti definiscono i compiti dello Stato e le funzioni che dall'Amministrazione centrale devono passare ad un diverso livello di governo territoriale. Alle Regioni viene riconosciuto un ruolo di programmazione, indirizzo e regolamentazione; agli Enti locali sono attribuite le competenze di gestione. Ai Comuni vengono attribuite, in linea di principio, tutte le materie amministrative esercitabili; le funzioni più onerose vengono poste a carico degli enti intermedi, come le Province e le Comunità Montane, o ad enti non territoriali, come le Camere di Commercio.

Dal punto di vista legislativo, alla delega contenuta nella legge n. 59 del 1997 fanno seguito i quattro decreti legislativi di conferimento di competenza in materia di agricoltura (D.Lgs. n.143 del 1997), di mercato del lavoro (D.Lgs. 469 del 1997), di trasporto pubblico locale (D.Lgs. 422 del 1997) e di sviluppo economico, attività produttive, territorio, ambiente, infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività (D.Lgs. 112 del 1998).

⁸ Cfr: leggi sull'autonomia degli Enti locali e sul procedimento amministrativo (L.142/1990; L.241/1990); la riforma del pubblico impiego (D.Lgs n.29/1993); la riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (D.Lgs 77/1995); le leggi "Bassanini" (L.59/1997; L.94/1997; L.127/1997; L.118/1998; L.50/1999) e la numerosa legislazione delegata; Il T.U.E.L. (D.Lgs. 267/2000); il federalismo fiscale D.Lgs. 56/2000).

Tale quadro normativo viene successivamente completato con i provvedimenti amministrativi di concreta attuazione, necessari per una adeguata gestione del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali. Si tratta dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione, ripartizione e trasferimento dei beni e delle risorse, emanati in base agli accordi raggiunti in sede di Conferenza Unificata Stato-Regione-Stato-Città⁹, organo istituito con il decreto delegato n.281 del 1997 e competente a esprimere il parere sui provvedimenti di individuazione e trasferimento delle risorse necessarie per attuare il trasferimento previsto dal D. lgs. n.112 del 1998 e dei decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze di assunzione degli impegni e di autorizzazione dei pagamenti. Fanno inoltre parte dello schema le leggi regionali di recepimento, all'interno delle quali vengono ripartite le materie tra gli ambiti di competenza propri delle Regioni e nuovi ambiti di competenza di Province e Comuni. Alla base del metodo concertato è presente il principio di leale cooperazione tra Stato, Regioni e Enti locali (art.4, comma 3, legge n.59 del 1997) che oltre ad indicare le modalità da seguire per giungere ad una ripartizione delle competenze propria di un sistema amministrativo improntato sul federalismo, delinea un sistema di governo pluralista in cui i diversi livelli cooperano mossi da finalità univoche e condivise, rappresentando la piena realizzazione dei diritti di cittadinanza.

Le materie oggetto di decentramento sono state accorpate in tre macro-aree nei vari decreti: area sviluppo e attività produttive (agricoltura, energia, miniere e risorse geotermiche), area territorio, ambiente ed infrastrutture (trasporto locale e altri trasporti; opere pubbliche; viabilità; ambiente; demanio idrico; protezione civile; catasto), area servizi alla persona ed alla collettività (mercato del lavoro; istruzione scolastica; polizia amministrativa; salute umana e sanità veterinaria; concessione di trattamenti economici a favore di invalidi civili).

Unitamente alle risorse da trasferire sono state individuate le unità di personale complessivamente da assegnare per singoli settori.

Si innesta nell'organizzazione e nei modi di esercizio del potere il principio di sussidiarietà nelle due dimensioni, verticale e orizzontale in base al

⁹ Art. 7 della legge n.59 del 1997 e art. 7 del decreto lgs. n.112 del 1998.

quale le funzioni amministrative sono trasferite nell'ambito di competenza dell'ente più vicino ai cittadini.

L'attribuzione della funzione pubblica in via sussidiaria ha lo scopo di razionalizzare e migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa, anche con la individuazione dell'ente erogatore e responsabile della qualità del servizio di fronte ai cittadini secondo nuovi criteri ispirati ai principi indicati all'art.4, comma 3, della legge n. 59 del 1997¹⁰.

Il lungo processo di trasferimento di funzioni amministrative e risorse, materiali ed umane, dallo Stato alle Autonomie locali ha dunque profondamente modificato il contenuto e l'ampiezza dei poteri e dei mezzi finanziari dei diversi livelli di governo territoriale; le Regioni ordinarie, anche in virtù della legge n. 1 del 1999 che ha sancito l'elezione diretta del Presidente della Regione ed ha attribuito ai Consigli regionali una

¹⁰ a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni, comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;

b) il principio di completezza, con l'attribuzione alla Regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati secondo il principio di sussidiarietà, e delle funzioni di programmazione;

c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;

d) il principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione Europea;

e) il principio di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;

f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare dell'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;

g) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti ricevuti;

h) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;

i) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli Enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferite.

potestà statutaria non più soggetta al controllo dello Stato, assumono un grado di autonomia istituzionale non facilmente compatibile con le norme della Costituzione che stabiliscono limitazioni e forme di controllo statale alla loro potestà legislative ed esecutiva: da qui la necessità di dare alla riforma amministrativa quella che è stata definita una "copertura" a livello costituzionale, per trasformare il "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" in federalismo costituzionale.

1.4. Il decentramento fiscale: l'attuazione del decreto legislativo n.56 del 2000.

Sul versante dell'autonomia finanziaria regionale, in parallelo al processo di decentramento, si sono susseguite numerose disposizioni di trasferimento di funzioni e di leggi di settore¹¹.

I limiti del modello di finanziamento delle Autonomie locali sono dovuti alla scarsa rilevanza del complesso dei tributi propri e alla mancanza di corrispondenza tra l'evoluzione delle entrate e quella delle uscite. Dagli anni settanta alla fine degli anni ottanta il modello di finanziamento delle Autonomie locali era rappresentato da un sistema di finanza derivata, con programmi di trasferimenti statali legati alla spesa storica e con caratteri di irresponsabilità finanziaria per la presenza di deboli vincoli di bilancio e per il ripianamento ex post "a piè di lista" dei debiti locali da parte dello Stato.

Nel corso degli anni novanta il sistema di finanza derivata subisce alcune modifiche attraverso singoli provvedimenti di ampliamento dell'autonomia

¹¹ La legge n. 281 del 1970, legge di finanza che ha istituito tributi e fondi: l'imposta regionale sulle concessioni statali di beni del demanio e del patrimonio indisponibile, la tassa sulle concessioni regionali, la tassa regionale per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la partecipazione regionale alla tassa di circolazione erariale, il Fondo comune per le materie trasferite dallo Stato alle Regioni, il Fondo per i programmi regionali di sviluppo. La legge n. 335 del 1976, che consentiva alle Regioni di indebitarsi, entro limiti fissati, per il finanziamento delle spese di investimento. La legge n. 356 del 1976, che commisurava il Fondo comune all'andamento del complesso delle entrate tributarie dello Stato. Il D.P.R. n. 616, che ha trasformato in tributi propri regionali le tasse universitarie di abilitazione dirette al finanziamento del diritto allo studio. La legge n. 833 del 1978 costitutiva del Fondo sanitario nazionale, destinato al finanziamento del servizio sanitario. La legge n. 151 del 1981 istitutiva del Fondo nazionale trasporti, destinato al finanziamento dei trasporti pubblici locali.

finanziaria regionale, in particolare dovuti all'attribuzione del gettito derivante dai contributi sanitari¹², l'aumento delle entrate proprie¹³, la creazione di un fondo perequativo¹⁴ non vincolato, rimanendo il Fondo sanitario nazionale indirizzato al finanziamento specifico della sanità. Nel 1997 sono introdotte l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF¹⁵; nel 2000 importanti novità sulla finanza regionale sono recate dal decreto n.56 del 2000¹⁶, anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione, che costituisce il primo tentativo di attribuire alle Regioni, con un meccanismo automatico, un insieme di risorse per il finanziamento del fabbisogno sanitario, non più basato sui trasferimenti erariali propri del modello della finanza derivata degli anni '80.

L'intervento riformatore contenuto nel decreto 56 del 2000 può essere sintetizzato nei seguenti punti.

Il decreto prevede, a partire dal 2001, l'abolizione di gran parte dei trasferimenti erariali, riducendo le entrate da trasferimento a quelle necessarie a finanziare il concorso delle Regioni nell'attuazione di politiche nazionali. La sostituzione di tali risorse da trasferimento avviene con: a) l'istituzione di una nuova compartecipazione regionale all'IVA (passata da 25,7% a 38,55%); b) l'incremento dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF (da 0,5 a 0,9%) accompagnato dalla contestuale riduzione dell'aliquota erariale di 0,4 punti percentuali; c) l'aumento della

¹² Attraverso la legge n. 421 del 1992, che attribuiva alle Regioni i contributi sanitari e il decreto lgs. n. 504 del 1992, che assegnava alle Regioni la tassa automobilistica

¹³ Con la legge n. 549 del 1995, che disponeva una compartecipazione all'accisa sulla benzina e l'istituzione di una tassa regionale per il diritto allo studio, sia di un tributo sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani.

¹⁴ Nel Collegato alla legge n. 549 del 1995 vengono eliminati il Fondo comune, il Fondo nazionale trasporti e il Fondo di sviluppo regionale, sostituiti con la devoluzione di una quota del gettito dell'accisa sulla benzina cui si affianca un fondo perequativo, il cui ammontare è calcolato come differenza tra i trasferimenti soppressi nel 1996 e il gettito dovuto all'applicazione della riserva di aliquota.

¹⁵ Con la contemporanea abolizione dei contributi sanitari e di alcuni tributi, tramite il decreto lgs. n.446 del 1997.

¹⁶ Tale decreto istituisce una compartecipazione all'IVA, aumenta le compartecipazioni all'accisa sulla benzina e all'IRPEF, abolisce i principali trasferimenti erariali e introduce un fondo perequativo nazionale senza vincoli di destinazione.

compartecipazione all'accisa sulle benzine (di 8 lire al litro, da 242 a 250 lire).

In secondo luogo, viene istituito un fondo perequativo nazionale a fini di solidarietà interregionale, finanziato con parte della quota di compartecipazione all'IVA e ripartito sulla base di criteri che tengono conto di vari fattori.

La riforma prevede due fasi.

Una prima (sino al 2012), in cui la partecipazione al fondo da parte di ciascuna Regione è calcolata sia in base alla spesa storica, cioè ai trasferimenti soppressi, sia in base ad altri parametri; una seconda fase a regime (dal 2013), in cui non si tiene conto della spesa storica. La contribuzione al fondo per ogni Regione deriva dalla differenza tra una percentuale di compartecipazione all'IVA calcolata in base ai consumi regionali e una percentuale di compartecipazione all'IVA risultante da una formula perequativa. Quest'ultima attribuisce un uguale ammontare pro capite di compartecipazione, che viene corretto in base ai diversi fattori: a) la capacità fiscale; b) il fabbisogno sanitario; c) la dimensione geografica.

In terzo luogo, la tutela della salute, per gli anni 2001-03, dovrà essere garantita da ogni Regione destinando alla sanità una quota di spesa corrente ancorata alle determinazioni del Piano sanitario nazionale. A partire dal 2004 è prevista la rimozione di tale vincolo per quelle Regioni che abbiano attivato le procedure di monitoraggio e verifica dell'effettiva assistenza sanitaria erogata.

L'attuazione del decreto ha presentato una serie di problemi per cui la tempistica prevista, sino ad oggi, è stata disattesa.

Per rendere trasparenti i flussi perequativi tra le Regioni aventi una capacità fiscale superiore alla media e quelle con capacità inferiore, il decreto 56 prevede un meccanismo di solidarietà interregionale. Tale meccanismo parte dalla stima della compartecipazione di ciascuna Regione al gettito IVA, utilizzando a base imponibile la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Le Regioni cui competerebbe secondo tale stima una compartecipazione IVA superiore a quella che in realtà viene assegnata sulla base delle valutazioni fatte in precedenza (quindi per il 2001,

superiore alla differenza tra i trasferimenti soppressi che le sarebbero spettati e il gettito derivante dall'aumento dell'addizionale IRPEF e della compartecipazione all'accisa sulla benzina) concorrono per la differenza (nel 2001, per l'ammontare superiore ai trasferimenti soppressi) alla solidarietà interregionale.

Le Regioni cui competerebbe una compartecipazione IVA inferiore a quella che in realtà viene assegnata (nel 2001, pari alla differenza tra i trasferimenti soppressi che le sarebbero spettati e il gettito derivante dall'aumento dell'addizionale IRPEF e della compartecipazione all'accisa sulla benzina) attingono la quota integrativa (per il 2001, sino alla copertura dei trasferimenti soppressi) dal Fondo perequativo nazionale, in cui sono confluite le quote di concorso alla solidarietà interregionale.

Entro il 30 settembre di ciascun anno dovevano essere determinate, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le somme da erogare alle Regioni da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, oltre alla quota di compartecipazione all'IVA, alla quota di concorso alla solidarietà interregionale e a quella da assegnare a titolo di fondo perequativo a ciascun Regione.

Al momento attuale, il decreto legislativo risulta pienamente attuato soltanto per il 2001.

Le tabelle 1, 2, 3, illustrano il contenuto del primo decreto di attuazione emanato il 17 maggio del 2001, con il quale si è proceduto alla rideterminazione delle compartecipazioni regionali, all'IVA e all'accisa sulla benzina, e delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF. La rideterminazione delle aliquote, è avvenuta in modo tale che- una volta individuato l'ammontare dei trasferimenti da sopprimere e sulla base delle previsioni di gettito dell'addizionale IRPEF e dell'accisa sulla benzina per ciascuna Regione per l'anno 2001- si ricava, per differenza, la somma da finanziare con la compartecipazione regionale all'IVA, la cui aliquota è stata fissata nella misura del 38,55%, in base alla quale sono state individuare, infine, le somme da erogare alle singole Regioni.

Nel corso del 2004 è stata avviata, con tre anni di ritardo, l'attuazione del decreto 56 del 2000 per l'anno 2002 con l'emanazione del DPCM del 7 maggio 2004. Tale provvedimento ha fissato la compartecipazione regionale all'IVA nella misura del 37,39% del gettito IVA complessivo

realizzato nel 2000, al netto di quanto devoluto alle Regioni a Statuto speciale e delle risorse UE, determinando le somme da assegnare alle Regioni consistenti in un importo pari al 95% della differenza tra i trasferimenti, da sopprimere, che sarebbero spettati a ciascuna regione nell'anno 2002 e il gettito, derivante dall'aumento dell'abolizione dell'addizionale regionale IRPEF (0,4%) e della accisa sulla benzina (8 lire al litro) (art.7, comma 4 del decreto n. 56 del 2000). La quota restante di compartecipazione al gettito IVA, pari al 5%, viene corrisposta alle Regioni utilizzando la formula perequativa contenuta nell'allegato A del citato decreto anziché essere ridistribuita a copertura della spesa storica (i trasferimenti soppressi)¹⁷.

In definitiva, la somma da erogare alle Regioni nel 2002 risulta composta da una quota pari al 95% della differenza tra i trasferimenti soppressi e il gettito derivante dall'aumento dell'addizionale regionale al gettito IRPEF e dall'aumento dell'accisa sulla benzina, e da un'altra quota pari all'applicazione della percentuale di ripartizione nella misura del 5% della compartecipazione al gettito dell'IVA.

¹⁷ Il 5% della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA è ripartito tra le Regioni sulla base delle quote percentuali di ripartizione ottenute come somma algebrica dei parametri relativi alla popolazione residente, alla capacità fiscale, al fabbisogno sanitario e alla dimensione geografica.

TRASFERIMENTI SOPPRESSI PER L'ANNO 2001

TAB. 1

Trasferimenti soppressi per il 2001 (miliardi di lire)						
Regioni	Trasferimenti da					
	perdita di entrata conseguente alla soppressione dell'addiz. Reg, impto. erar. di trascrizione	Indennizzi a carico dei mezzi d'opera per l'adeguamento delle infrastrutture stradali	Trasferimenti da perdita di entrata derivante dalla riduzione della sovrattassa sui veicoli diesel adibiti al trasporto promiscuo	FSN di parte corrente	FSN di parte capitale	Totale Trasferimenti soppressi
	Capitolo 3742 (ex 5934)	Capitolo 3780 (ex 5951)	Capitolo 3662	Capitolo 3700	Capitolo	
Abruzzo	5,570	1,215	2,812	1.984,325	4	1.997,922
Basilicata	1.150	0.469	1,784	1,104,021	3	1110,424
Calabria	10,153	1,332	3,502	3.725,044	8	3.748,031
Campania	0,000	1,371	10,398	9.201,625	23	9.236,394
Emilia Romagna	42,847	2,178	8,332	4.010,618	12	4,075,973
Lazio	38,945	1,503	9,552	4.724,148	15	4.789,151
Liguria	11,768	0,743	1,930	2.606,357	5	2.625,798
Lombardia	94,596	1,856	14,519	5.402,559	26	5.539,630
Marche	3,591	1,273	3,458	1.769,569	4	1.781,892
Molise	0,030	0,226	0,873	626,261	1	628,460
Piemonte	46,775	2,580	6,539	4.360,548	12	4.428,442
Puglia	0,005	1,140	9,414	5.584,9Q3	12	6.707,462
Toscana	33,803	1,793	5,102	4.396,875	10	4.447,573
Umbria	0,327	0,519	2,353	1.286,001	2	1.291,200
Veneto	25,470	1,775	10,331	4.195,888	13	4.247,462
RSO	316,000	20,076	91,000	56.078,738	150	56.655,814

Fonte: DPCM 17 maggio 2001

Determinazione della compartecipazione regionale all' IVA e dell'aliquota di compartecipazione		
	Formula	Mld. di lire
Totale trasferimenti soppressi	(1)	56.655,81
Stima gettito aumento addizionate regionale IRPEF 2001 (0,4%)	(2)	3.372,75
Stima gettito aumento accasa sulla benzina (8 lire) 2001	(3)	156,13
Compartecipazione regionale al gettito IVA	(4=1-2-3)	53,126,94
Gettito IVA lordo 1999 (competenza, cap. 1203 articoli 01 e 02)	(5)	153.003,80
Gettito IVA destinato alle RSS	(6)	7,983,40
Gettito IVA destinato all'UE	(7)	7.190,00
Gettito IVA netto Anno 1999	(8=5-6-7)	137.830,40
Aliquota di compartecipazione al gettito IVA	$9=(4/8)*100$	38,56

Fonte: DPCM 17 maggio 2001

DETERMINAZIONE DELLE SOMME DA EROGARE ALLE REGIONI PER L'ANNO 2001

TAB. 3

(miliardi di lire)

Regioni	Trasferimenti soppressi (1)	Stima gettito aumento addizionate regionale IRPEF (0,4%) 2001	Stima gettito aumento accisa sulla benzina (8 lire) 2001 (3)	Somma da erogare alle Regioni (4=1-2-3)	Compartecipazione IVA regionale Calcolata sui consumi ISTAT (5)	Quota di concorso alla solidarietà interregionale (6=5-4 se 5>4 altrimenti 0)	Fondo perequativo nazionale (7=4-5 se 4>5 altrimenti 0)
Abruzzo	1.998-	4	68	1928	1.225	0	700
Basilicata	1.110	1	25	1.084	460	0	624
Calabria	3.748	5	75	3.668	1.692	0	1.976
Campania	9.236	12	232	8.992	4.500	0	4.492
Emilia Romagna	4.078	15	351	3.710	5.082	1.382	0
Lazio	4.789	19	381	4.389	6.027	1.638	0
Liguria	2.626	5	127	2.494	2.071	0	423
Lombardia	5.540	31	807	4.702	11.338	6.636	0
Marche	1.782	5	99	1.673	1.607	0	70
Molise	628	1	15	612	283	0	329
Piemonte	4.428	15	352	4.061	5.016	954	0
Puglia	6.707	10	171	8.526	3.422	0	3.104
Toscana	4.448	14	268	4.168	4.175	10	0
Umbria	1.291	3	54	1.234	881	0	354
Veneto	4.247	16	348	3.883	5.336	1.453	0
RSO	56.656	156	3.373	53.127	53.127	12.073	12.073

Fonte: DPCM 17 maggio 2001

Il metodo di riparto delle risorse per il 2002 ha comportato per le Regioni del Sud una attribuzione insufficiente ai fini della copertura del fabbisogno sanitario (Tabelle 4, 5, 6, 7, 8).

COMPENSAZIONE DEL 95% DEI TRASFERIMENTI SOPPRESSI - Anno 2002

TAB. 4

Regioni	Trasferimenti Soppressi (1)	Gettito aumento addizionale regionale IRPEF (0,4%) 2002 (2)	Gettito aumento accisa sulla benzina (8 lire) 2002 (3)	Differenza tra trasferimenti soppressi e entrate proprie (4=1-2-3)	95% della differenza, da finanziare ciascuna Regione con comp IVA (5=0,95*4)	5% della differenza, da ripartire con la formula All. A, da finanziare con comp IVA (6=0,05*4)
.Abruzzo	1.151,71	39,00	1,95	1.110,76	1.055,23	
Basilicata	634,28	14,50	0,64	619,14	588,18	
Calabria	2.165,32	42,92	2,39	2.120,01	2.014,01	
Campania	5.355,24	134,31	6,27	5.214,67	4.953,93	
Emilia Romagna	2.344,84	197,66	7,12	2.140,08	2.033,05	
Lazio	2.863,79	221,40	12,08	2.630,32	2.498,80	
Liguria	1.453,07	70,66	2,15	1.380,26	1.311,25	
Lombardia	3.162,57	461,50	13,79	2.687,28	2.552,91	
Marche	1.044,38	56,30	2,40	985,68	936,39	
Molise	357,86	8,49	0,36	349,00	331,55	
Piemonte	2.628,11	194,27	6,99	2.426,85	2.305,50	
Puglia	3.939,68	97,67	4,95	3.837,06	3.645,21	
Toscana	2.503,15	150,10	6,94	2.346,10	2.228,80	
Umbria	728,62	30,93	1,36	696,33	661,51	
Veneto	2.450,34	195,80	7,74	2.246,80	2.134,46	
TOTALE RSO	32.782,96	1.915,51	77,14	30.780,31	29.250,79	1.539,53

Fonte: DPCM 14 maggio 2004.

PARAMETRI PER LA DETERMINAZIONE DELLA CAPACITA' FISCALE DELLE REGIONI

TAB. 5

Imposte considerate	Decreto legislativo 56/2000		Attuazione del decreto legislativo 56/2000			
	<i>Aliquota</i>	<i>Base Imponibile</i>	<i>Gettito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Base Imponibile</i>	<i>Gettito</i>
IRAP	Standard 2001	Potenziale	Potenziale	Effettiva	Effettiva	Effettivo
Addizionale IRPEF	Standard 2001	Effettiva	Standard	Effettiva	Effettiva	Effettivo
Comp. Accisa Benzina	Standard 2001	Effettiva	Standard	Standard 2001	Effettiva	Standard
Tassa automobilistica	Media ponderata aliquote regionali standard 2001	Potenziale	Potenziale	Vigente nel 2001 nelle diverse Regioni	Effettiva	Effettivo

Fonte: D. Lgs. 56/2000 e DPCM 14 maggio 2004.

QUADRO RI ASSUNTIVO DELLA STIMA DEI PARAMETRI INCLUSI NELLA FORMULA PEREQUATIVA TAB. 6

Regioni	Parametro % della popolazione (1)	Parametro % della capacità fiscale (2)	Parametro % fabbisogno sanitario (3)	Parametro % dimensione geografica (4)	Quota percentuale di ripartizione regionale del 5% della compartecipazione all'IVA (5=1+2+3+4)	5% della compartecipazione regionale all'IVA - min di euro (6)	Ripartizione del 5% min.di euro (7=5/6)
Abruzzo	2,62	0,69	0,03	-0,09	3,25		50,03
Basilicata	1,24	0,54	-0,20	0,04	1,62		24,93
Calabria	4,18	2,18	-0,79	0,11	5,68		87,50
Campania	11,83	5,52	-1,71	-0,33	15,32		235,83
Emilia Romagna	8,20	-1,96	1,34	0,38	7,96		122,62
Lazio	10,85	-1,97	-0,63	-0,32	7,93		122,06
Liguria	3,32	0,31	0,78	0,34	4,75		73,05
Lombardia	18,87	-7,59	0,69	0,07	11,83		182,17
Marche	3,01	0,14	0,03	0,20	3,38		52,02
Molise	0,67	0,26	-0,02	0,00	0,92		14,12
Piemonte	8,78	-0,94	0,44	-0,19	8,09		124,52
Puglia	8,36	4,01	-0,89	-0,98	10,51		161,75
Toscana	7,26	-0,22	0,82	0,46	8,32		128,15
Umbria	1,72	0,23	0,18	0,10	2,22		34,21
Veneto	9,29	-1,22	-0,07	0,22	8,22		126,59
Totale RSO	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00	1539,53	1539,53

Fonte: DPCM 14 maggio 2004.

SOMME DA EROGARE ALLE REGIONI

TAB. 7

Regioni	95% della differenza trasf soppressi-add irpef (0,4%)-acc benz (8 lire)] da finanziare a ciascuna Regione - min di euro (1)	Ripartizione dei 5% min di euro (2)	Somme da erogare alle Stima della compartecipazione IVA Regioni -min di euro regionale - min di euro (3=1+2)	Stima della Compartecipazione IVA regionale min di euro (4)	Quota di consorso alla solidarietà interregionale (5=4-1 se 4>1 altrimenti 0)	Fondo perequativo Nazionale (6=1-4+2 se 1>4; 6=2 se 1<4)
Abruzzo	1.055,23	50,03	1.105,25	658,75	0,00	446,50
Basilicata	588,18	24,93	613,11	251,81	0,00	361,30
Calabria	2.014,01	87,50	2.101,50	918,15	0,00	1.183,35
Campania	4.953,93	235,83	5.189,76	2.490,50	0,00	2699,26
Emilia Romagna	2.033,05	122,62	2.155,67	2.844,28	811,24	122,62
Lazio	2498,80	122,06	2620,86	3.328,03	829,23	122,06
Liguria	1.311,25	73,05	1.384,31	1.120,29	0,00	264,01
Lombardia	2.552,91	182,17	2.735,08	6.255,86	3.702,95	182,17
Marche	936,39	52,02	988,41	881,36	0,00	107,05
Molise	331,55	14,12	345,67	154,27	0,00	191,40
Piemonte	2.305,50	124,52	2.430,02	2.760,66	455,16	124,52
Puglia	3.645,21	161,75	3.806,96	1.839,85	0,00	1.967,12
Toscana	2.228,80	128,15	2.356,94	2,306,75	77,95	128,15
Umbria	661,51	34,21	695,72	478,20	0,00	217,52
Veneto	2,134,46	126,59	2.261,05	2362,02	827,56	126,59
Totale RSO	29.250,79	1.539,53	30.790,31	29.250,79	6.704,08	8.243,62

Fonte: DPCM 14 maggio 2004.

COPERTURA DEL FABBISOGNO SANITARIO NEL 2002

TAB. 8

Copertura del Fabbisogno Sanitario di parte corrente per il 2002 (min di euro)									
Regioni	Fabbisogno sanità [a]	Irap sanità [b]	Stima gettito addizionale regionale IRPEF 2002 (0,5%) [c]	Altre entrate proprie [d]	FSN corrente [e= a - b - c - d]	Gettito aumento addizionale regionale IRPEF (0,4%) 2002 [f]	Gettito aumento accisa sulla benzina (8 lire) 2002 [g]	Somme erogate alle Regioni per DLgs 56/2000- mln di euro [h]	Copertura del fabbisogno sanitario [i=f+g+h-e]
Abruzzo	1.653,25	414,67	48,746	45,137	1.144,70	39	1,95	1,105,25	1,50
Basilicata	713,556	46,07	18,128	18,383	630,97	14,5	0,64	613,11	-2,71
Calabria	2.379,36	120,72	53,649	51,529	2.153,46	42,92	2,39	2,101,50	-6,65
Campania	6.894,06	1211,52	167,885	177,363	5,337,29	134,31	6,27	5.189,76	-6,95
Emilia Romagna	5.556,20	2,811,19	247,076	186,861	2.311,07	197,66	7,12	2.155,67	49,38
Lazio	6.612,41	3.329,20	76,745	176,252	2830,21	221,4	12,08	2.620,86	24,13
Liguria	2,320,27	720,75	88,32	68,167	1443,03	70,66	2,15	1384,31	14,09
Lombardia	11.819,45	7.876,22	576,881	374,566	3.091,78	461,5	13,79	2.735,08	118,59
Marche	1.896,24	725,4	70,381	62,448	1.038,01	56,3	2,4	988,41	9,10
Molise	415,005	33,59	10,614	14,075	356,73	8,49	0,36	345,67	-2,21
Piemonte	5.642,55	2.625,08	242,839	181,58	2,593,06	194,27	6,99	2.430,02	38,23
Puglia	4,971,47	798,18	122,082	123,176	3.928,03	97,67	4,85	3,806,96	-18,45
Toscana	4,806,24	1,991,29	187,627	150,363	2.476,96	150,1	6,94	2.356,94	37,02
Umbria	1132,97	331,39	38,663	36,981	725,93	30,93	1,36	695,72	2,08
Veneto	5.806,93	2.934,19	244,754	204,273	2.423,71	195,8	7,74	2.261,05	40,88
TOTALE RSO	62.719,94	25.969,46	2.394,39	1871,16	32.484,93	1.915,51	77,14	30.790,31	298,03

Fonte: CIPE 31/1/2003 e DPCM 14 maggio 2004.

Il decreto prevede un impianto redistributivo che, in particolare, implica una riduzione delle risorse - rispetto a quelle risultanti dai trasferimenti soppressi- soprattutto per la Puglia, la Campania e la Calabria¹⁸.

In tale contesto, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha incaricato l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo fiscale, chiedendo una relazione specifica che anticipasse, per la parte relativa alla perequazione, il documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Il Governo ha inoltre sospeso con il decreto del 30.12.2004,n.314, l'applicazione dell'art.7 del decreto 56 e, quindi, contestualmente anche l'efficacia del DPCM del 14 maggio scorso.

La sospensione, inizialmente prevista sino al 28 febbraio 2005, è stata prorogata al 30 aprile 2005.

La sospensione del decreto 56 riguarda le risorse da ripartire per il 2005 e le attribuzioni definitive, nonché le compensazioni, relative agli anni 2003-2004; la sospensione dell'efficacia del DPCM in questione concerne la definitiva ripartizione della compartecipazione all'IVA per l'anno 2002.

Il decreto n. 314 del 2004 ha previsto all'art.4 un sistema di finanziamento provvisorio delle Regioni che - in conformità a quanto disposto dall'art.13, comma 6 del decreto 56 - comporta la erogazione di anticipazioni di tesoreria - in via provvisoria e salvo conguaglio - necessarie ad assicurare, assieme al gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, l'ordinato finanziamento della spesa sanitaria corrente. Per gli anni 2005-07 restano valide le disposizioni dell'ultima legge finanziaria¹⁹ che in deroga al citato comma 6 dell'art.13 del decreto 56, prevedono anticipazioni di tesoreria in misura pari al 95% del fabbisogno sanitario, come risulta dalla deliberazione del CIPE relativa a tali anni, al netto delle imposte proprie regionali.

Nel testo del decreto n. 314 del 2004 è stato inoltre inserito il previo raggiungimento di una intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni tenuto

¹⁸ Le tre Regioni hanno presentato ricorso presso la Corte Costituzionale in data 15 settembre 2004, per conflitto di attribuzione e presso il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio, del 12 luglio 2004, per l'annullamento, previa sospensiva, della delibera del Consiglio dei Ministri e dei DPCM assunti in data 14 maggio 2004.

¹⁹ Cfr. l'articolo 1, comma 184, della legge finanziaria per il 2005 (L. 30.12.2005, n.311).

conto della importanza della tematica per gli assetti finanziari delle Regioni, in accoglimento delle richieste espresse nel "Parere" del 13 gennaio 2005 formulato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni sull'art.4 del citato decreto.

Gli altri aspetti evidenziati nel "Parere" riguardano la necessità dell'approvazione in Conferenza Unificata delle linee di indirizzo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale in mancanza delle quali l'Alta Commissione²⁰ è impossibilitata ad elaborare qualsiasi proposta e la esclusione, dal sistema delle anticipazioni, dei fondi per il decentramento amministrativo (ex legge 59 del 1997 e decreti legislativi di attuazione).

In conclusione, l'esperienza del decreto 56 mostra la necessità di ricorrere a formule semplici e trasparenti e di individuare una chiara definizione dei parametri utilizzati a base dei meccanismi perequativi indotti dal federalismo fiscale, garantendo a tutti gli Enti decentrati il finanziamento del livello normale delle funzioni, seppure sulla base di adeguate valutazioni delle spese standard, cui fare riferimento per l'assegnazione delle risorse.

1.5 La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze legislative.

Più recentemente, ruolo, poteri e funzioni delle Regioni e di tutto il sistema delle autonomie locali sono stati ridefiniti dalle leggi costituzionali n.1 del 1999, relativa all'organizzazione della Regione, e n.3 del 18 ottobre 2001 riguardante il sistema delle Autonomie locali e dei rapporti con lo Stato.

L'autonomia regionale passa quindi sotto l'imperio del novellato Titolo V, dopo aver attraversato la fase della c.d. terza regionalizzazione.

Molte, e di rilievo, le novità recate da entrambe le leggi di revisione.

Alla nuova potestà statutaria, sottoposta solo al limite dell'armonia con la Costituzione, è riservata la determinazione della forma di governo, e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione; mentre alla legge regionale è riservata la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e

²⁰ Cfr. l'art.3, comma 1, lettera a) della legge finanziaria n.289 del 2002).

degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

La forma di governo va autonomamente definita nel rispetto delle specifiche disposizioni dettate con riguardo alla posizione del Presidente eletto a suffragio universale e diretto, al numero e alle competenze degli organi regionali, alle fonti regionali.

Per altro verso, l'inversione del criterio di distinzione dei diversi ambiti di potestà legislativa sul quale è costruito il nuovo articolo 117 della Costituzione rappresenta l'innovazione più importante della legge di riforma del Titolo V della Costituzione perché pone implicitamente come primaria la competenza regionale rispetto a quella statale. In continuità con il vecchio testo della Costituzione, rimane la potestà legislativa regionale "concorrente", che interessa le materie incluse in un elenco predefinito. Per tali materie, la determinazione dei principi fondamentali rimane riservata alla legislazione dello Stato mentre alle Regioni è affidata la rimanente disciplina. Con la riforma costituzionale, la legge regionale è soggetta agli stessi limiti di quella statale. In particolare, oltre al rispetto della Costituzione, vengono inseriti i vincoli derivanti dall'Ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Il limite dei principi fondamentali delle materie è riaffermato per la potestà legislativa concorrente. Per le materie di "esclusiva" competenza regionale si possono ritenere introdotti, alcuni nuovi limiti impliciti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, restano di competenza dello Stato, a conferma del suo ruolo centrale di garante dell'unitarietà e della indivisibilità della Repubblica:

- la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117,2 comma); rimane invece di competenza delle Regioni (art.120) la previsione di strumenti per il rispetto di tali livelli;
- la destinazione di risorse aggiuntive in favore di determinati Enti locali per rimuovere gli squilibri economici e sociali (art.119,4 comma);
- la competenza in politica estera;
- la competenza in materia di difesa e sicurezza dello Stato;

- la competenza in materia di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

- le norme generali sull'istruzione:

In particolare, nel gruppo di materie di politica economica e monetaria la legislazione statale in materia di concorrenza e di perequazione di risorse finanziarie²¹ potrebbe comportare un contenimento della potestà legislativa regionale.

Gli ambiti di competenza legislativa delle Regioni appaiono non ancora pienamente definiti, essendo possibile l'interferenza di certe materie con altre affini ma di diversa potestà legislativa. Dal testo della riforma, in comparazione con la precedente versione dell'art.117 e con i decreti di legislazione delegata dalla legge n. 59 del 1997 è possibile formulare un primo elenco di materie da attribuire con ragionevole certezza alla competenza delle Regioni, salva la successiva implementazione dei provvedimenti di attuazione della riforma da parte della legge "La Loggia" (n.131 del 2003).

Non può essere ignorato che il nuovo riparto delle funzioni si basa su una limitata enumerazione delle competenze statali, all'interno delle quali, oltre alle classiche funzioni statali (politica estera, ordine pubblico, giurisdizione), consistente sarebbe il ruolo perequativo dello Stato, di garante delle condizioni del mercato e dei diritti civili e sociali, attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, mentre a livello regionale, sia a titolo concorrente e sia a norma del comma 4 dell'art. 117, si sarebbe spostata la legislazione costitutiva dell'assolvimento dei compiti pubblici (infrastrutture e servizi).

All'espansione dell'ambito di competenza regionale corrisponde quindi una serie di materie²², definite in dottrina, trasversali, di competenza esclusiva statale, che poste in funzione di tutela di valori indivisibili

²¹ Per i territori con minore capacità fiscale per abitante si provvede con legge dello Stato a istituire un fondo destinato a compensare gli squilibri tra le entrate tributarie delle Regioni e permettere agli Enti locali di fornire servizi di uniforme livello sul territorio nazionale.

²² Tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

comportano una "invasione" da parte dello Stato nelle competenze legislative regionali, sia concorrenti che residuali.

La potestà esclusiva dello Stato di legiferare sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è destinata ad incidere su tutte le materie relative ai diritti civili e sociali e quindi a rappresentare per le Regioni un ulteriore limite al quale attenersi; in materia, l'art.120 della Costituzione prevede la possibilità per il Governo di "sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

Tutte le altre funzioni non menzionate nell'art.117 tra quelle esclusive dello Stato e quelle concorrenti tra Stato e Regioni rientrano nelle competenze residuali, come previsto dall'art.117, 4 comma ("spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato").

La previsione di una "potestà legislativa residuale" alle Regioni nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, pur apparendo una attribuzione "secondaria" di potestà legislativa rispetto a quella costituita dalla esplicita elencazione delle materie di legislazione concorrente, ha una portata attributiva molto più ampia rispetto a quest'ultima, in quanto amplia la sfera della potestà legislativa delle Regioni, e rappresenta il vero punto di svolta per l'attuazione di quel "federalismo" invocato dalle autonomie locali e da alcune Regioni. L'insieme delle competenze regionali residuali riguarda, tra l'altro, i trasporti, l'industria, l'artigianato, l'assistenza, la formazione professionale, l'agricoltura, il turismo, il commercio, ecc.²³

Nel sistema legislativo delineato dalla legge di riforma costituzionale sussiste una differenza tra la potestà legislativa concorrente delle Regioni di cui al comma 3, e la potestà legislativa delle stesse Regioni di cui al

²³ Cfr. alcune sentenze recenti della Corte Costituzionale (sent. N.307 del 7 ottobre 2003, n. 222 del 24 giugno 2003, n.536 del 20 dicembre 2002, n.407 del 26 luglio 2002).

comma 4 dello stesso art.117 che consiste nel fatto che mentre nell'esercizio della prima le Regioni incontrano il limite della determinazione dei principi fondamentali della materia, riservata alla legislazione statale, e sono tenute al vincolo dell'osservanza degli stessi principi fondamentali, nelle seconde tale limite non è espressamente previsto, sicchè pur trattandosi di una potestà legislativa concorrente con quella dello Stato, si pone il problema se la stessa sia "pura", senza cioè, il vincolo della osservanza dei principi fondamentali della materia che sussiste invece nelle materie di legislazione regionale concorrente "tipizzata" di cui al comma 3 dell'art.117 Cost.

Ciò comporta che nelle stesse materie potrebbe aversi una disciplina diversa da Regione a Regione, sulla base delle singole leggi regionali aventi ognuna efficacia nel rispettivo ambito territoriale, senza che la disciplina stessa sia accomunata dalla presenza di quei "principi fondamentali della materia" che invece accomuna le materie di competenza concorrente.

Sulle nuove competenze attribuite alle Regioni altri aspetti sono contenuti nei commi cinque e sei del novellato art.117 della Costituzione.

Quest'ultimo, nel riparto delle competenze, sancisce che spetta alle Regioni la potestà regolamentare sia nelle materie a competenza concorrente sia in quelle a competenza esclusiva. Il potere regolamentare dello Stato è riservato quindi solo nelle materie di competenza esclusiva. Il quinto comma introduce il principio della partecipazione delle Regioni alla fase sia ascendente sia discendente del processo di decisione comunitaria nelle materie di competenza regionale.

Gli Enti locali hanno la potestà regolamentare per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

La tabella 9 riporta la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni secondo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. In essa sono individuate anche le competenze esclusivamente attribuite alle Regioni non esplicitate nel nuovo testo della Costituzione. Esse sono ricavate sulla base del principio contenuto nell'art.117 in forza del quale "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

**LA NUOVA POTESTA' LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI SECONDO
LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE**

TAB. 9

Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza concorrente (1)	Materie di competenza esclusiva delle Regioni (2)
Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	Agricoltura
Immigrazione	Commercio con l'estero	Industria
Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose	Tutela e sicurezza del lavoro	Commercio, fiere e mercati
Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi	Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	Artigianato
Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie	Professioni	Energia, produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
Organi dello Stato e relative leggi elettorali; <i>referendum</i> statali; elezione del Parlamento Europeo	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Miniere, cave e torbiere
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Tutela della salute	Turismo e industria alberghiera
Ordine pubblico e sicurezza	Alimentazione	Politiche del lavoro
Cittadinanza, stato civile, anagrafi	Ordinamento sportivo	Risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali
Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Protezione civile	Caccia e pesca nelle acque interne
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Governo del territorio	Edilizia e urbanistica
Norme generali sull'istruzione	Porti e aeroporti civili	Porti e aeroporti civili di rilievo regionale
Previdenza sociale	Grandi reti di trasporto e di navigazione	Reti regionali di trasporto e di navigazione, viabilità
Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	Ordinamento della comunicazione	Trasporto pubblico locale
Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia	Musei e biblioteche regionali
Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno	Previdenza complementare ed integrativa	Istruzione e formazione professionale
		Polizia locale, urbana e rurale
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Servizi sociali
	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Istituzione di nuovi enti locali

(1) Si tratta di materie per le quali "Spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato", art. 117 della Costituzione.

(2) Le competenze esclusivamente attribuite alle Regioni non sono esplicitate nel nuovo testo della Costituzione. Esse sono quindi frutto di una interpretazione sulla base del principio, citato all'art. 117, che "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato."

1.6 L'attribuzione delle funzioni amministrative.

Per quanto concerne le funzioni amministrative, l'art.118 del nuovo testo della Costituzione, rovesciando il criterio di ripartizione previsto dal precedente sistema costituzionale e seguito, a livello di legislazione ordinaria anche dalla legge n.59 del 1997 e dal d. lgs. n.112 del 1998 di attuazione, stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Secondo il principio di sussidiarietà le funzioni amministrative vengono conferite alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, con esclusione delle materie incompatibili con le dimensioni dell'ente. La differenziazione della allocazione delle funzioni in considerazione delle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi e la loro idoneità organizzativa (adeguatezza) a garantire l'esercizio delle competenze sono gli altri principi da seguire per individuare il nuovo grado di autonomia amministrativa delle Regioni riconosciuto dalla riforma costituzionale.

Allo Stato spetta la uniforme disciplina su tutto il territorio nazionale della propria organizzazione, di quella degli enti pubblici nazionali e la competenza legislativa esclusiva relativa alla individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art.117, 2 comma, lett. p).

Inoltre, secondo l'art. 118, comma 2, i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale in base alle rispettive competenze legislative dell'articolo 117 della Costituzione.

Non v'è dubbio che alla luce di tale disposizione il sistema di ripartizione delle funzioni amministrative fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali delineato dalla legge 15 marzo 1997, n.59 (legge Bassanini) e dal d. lgs. n. 31 marzo 1998, n.112 sul decentramento amministrativo, pur se sostanzialmente in gran parte coincidente, deve ormai ritenersi superato. Per individuare quali funzioni possano permanere allo Stato e quali siano da considerare esercitabili dalle Regioni e dagli Enti locali occorre fare riferimento ai nuovi ambiti di potestà legislativa e alla loro capacità di

allocare, con legge, le funzioni amministrative. Successivamente si dovrà differenziare all'interno dei livelli di governo la titolarità delle competenze allo scopo di ottimizzarne l'efficacia, secondo i richiamati principi di sussidiarietà-adequatezza-differenziazione.

In materia, la legge "La Loggia" di attuazione della legge costituzione n. 3 del 2001, all'art.7 "Attuazione dell'art.118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative" prevede che:

- tutte le funzioni spettano ai Comuni, ad eccezione delle funzioni amministrative che vengono conferite dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze legislative e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni, Stato qualora occorra assicurare l'unitarietà di esercizio per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale;
- lo Stato, con l'entrata in vigore della legge, avvierà il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti previsti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione; tale trasferimento avverrà mediante decreti del Presidente del Consiglio, previo accordo in Conferenza Unificata, dei beni e delle risorse strumentali idonei per la piena attuazione delle funzioni amministrative dei Comuni e degli altri Enti locali da quantificarsi tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio e nel rispetto degli articoli 3, 7,8 del D. lgs. n. 112 del 1998;
- fino alla adozione di tali provvedimenti le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo la attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti (decreti legislativi attuativi delle leggi Bassanini);
- ai fini del coordinamento della finanza, la Corte dei Conti verifica il rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte delle Regioni e degli Enti locali in relazione al Patto di Stabilità Interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

L'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella attribuzione delle funzioni amministrative è destinata a riguardare principalmente gli Enti locali. Il processo di modifica della titolarità delle competenze riguarderà le funzioni amministrative in materie che, con la

piena attuazione della riforma costituzionale, saranno disciplinate, nel dettaglio e nei principi, con leggi regionali. In tal modo, il superamento del collegamento tra aree di competenza legislativa e aree di competenza amministrativa viene attenuato in quelle materie in cui vige una competenza legislativa esclusiva delle Regioni o dello Stato.

Il processo di modifica seguirebbe l'attribuzione delle funzioni attuata dalla "Bassanini" che ha previsto due diverse ripartizioni tra Stato-Regioni-Enti locali, la prima direttamente svolta dal legislatore nazionale per mezzo dei decreti legislativi nelle materie di competenza statale, la seconda operata da ogni singola Regione con la ripartizione alle Province ed ai Comuni delle competenze, non conservabili in capo ad essa, delle funzioni amministrative relative alle materie disciplinate con leggi regionali. Il richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e la conservazione a livello più centrale solo delle funzioni che richiedono l'esercizio unitario, comporta che l'attribuzione delle funzioni agli enti minori debba essere attuata soprattutto dalle Regioni.

In appendice si riportano le funzioni amministrative dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali trasferite con i decreti legislativi della riforma "Bassanini". Con la piena attuazione della riforma costituzionale, alcune di esse saranno trasferite ad un diverso livello di governo. Le funzioni amministrative che, si prevede, saranno interessate da questa nuova fase di decentramento sono elencate all'interno delle materie riservate alla competenza statale per ordine di settore. Si prevede che, nelle materie disciplinate dalla potestà legislativa esclusiva primaria e regolamentare delle Regioni, le relative funzioni amministrative, che le "Bassanini" conservano alla competenza statale, siano destinate a subire un nuovo decentramento.

Una volta individuate le funzioni statali da decentrare alle Regioni, l'ulteriore redistribuzione tra Regioni ed Enti locali deve essere attuata secondo quanto prescritto dall'art.118 della Costituzione che prevede, quali destinatari principali, i Comuni e, secondariamente, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ed al fine di "assicurarne l'esercizio unitario" gli altri Enti locali, le Regioni ed infine lo Stato.

In ogni caso il principio di leale collaborazione dovrà ispirare l'intesa tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, secondo una procedura che rispetti le attribuzioni costituzionali relative alle competenze amministrative e legislative.²⁴

A livello regionale la sede di consultazione fra Regioni e Enti locali sarà il Consiglio delle Autonomie locali, previsto dall'art.123 della Costituzione e definito come organo che svolge peraltro funzioni consultive e quindi poco adatto a rappresentare gli Enti locali in un processo decisionale molto complesso.

Alla luce del nuovo sistema di legislazione delineato dalla riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n.3 del 2001, la Regione ha assunto una configurazione del tutto nuova, liberata dai vincoli e dai condizionamenti che ne avevano contenuto la capacità di azione in un ambito frastagliato e discontinuo, esposto alle intromissioni del potere centrale, trattenuta nell'esplicarsi dell'efficacia dei propri atti dai controlli preventivi eteronomi.

Per l'ampiezza delle competenze assegnate, sorrette da una vera autonomia finanziaria di entrata e di spesa conformemente al disposto del novellato 119 Cost., la Regione potrà realizzarsi come soggetto politico, capace di interpretare i bisogni della comunità corrispondente, e di tradurli in indirizzi e programmi destinati ad attuarsi nel rispetto dell'unità giuridica e dell'unità economica del Paese, ma anche stabilendo collaborazione e raccordi con altre Regioni, con altri enti e con altri Stati. Nei limiti anzidetti, il nuovo Titolo V consente alla Regione di stabilire il modello di organizzazione più consono e funzionale alla propria azione, e ad esprimere le politiche che diano risposte alle esigenze, alle aspettative della propria collettività.

L'esame della legislazione regionale prodotta sotto la vigenza del nuovo assetto costituzionale è in grado di indicare gli orientamenti e i contenuti

²⁴ Secondo la Corte Costituzionale: "Quale debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'art.117, secondo comma, lettera p, e le "funzioni proprie" di cui all'art.118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime" (sent. N.43/2004).

che può assumere la nuova competenza legislativa regionale. Al riguardo è auspicabile che le Regioni legiferino in maniera ordinata, secondo una programmazione razionale e non improvvisata, esercitando la loro potestà legislativa nelle materie ad esse attribuite senza discostarsi troppo dai principi dell'ordinamento.

La stessa Corte Costituzionale, in una equilibrata opera di ricostruzione sistematica, ha mostrato come il sistema non abbia assunto particolari rigidità in conseguenza del nuovo riparto delle competenze per materia.

Invero, il criterio delle materie non impedisce l'esercizio del potere statale nelle materie della Regione, ed al potere regionale nelle materie dello Stato, quando si tratti di realizzare interessi che ineriscono alla distinta dimensione dei predetti Enti (sentenze n.407/2002; n.4 e n.228/2004).

D'altra parte, quando lo richiedano le istanze unitarie, la funzione amministrativa e, per il principio di legalità, la stessa funzione legislativa possono essere attratte in sussidiarietà allo Stato non solo nelle materie di potestà concorrente (sentenza n.303 del 2003), ma anche nelle materie di potestà regionale residuale (sentenza n.6 del 2004).

1.7. Modelli alternativi di federalismo fiscale.

Il disegno del nuovo impianto normativo di "tipo federale" emerge soprattutto negli articoli 117 e 119 del titolo V riformato. Tuttavia il nuovo testo costituzionale, sia sul fronte del riparto delle competenze, sia su quello del riparto delle risorse, non sembra indicare in maniera univoca quanto deve essere il grado di decentramento dallo Stato alle Regioni ed anche i gradi di differenziazione tra le Regioni, la cui scelta viene demandata al legislatore ordinario.

Per quanto concerne i nuovi rapporti finanziari tra i livelli di governo, il nuovo testo dell'art.119 introduce aspetti rilevanti nelle relazioni intergovernative.

Esso si struttura su tre nuclei fondamentali:

Il primo nucleo si articola nei primi quattro commi e serve a delineare le modalità di finanziamento delle autonomie locali.

L'art. 119 della Costituzione riconosce l'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni, dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, allo scopo di permettere di finanziare integralmente le rispettive funzioni

amministrative tramite proprie entrate tributarie, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio regionale e tramite la quota parte del fondo perequativo, istituito senza vincolo di destinazione, con legge dello Stato e destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante. il secondo comma ribadisce che gli enti summenzionati devono disporre di risorse autonome stabilendo ed applicando tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e disponendo di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio; il terzo comma prevede con legge dello stato l'istituzione di un fondo perequativo (senza vincoli di destinazione), ma solo per i territori con minore capacità fiscale per abitante; il quarto comma "chiude il modello", rendendo esplicito l'obiettivo legato all'autonomia finanziaria, il finanziamento integrale delle funzioni attribuite alle autonomie.

Il secondo nucleo persegue finalità di solidarietà e di sviluppo e si svolge intorno al quinto comma che prevede il finanziamento di ulteriori funzioni, rispetto a quelle considerate di normale esercizio, mediante risorse aggiuntive o interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Il terzo nucleo è il sesto comma che prevede la disponibilità per le autonomie locali di un proprio patrimonio e il ricorso all'indebitamento, ma solo per finanziare le spese di investimento escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli stessi, sancendo indirettamente il divieto per le Regioni e gli Enti locali di contrarre debiti per coprire gli oneri correnti.

Diverse sono le questioni lasciate aperte dalla nuova formulazione dell'art. 119 novellato nonostante lo sforzo di chiarezza del legislatore costituzionale.

La prima questione concerne il concetto di autonomia finanziaria che può non corrispondere all'autonomia tributaria. Dal testo costituzionale, il principio guida sembrerebbe quello del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", che a sua volta deve essere esercitata in modo concorrente dallo Stato e dalle Regioni (lett. s, dell'art.117), il cui ruolo andrà definito e precisato.

Una seconda questione riguarda la "territorialità" delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, concetto anch'esso non precisato dal legislatore costituzionale (gettito riscosso, prodotto, residenti).

Una terza questione concerne la costituzione del fondo perequativo di cui non sono individuate le fonti di entrata né la misura della perequazione.

Una quarta questione riguarda i limiti che la nuova legislazione impone sui rapporti finanziari tra i livelli di governo. Il terzo comma sembrerebbe tendere verso una forte autonomia degli enti locali, escludendo l'intervento dello Stato con trasferimenti o con risorse a destinazione vincolata; il quinto comma apre invece la strada a possibili interventi alternativi da parte dello Stato centrale, che possono contemplare trasferimenti vincolati basati su indicatori diversi dalla capacità fiscale, per esempio, i bisogni comunque misurati.

L'evoluzione futura del decentramento italiano dipenderà dall'interpretazione che di tali commi sarà data dal legislatore ordinario lasciando l'attuale Titolo V aperte molte opzioni e molte possibili ipotesi alternative circa la costruzione del modello di federalismo fiscale.²⁵

Il perdurare della fase di transizione ha sollecitato l'intervento della Corte costituzionale circa l'interpretazione del riformato testo dell'articolo 119 della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte²⁶ ha riconosciuto che l'attuazione del disegno costituzionale prefigurato nel nuovo testo dell'articolo 119 richiede come necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale, il quale, "al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma

²⁵ Nella legge finanziaria per il 2003 è stata prevista l'istituzione dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale con lo scopo di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione. La Commissione avrebbe dovuto presentare al Governo la sua relazione finale entro il 31 marzo 2003, scadenza poi prorogata, in ultimo, al 30 settembre 2005. In particolare la Commissione deve indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Proporre i parametri per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno l'attività produttiva in Regioni diverse, al fine dell'applicazione del principio della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di Comuni, province, Città metropolitane e Regioni, previsto dall'art. 119 della Costituzione.

²⁶ Cfr. sentenza n. 37 del 2004.

anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali". La legge di coordinamento dovrà definire, in particolare per quanto riguarda i tributi degli Enti locali, sia l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi sia il rapporto fra la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali e a tal proposito la Corte ha ipotizzato discipline normative relative ai tributi degli Enti locali a tre livelli (legislazione statale, regionale e regolamentare locale) e a due livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Ciò presuppone la definizione di una disciplina transitoria in grado di consentire il passaggio dall'attuale sistema di finanza regionale "derivata" e da una disciplina normativa statale valida per tutti i tributi al sistema disegnato dalla riforma costituzionale. Nella fase transitoria, secondo la Corte, la potestà legislativa statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni di Regioni ed Enti locali incontra dei vincoli temporanei, introdotti dal riformato articolo 119 della Costituzione, non essendo consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva regionale ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale.

Il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli Enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati dal centro a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti di propria competenza.²⁷

Dall'altra, la Corte, nel perdurare dell'attuale fase di transizione, ha mantenuto la vigenza di procedimenti di spesa di funzioni amministrative la cui continuità di erogazione è collegata a diritti costituzionali

²⁷ Cfr. la Corte ha difatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di nuovi Fondi vincolati ed in particolare il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli Enti locali, il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49 del 2004), il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (sentenza n.16 del 2004), il Fondo per gli asili nido (sentenza n.370 del 2003).

fondamentali irrinunciabili (Fondo per gli asili nido; Fondo sociale; funzioni amministrative relative alla organizzazione scolastica²⁸), auspicando l'emanazione della legge di coordinamento poiché "il perdurare della cosiddetta fase di transizione comporta il mancato rispetto delle nuove norme costituzionali sul riparto delle competenze mentre le forme di finanziamento contrarie ai nuovi principi sono causa di cattiva funzionalità o di blocco di interi ambiti settoriali".

1.8 Attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e risultati conseguiti

L'intento del legislatore costituzionale di sollecitare le Regioni a modellare la propria forma di governo, e il sistema di relazioni politiche tra cittadini ed apparato rappresentativo ha trovato ad oggi parziale realizzazione.

Poche sono le Regioni che nel corso della presente legislatura, hanno approvato il nuovo statuto e la legge elettorale, sicchè per esse continua a trovare applicazione la disciplina transitoria recata dall'art.5 della legge costituzionale n.1 del 1999.

Per altro verso, non hanno ancora trovato attuazione i disposti dell'art.119 Cost. che pone i principi in materia di provvista e redistribuzione delle risorse finanziarie pubbliche, e dichiara la necessità di promuovere nel paese lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale.

La leale collaborazione tra potere centrale, le Regioni e tutto il sistema delle autonomie locali nella sede parlamentare, affidata in via transitoria dalla legge costituzionale n.3 del 2001 alla Commissione parlamentare

²⁸ In merito si è espressa la Corte nella decisione sulla organizzazione scolastica denunciando gli effetti che la mancata attuazione del federalismo fiscale sta producendo sulla materia, quale l'istruzione, che è la più importante delle nuove competenze assegnate alle Regioni dalla riforma del Titolo V (sentenza n. 13 del 2004). La Corte, pur avendo riconosciuto la incompatibilità con le modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, della norma che prevedeva la competenza delle direzioni scolastiche regionali in materia di organici del personale docente, non ne ha dichiarato la caducazione, in quanto: "nelle materie che sottendono servizi pubblici essenziali vi è una esigenza di continuità che non può essere messa in pericolo dai ritardi del legislatore e pertanto la norma statale, sebbene non compatibile con il nuovo riparto di competenze, permane nella propria vigenza a garanzia di diritti insopprimibili".

per le questioni regionali integrata, è rimasta intento confinato nel disposto dell'art.11 di tale legge. I regolamenti delle due Camere, cui era demandata la disciplina di tale integrazione, nulla hanno stabilito al riguardo. In particolare sulle competenze concorrenti si stabilisce che (art.1, comma 1) "nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali esistenti". Inoltre (art.1, comma 2) "In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art.117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi delle esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità".

La legge n. 131 del 2003 (La Loggia), adottata per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001 ha suscitato più di una riserva, specie con riguardo al tema dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente, il che non contribuisce al sereno dispiegarsi dei rapporti tra Stato e Regioni. Con l'intesa inter-istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali stipulata il 20 giugno 2002²⁹, "al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune", sono stati assunti una serie di impegni: alcuni riguardano l'esercizio delle competenze legislative, come l'individuazione dei principi fondamentali,

²⁹ L'accordo pubblicato sulla G.U. del 9 luglio 2002, n.159 ha sancito i "principi essenziali" per un'azione comune tra Stato, Regioni ed Enti locali per l'attuazione della riforma costituzionale, tra i quali ne riportiamo alcuni: a) privilegiare, tra più possibili interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirata la riforma costituzionale; b) considerare il principio di sussidiarietà, elemento fondante della riforma, unitamente ai principi di differenziazione e di adeguatezza".

altre le funzioni amministrative, come la determinazione delle funzioni fondamentali e la revisione del Testo Unico Enti locali.

Rispetto a questi, però l'accordo inter-istituzionale prevedeva di istituire subito "una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale" e di determinare "l'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato".

Sostanzialmente l'accordo regolava in modo consensuale, in sede di legge finanziaria, tutte le partite che si sarebbero potute regolare in termini di competenza e senza dare corso ad ulteriori oneri finanziari.

Questa parte dell'accordo, la più importante, non è stata mai rispettata, e cioè lo Stato si è guardato bene dall'attivare la Conferenza prevista. Al suo posto è stata prevista, prima, una proroga dei termini e, successivamente, nella legge finanziaria 2003, l'istituzione dell'Alta Commissione, per cui questo meccanismo di regolazione consensuale delle competenze non si è mai attivato e lo Stato ha conservato per intero il potere di decidere su tutte le attribuzioni in precedenza esercitate di fatti rimanendo relegato in secondo ordine il problema della finanza regionale e locale.

Alla scadenza del termine dei decreti delegati non sembra ancora essersi realizzato l'accordo istituzionale necessario per una soluzione condivisa dei punti di maggiore interesse posti dalla legge n.131 del 2003 tant'è che sono stati prorogati i termini di ulteriori sei mesi.

Resta aperto il tema dell'autonomia finanziaria prevista dall'art.119, non affrontato dalla legge n.131 del 2003, che è stato demandato all'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale istituita con l'art.3 della legge finanziaria n.289 del 2002 e successivamente prorogata. Questa Commissione dovrà indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica nonché proporre "i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno la sede legale e tutta o parte dell'attività produttiva in Regioni diverse" per la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio.

1.9 Proposte di riforma costituzionale: recenti sviluppi

La contemporanea presentazione di nuove proposte di riforma del Governo dirette a modificare tutta la parte seconda della Costituzione e ad intervenire ancora sul Titolo V ha contribuito a rallentare i processi di attuazione avviati e a dare un senso di incompletezza e di precarietà del quadro costituzionale delineato dalle recenti leggi di riforma del Titolo V.

Il processo di attuazione delle norme costituzionali è ancora in itinere con il rischio di una sovrapposizione tra la nuova fase di revisione costituzionale e la fase ordinaria attuativa della riforma del Titolo V iniziata con la legge La Loggia la quale tocca principalmente gli articoli 114, 117, 118, 120, 123 e 127 della riforma.

Le iniziative legislative successive alla legge n. 3 del 2001 riscrivono alcuni articoli dello stesso Titolo V a cominciare dal disegno di legge costituzionale (decreto Bossi) approvato al Senato nel dicembre 2002, ed alla Camera il 14 aprile 2003, modificativo dell'art.117 (ddl cost.1187).

Nel contempo il Governo ha approvato un nuovo schema di Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al titolo V, parte seconda della Costituzione" diretto a modificare tutta la seconda parte della Costituzione e ad intervenire ancora sul titolo V. I lineamenti principali sembrano caratterizzati da un lato, da uno svuotamento della categoria delle funzioni concorrenti, a favore di una netta ripartizione di queste funzioni tra Stato e Regioni e dall'altro, da un esplicito riconoscimento che le Regioni operino nell'ambito e con i vincoli imposti dall' "interesse nazionale" nelle materie di loro competenza esclusiva ex concorrenti.

In definitiva, le novità più importanti sono:

Una rimodulazione delle materie decentrate; la scomparsa della legislazione concorrente tra i diversi livelli di governo a favore di quella esclusiva; la riedizione della clausola dell'"interesse nazionale" tra i vincoli a cui la legislazione esclusiva delle Regioni è sottoposta; l'eliminazione del capoverso relativo al "federalismo differenziato" nell'art.116; Roma Capitale; le norme transitorie per il passaggio al nuovo sistema.

In sostanza si modifica l'art.117 eliminando il lungo elenco di materie concorrenti sulle quali le Regioni possono esercitare la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Queste materie passano nell'alveo della potestà

legislativa esclusiva dello Stato oppure in quello della esclusività delle Regioni.

In alcuni casi scompaiono del tutto.

Sulla divisione di poteri fra Stato e Regioni lo schema di disegno di legge costituzionale stabilisce confini più netti.

Un'altra novità rispetto all'attuale testo è l'espresso riferimento all'interesse nazionale per l'esercizio della potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Inoltre, è abolito il terzo comma dell'art.116 che prevede la possibilità per le Regioni di ottenere ulteriori forme di autonomia previa approvazione del parlamento nazionale, venendo meno quel "federalismo a velocità variabile" consentito dall'attuale Titolo V.

Sono previste, infine, norme transitorie, assenti nell'attuale Titolo V. Per le materie attribuite alla competenza legislativa dello Stato e delle Regioni restano in vigore le disposizioni vigenti, fino alla approvazione di leggi e regolamenti statali e regionali in applicazione della nuova Costituzione.

Invero questo disegno di legge non è stato sottoposto all'iter parlamentare ma sostituito dal testo contenuto nella c.d. "bozza di Lorenzago" (ora ddl. Cost. n.2544) che propone modifiche alla seconda parte della Costituzione e quindi anche al Titolo V. La Bozza è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 10 ottobre 2003, dal Senato in prima lettura il 25 marzo 2004 e in seconda lettura il 23 marzo 2005 nel testo modificato dalla Camera. Il progetto modifica 55 articoli della seconda parte della Costituzione. In particolare, viene riscritto il quarto comma dell'art.117 con il seguente testo: "Spetta alle Regioni la potestà esclusiva nelle seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

In sostanza anche il nuovo testo lascia invariato l'elenco delle competenze concorrenti e fonda sulla distinzione fra concorrenti ed

esclusive il criterio di riparto del procedimento legislativo fra Camera dei deputati e Senato federale della Repubblica.

In questa ottica, la determinazione dei “principi fondamentali” entro i quali dovrà esercitarsi la funzione legislativa concorrente delle Regioni diventerebbe prerogativa del Senato delle Regioni.

A chiusura di tale parte della relazione non può non sottolinearsi la delicatezza del passaggio istituzionale in corso.

Attuare il nuovo Titolo V della Costituzione in modo da svilupparne le potenzialità di sviluppo per il paese, significa trovare un delicato equilibrio tra esigenze di autonomia degli enti territoriali e di equità territoriale, compatibilmente con la tenuta dei conti pubblici.

Le interpretazioni del Titolo V della Costituzione dovranno tener conto delle conseguenze finanziarie, sociali e politiche che derivano dalle opzioni che si scelgono.

A ciò è necessario che l'art.117 sia integrato con l'art.119 della Costituzione, ossia alla piena realizzazione del federalismo fiscale, tenuto conto anche delle diversità socio-economiche del paese.

PARTE II

L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della
Regione Calabria (2000-2005)

PARTE II

1. L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Calabria (2000-2005)

Potestà statutaria e legge elettorale

1.1. Statuto

La Calabria è stata la prima Regione ordinaria a deliberare un nuovo Statuto ai sensi dell'art. 123 Cost. (deliberazioni del 13 maggio 2003 e del 31 luglio 2003). Tuttavia, il testo del nuovo Statuto è stato impugnato dal Governo e dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale in alcune parti (sentenza n. 2 del 2004).

A fronte della sentenza caducatoria della Corte, la Regione Calabria ha, provveduto a rideliberare lo Statuto con una nuova doppia approvazione (deliberazioni del 6 maggio 2004 e del 6 luglio 2004) che ha portato alla definitiva promulgazione della Carta statutaria con la legge regionale n. 25 del 19 ottobre 2004.

Secondo il nuovo Statuto (art.14) il Consiglio regionale è composto da 50 membri. Il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto (si applica perciò il simul stabunt, simul cadent) e nomina e revoca i componenti della Giunta (art. 33). Quest'ultima è composta, oltre che dal Presidente, dal Vice Presidente, da un numero variabile di assessori compreso fra otto e dieci. I membri della Giunta possono essere nominati anche al di fuori dei consiglieri regionali, fra i cittadini purché non si trovino nelle condizioni di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale. Il numero di assessori esterni non può comunque essere superiore a due.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta con mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei Consiglieri, posta in votazione non prima di tre giorni e non oltre quindici giorni dalla presentazione e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti.

Il Consiglio può anche esprimere la censura nei confronti del singolo assessore. È potere del Presidente porre la questione di fiducia

sull'attuazione del programma di governo, sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria, sulla legge di bilancio e sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte, nonché sulle questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale. La questione si intende respinta se esprime voto contrario la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio (art. 37). In caso di voto negativo il Presidente della Giunta si dimette e il Consiglio regionale è sciolto. I medesimi effetti conseguono, naturalmente, all'approvazione della mozione di sfiducia, alle dimissioni, alla morte o all'impedimento permanente del Presidente (art. 33).

La Giunta regionale esercita la potestà regolamentare attraverso i regolamenti esecutivi, i regolamenti di attuazione e di integrazione, i regolamenti delegati e i regolamenti di organizzazione, mentre il Consiglio regionale esercita la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti di attuazione e di integrazione in caso di delega da parte dello Stato (art. 43).

Il Consiglio delle autonomie locali è composto da un numero di componenti non superiore a trentacinque ed esprime i pareri sulle proposte di modifica dello Statuto, sulle proposte di legge aventi ad oggetto la determinazione o la modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali ovvero fra enti locali, l'istituzione di enti regionali, il conferimento o la delega di funzioni e delle relative risorse, il documento di programmazione economico-finanziaria, il bilancio e il programma regionale di sviluppo e su ogni altra questione ad esso demandata dallo Statuto e dalle leggi regionali. In caso di parere negativo, Il Consiglio regionale può comunque procedere alla relativa approvazione con la maggioranza assoluta (art. 48). È prevista, altresì, l'istituzione della Consulta statutaria quale organo di consulenza e garanzia della Regione. La Consulta, composta da cinque membri eletti a maggioranza dei due terzi dal Consiglio, esprime il proprio parere su: l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto; la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum; gli altri casi previsti dallo Statuto.

Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta (art. 57).

Infine è importante segnalare che nel supplemento ordinario n. 1 del 14 gennaio 2005 del BUR n.24 del 31 dicembre 2004 è stata pubblicata a fini notiziali la delibera legislativa statutaria: "Integrazione della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, recante Statuto della Regione Calabria". Tale delibera introduce il comma 5-bis all'art. 59 dello Statuto, stabilendo che il numero dei membri del Consiglio regionale può essere aumentato sulla base del comma 13, dell'art. 15, della legge n. 108 del 1968 (vale a dire, tramite la quota aggiuntiva di seggi attribuita alla maggioranza nel caso in cui non abbia ottenuto almeno il 55% dei seggi).

Tale modifica si è resa necessaria al fine di evitare che l'applicazione dell'art. 15 della legge n. 108 del 1968 creasse una situazione in cui "la legge elettorale contrasta con lo Statuto, conducendo potenzialmente ad un numero di consiglieri superiore rispetto a quello previsto dallo Statuto" (che nel caso della Regione Calabria è fissato a 50).

1.2. Legge elettorale

Lo scorso 31 gennaio il Consiglio regionale calabrese ha approvato la legge 7 febbraio 2005, n.1, recante "Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale". La legge, composta da un solo articolo, si segnala soprattutto per la modifica delle clausole di sbarramento previste dalla legge statale n. 43 del 1995.

La Regione Calabria ha infatti optato per una più rigida soglia di sbarramento al 4% valida indistintamente per tutti i gruppi di liste.

La legge n. 43 del 1995 prevede, invece, una clausola di sbarramento del 3%, per i gruppi di liste collegati a liste regionali che non hanno superato il 5% dei voti validi in ambito regionale, e nessuna soglia per i gruppi di liste provinciali collegati a liste regionali che hanno superato il 5%.

Le altre modifiche riguardano:

- l'adeguamento della legge elettorale al mutato numero dei consiglieri (50);
- la parità di accesso alle cariche elettive;
- la sottoscrizione delle liste.

1.3 Potestà legislativa

Durante la VII legislatura il Consiglio regionale della Calabria ha approvato 175 leggi regionali (a fronte di 628 progetti di legge presentati), di cui 83 riconducibili grosso modo alla potestà concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. e 93 alla potestà residuale. Le leggi approvate anteriormente all'entrata in vigore della riforma del Titolo V sono 35.

1.4. Potestà legislativa concorrente³⁰

Nel campo della legislazione concorrente si segnalano in particolare alcune leggi:

- la legge regionale n. 22 gennaio 2001, n. 2 (recante Istituzione e funzionamento del Comitato regionale per le Comunicazioni – CORECOM), con cui è stato istituito presso il Consiglio regionale il Comitato Regionale per le Comunicazioni ("CORECOM CALABRIA"), quale organo con funzioni di governo, di garanzia, di controllo e di consulenza in materia di comunicazioni, nonché funzionalmente organo, nell'ambito delle norme di cui alla legge n. 249 del 31 luglio 1997, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

- La legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 (recante Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), con cui la Regione ha disciplinato il proprio ordinamento di bilancio e di contabilità in conformità ai principi contenuti nel Decreto Legislativo 28 marzo 2000, n. 76 («Principi fondamentali e norme di coordinamento di bilancio e di contabilità, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208»).

La legge prevede, quali strumenti di programmazione economico finanziaria adottati dalla Regione, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (D.P.E.F), la legge finanziaria, il bilancio pluriennale e il bilancio di previsione annuale.

³⁰ La classificazione riporta le principali leggi regionali secondo l'attuale art.117 senza tener conto del riparto di competenze legislative antecedenti alla riforma del Titolo V. Nel prosieguo verranno esaminate le leggi regionali emanate in attuazione delle leggi Bassanini e decreti delegati.

- La legge regionale 30 gennaio 2001, n. 4, in materia del lavoro (recante Misure di politiche attive dell'impiego in Calabria) e successive modificazioni.³¹ Obiettivo della legge: favorire l'occupazione attraverso interventi nel campo delle politiche attive dell'impiego e di sostegno alle azioni di promozione del lavoro, dell'occupazione e della creazione d'impresa, in applicazione dei principi stabiliti nell'art. 3 dello Statuto e nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione. A tal fine la Regione Calabria ha istituito un Fondo Regionale per l'Occupazione, costituito, in parte, dalle risorse del Fondo per l'Occupazione, di cui all'art. 1 del D.Lgs. 81/2000 e, in parte, da risorse regionali determinate con legge finanziaria regionale, dalle risorse di cui alla decisione n. C (2000) 2345 dell'8.8.2000 della Commissione Europea, nonché dalle risorse statali per interventi relativi alla programmazione negoziata.

- La legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (recante Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria) che ha dettato, in attuazione dei principi di partecipazione e sussidiarietà, e nel quadro dell'ordinamento della Repubblica e dell'Unione Europea, la disciplina della pianificazione, della tutela ed il recupero del territorio regionale, nonché dell'esercizio delle competenze e delle funzioni amministrative ad esso attinenti. La legge, che conferisce particolare rilievo alla partecipazione, alla programmazione ed alla sussidiarietà, si basa sui seguenti principi fondamentali: la sostituzione dei controlli e delle autorizzazioni regionali con una fase preliminare di concertazione e cooperazione tra i soggetti interessati ai diversi livelli della pianificazione, in conseguenza della quale saranno i soggetti riconosciuti come titolari ad approvare lo strumento di pianificazione del proprio territorio; l'individuazione della Provincia quale soggetto principale della pianificazione territoriale in senso stretto, restando in capo alla Regione la potestà di indirizzo e coordinamento, che esercita attraverso il Piano territoriale di coordinamento regionale (Q.T.R.); l'introduzione di innovazioni culturali che hanno portato alla previsione del Piano Territoriale Paesistico, della Perequazione Urbanistica, del S.I.T.O

³¹ Operate dalla legge regionale 2 agosto 2002, n. 28 e dalla legge regionale 3 ottobre 2002, n. 37.

(Sistema informativo territoriale) ed Osservatorio delle trasformazioni territoriali.

- La legge regionale 14 luglio 2003, n. 10 (recante Norme in materia di aree protette), che, nell'ambito dei principi della legge 6 dicembre 1991, n. 394, degli articoli 9 e 32 della Costituzione e delle norme dell'Unione Europea in materia ambientale e di sviluppo durevole e sostenibile, detta norme per l'istituzione e la gestione delle aree protette della Calabria al fine di garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione delle aree di particolare rilevanza naturalistica della Regione, nonché il recupero ed il restauro ambientale di quelle degradate.

- La legge regionale 5 dicembre 2003, n. 26, in materia ambientale, (recante Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e della salute dei cittadini.), con cui la Regione provvedeva a dichiarare il territorio regionale della Calabria denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale. La legge è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 62 del 2005.

- La legge regionale 19 marzo 2004 n. 11, in materia di assistenza sanitaria, (recante Piano Regionale per la Salute 2004/2006).

Secondo la legge, "la Regione Calabria riconosce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività e la garantisce attraverso il servizio sanitario regionale, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana." A tal fine il servizio sanitario regionale, assicura, attraverso risorse pubbliche e in coerenza con i principi fondamentali del decreto legislativo di riordino 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, i livelli essenziali e uniformi di assistenza nel rispetto dei principi del piano sanitario nazionale, dei bisogni di salute delle popolazioni, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

- La legge regionale 30 ottobre 2003, n. 15 (recante Norme per la tutela e la valorizzazione della lingua e del patrimonio culturale delle minoranze

linguistiche e storiche di Calabria), con cui sono state dettate norme per la protezione e la valorizzazione delle lingue minoritarie ed in particolare per la tutela delle parlate della popolazione albanese, grecanica e occitanica di Calabria e la valorizzazione e divulgazione del loro patrimonio linguistico, culturale e materiale. A tal fine la Regione si adopera per l'insegnamento bilingue; finanzia corsi di alfabetizzazione nelle tre lingue, anche con corsi pomeridiani, al di fuori del normale orario scolastico; sostiene le attività di insegnamento le attività di insegnamento, formazione e ricerca promosse dal sistema universitario regionale per la valorizzazione della lingua e della cultura delle minoranze albanesi, grecaniche ed occitaniche; può istituire corsi gratuiti di alfabetizzazione linguistica per tutti i cittadini dei Comuni albanesi, grecanici ed occitano; può istituire scuole speciali per la formazione di operatori linguistici e turistici, per la formazione artistica e musicale, l'artigianato tipico e ogni altra attività di formazione scolastica pubblica tesa alla promozione e alla valorizzazione della comunità linguistica e culturale.

1.5. Potestà legislativa residuale

Nel campo della legislazione residuale si segnalano in particolare alcune leggi:

- La legge regionale 27 dicembre 2002, n. 50 (recante Istituzione di una Commissione Consiliare contro il fenomeno della Mafia in Calabria), con cui è stata istituita, in seno al Consiglio regionale, una Commissione contro il fenomeno della mafia in Calabria. La Commissione, composta da un rappresentante per ciascun gruppo esistente in seno al Consiglio regionale, ha il compito di: a) verificare la piena attuazione da parte dell'Amministrazione regionale, degli Enti locali calabresi e di ogni altro Ente o Istituzione sottoposti alla vigilanza della Regione, della legge 13 settembre 1982 n. 646 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché di ogni altra legge o provvedimento dello Stato o della Regione, concernente la lotta contro la mafia con riferimento a tutte le disposizioni che riguardano l'attività degli Enti sopra menzionati; b) verificare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri nella Regione, formulando proposte di carattere legislativo,

amministrativo ed organizzativo al fine di rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa della Regione e degli Enti da questa vigilati nonché degli Enti locali calabresi nella lotta contro la mafia e le altre forme di criminalità organizzata; c) assumere ogni altra iniziativa di indagine e proposta per il migliore esercizio delle potestà regionali e delle funzioni attribuite agli Enti locali calabresi anche in relazione ad una più efficace lotta contro i fenomeni criminali sopra citati; d) formulare proposte in merito a possibili iniziative volte al formarsi e al diffondersi di una cultura antimafiosa nella società calabrese.

- La legge regionale 5 dicembre 2003, n. 23 (recante Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria, in attuazione della legge n. 328/2000), con cui è stato disciplinato lo svolgimento di tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei servizi sociali, vale a dire le attività relative alla predisposizione e all'erogazione dei servizi gratuiti o a pagamento o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita al fine di concorrere alla realizzazione di un organico sistema integrato di sicurezza sociale volto a garantire il pieno e libero sviluppo della persona e delle comunità (escluse quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario), nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

- La legge regionale 2 febbraio 2004, n. 1 (recante politiche regionali per la famiglia), con cui la Regione riconosce e sostiene la famiglia, promuove il servizio pubblico alla famiglia, attua procedimenti mirati alla tutela dei suoi componenti, favorisce la maternità e la paternità, attua politiche sociali, sanitarie ed economiche. A tal fine la legge prevede finanziamenti a tasso agevolato per l'acquisto della prima casa, erogazioni di assegni di maternità, assistenza a famiglie bisognose, ragazze madri, ex detenuti con nucleo familiare a carico, assistenza ad anziani, disabili, portatori di handicap ecc...

- La legge regionale 12 novembre 2004, n. 28 (recante Garante per l'infanzia e l'adolescenza), con cui è stato istituito il garante per l'infanzia e l'adolescenza al fine di assicurare la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori.

1.6. Potestà legislativa di incerta collocazione

Di particolare rilevanza è la legge regionale 4 settembre 2001, n. 19 (Norme sul procedimento amministrativo, la pubblicità degli atti ed il diritto di accesso. Disciplina della pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione Calabria), approvata anteriormente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001.

Tale legge ha dettato disposizioni relative al procedimento amministrativo ed al diritto di accesso in attuazione delle leggi 7 agosto 1990, n. 241, 8 marzo 1999, n. 50 e 24 novembre 2000, n. 340, disciplinando, altresì, la pubblicazione degli atti regionali o di interesse regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione.

1.7. Il contenzioso costituzionale

Includendo la prima approvazione dello Statuto (deliberazioni del 13 maggio 2003 e del 31 luglio 2003), le leggi regionali calabresi impugnate dal Governo sono 7:

1. la legge regionale 24 dicembre 2001, n. 38, (rectius: la delibera legislativa della Regione Calabria, approvata il 15 gennaio 2001 e riapprovata, senza modifiche, il 19 marzo 2001), recante Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale;
2. la legge regionale 8 gennaio 2002, n. 4, recante Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro «Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro»;
3. la legge regionale 15 marzo 2002, n. 14, recante Disposizioni sulla prorogatio degli organi regionali;
4. la deliberazione legislativa statutaria approvata, ai sensi dell'art. 123 Cost., in seconda deliberazione il 31 luglio 2003, recante Statuto della Regione Calabria;
5. la legge regionale 5 dicembre 2003, n. 26, recante Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e della salute dei cittadini;

6. la legge 5 dicembre 2003 n. 28, recante Inquadramento degli ispettori fitosanitari;

7. la legge 29 dicembre 2004, n. 36, recante Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999 n.23: "Norme per il trasporto pubblico locale".

Sulle prime 5 impugnazioni la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi, mentre le restanti risultano ancora pendenti.

1. La prima impugnazione del Governo è avvenuta sotto la vigenza del vecchio art. 127, sicché si trattava di ricorso preventivo avverso una legge perfetta ma non ancora efficace. E' accaduto, però - stante la sopravvenienza della riforma del Titolo V – che, successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la delibera legislativa in oggetto é stata promulgata quale legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei consorzi per le aree, i nuclei e le zone di sviluppo industriale), con omissione delle disposizioni impugnate. L'Avvocatura generale dello Stato ha pertanto depositato atto di rinuncia al ricorso (rinuncia accettata senza alcuna riserva dalla Regione Calabria) e la Corte costituzionale, con l'ord. n. 192 del 2002, ha dichiarato l'estinzione del processo.

2. La legge regionale 8 gennaio 2002, n. 4, recante Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro «Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro», è stata, invece, la prima legge calabrese impugnata dal Governo dopo la riforma dell'art. 127 Cost. In particolare il Governo ha censurato l'art. 2 nella parte in cui autorizzava l'Azienda ospedaliera "Ciaccio Pugliese" a coprire l'aumento di organico di cinque posti di biologo e due posti di medico mediante un concorso riservato al solo personale che ha già operato con l'assegnazione di borse di studio nell'ambito di taluni progetti di ricerca attivati presso il presidio ospedaliero di Girifalco e presso il Centro di microcitemia della predetta Azienda ospedaliera e che abbia ottenuto almeno due proroghe del contratto di ricerca. Secondo il ricorrente la legge si poneva in contrasto con i principi costituzionali del pubblico concorso e del buon andamento (art. 97 Cost.), giacché privilegiava irragionevolmente le aspettative dei singoli aspiranti rispetto all'interesse oggettivo della pubblica amministrazione, scegliendo criteri che non assicurano la selezione

tecnica e naturale dei soggetti effettivamente più qualificati e capaci ed avrebbe in tal senso disatteso il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 34 del 2004, ha dichiarato la questione fondata, giacché, "stante l'esistenza, sul piano nazionale, di più centri e laboratori, nonché di ricercatori per lo studio delle patologie in questione, la riserva concorsuale integrale a favore dei suddetti "borsisti" [è] irragionevole e rende, per questa parte, la scelta legislativa regionale lesiva dei parametri costituzionali di cui agli articoli 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione."

3. Di particolare rilevanza risulta l'impugnazione della legge regionale 15 marzo 2002, n. 14, recante Disposizioni sulla prorogatio degli organi regionali. Tale legge stabiliva che "nel caso di scioglimento del Consiglio regionale, il Presidente della Regione, la Giunta regionale e il Consiglio continuano ad esercitare le loro funzioni fino all'insediamento rispettivamente del nuovo Presidente della Regione e del nuovo Consiglio regionale". La questione è stata decisa dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 196 del 2003, vera e propria pronuncia guida in materia elettorale. Ritenendo fondate le censure statali, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge calabrese. Secondo la Consulta, infatti, non spetta alla legge regionale disciplinare la prorogatio degli organi regionali, giacché si tratta di competenza riservata allo Statuto. Mentre, per quanto riguarda l'ipotesi dello scioglimento o rimozione "sanzionatori" - prevista dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione -, trattandosi di un intervento repressivo statale "è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'articolo 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii [...]" Non può infatti supporre "[..] che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale."

4. Assai nota è l'impugnazione dello Statuto Calabria approvato dal Consiglio regionale con deliberazioni del 13 maggio 2003 e del 31 luglio 2003. Trattandosi della prima approvazione di un nuovo Statuto (e

conseguentemente del primo ricorso, ai sensi dell'art. 123 Cost., verso uno Statuto organico), l'impugnazione del Governo e la successiva sentenza della Corte costituzionale sono state accompagnate da un ampio dibattito. Delle cinque censure mosse nel ricorso statale, tre sono state respinte, mentre due sono state accolte. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 (e in via derivata anche dell'art. 15, dell'art. 16, comma 2, lett. a) e b) e dell'art. 38, comma 1, lett. c), nonché dell'art. 38, comma 1, lett. a) ed e) della Carta statutaria calabrese.

Secondo la Corte, l'articolo 33 dello Statuto della Regione Calabria era illegittimo, in quanto disciplinava una forma di elezione sostanzialmente diretta a suffragio universale e allo stesso tempo derogava al meccanismo di reciproca dissoluzione (*simul stabunt, simul cadent*), per cui anche nel caso di dimissioni volontarie, morte, impedimento permanente e rimozione del Presidente consegue l'automatico scioglimento del Consiglio. Conseguenze, quest'ultime, che il legislatore costituzionale, all'articolo 126, comma 3, ha imposto come assolutamente obbligatorie nel caso di investitura diretta da parte del corpo elettorale del Presidente della Giunta. Nonostante l'articolo 33, comma 2, dello Statuto avesse previsto per il Presidente della Giunta l'assunzione in carica al momento della sua nomina da parte del Consiglio regionale (anziché all'atto della proclamazione degli eletti (come previsto dall'art. 5 della legge cost. n. 1/99)), ciò non è stato sufficiente – a detta della Corte - a dimostrare che l'elezione del Capo dell'esecutivo regionale fosse di tipo indiretto (quindi non a suffragio diretto). Si legge, infatti, nella sentenza che "[...] diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina, per l'art. 33 nessun altro consigliere eletto [se non quelli indicati dal corpo elettorale] può essere nominato Presidente o Vice Presidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria "presa d'atto" da parte del Consiglio regionale. ...Sul punto può quindi concludersi che il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli art. 122, quinto comma, della

Costituzione, a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto.”

Secondo la Corte, l'articolo 33, primo comma, dello Statuto risultava, inoltre, invasivo dell'area legislativa riservata alla legge elettorale, giacché - prescrivendo analiticamente che “i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale” – invadeva “[...] l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Cost. alla “legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.”

La Corte costituzionale ha altresì dichiarato l'illegittimità conseguenziale di altri articoli dello Statuto, in quanto disciplinavano alcune fasi ulteriori dei procedimenti di cui all'art. 33 o facevano esplicito riferimento agli istituti ivi previsti. In particolare, sono stati colpiti l'art. 15 (che fissava a 52, più il Presidente e il Vicepresidente, i componenti del Consiglio), l'art. 16, comma 2, lett. a) (in ordine alla nomina da parte del Consiglio dei candidati alla Presidenza e alla Vicepresidenza) e b) (sulla conferma ad opera del Consiglio del Vicepresidente subentrato al Presidente) e l'art. 38, comma 1, lett. c) (ove si indicava alla legge elettorale di prevedere le modalità con cui indicare al corpo elettorale i candidati alla carica di Presidente e Vicepresidente).

Anche l'articolo 38, comma 1, lett. a) ed e), è risultato affetto da illegittimità costituzionale, poiché invasivo del campo che la Costituzione (art. 122) riserva alla legge elettorale (statale e regionale). Secondo la Consulta, il legislatore statutario, nel prescrivere l'adozione di “un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza” (lett. a)) e che la legge elettorale disciplini “i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri, nonché i casi di incompatibilità del Presidente, del Vice Presidente e dei componenti anche esterni della Giunta” (lett. b)), ha preteso erroneamente, “in nome della competenza statutaria in tema di ‘forma di governo’, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariorinate.... Occorre prendere atto che, invece, sul

piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa".

Sono state respinte, invece, le censure di illegittimità relative agli articoli 34, comma 1, lett. i) e 43, comma 2, nella parte in cui attribuivano al Consiglio regionale (anziché alla Giunta) la titolarità dell'esercizio della potestà regolamentare delegata dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva di quest'ultimo. La Corte, sulla scia di quanto aveva già affermato nelle sentenze nn. 313 e 324 del 2003, ha ribadito che esiste una piena discrezionalità del legislatore statutario di allocare la titolarità della potestà regolamentare come meglio crede. Inoltre, continua la Consulta, tale "attribuzione al Consiglio regionale... appare tutt'altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale (e ciò anche al di là della specifica particolare importanza dell'una o dell'altra materia)."

Anche la censura relativa all'articolo 50, comma 5 è stata respinta. Secondo la sentenza, il fatto che lo Statuto avesse attribuito alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti non equivaleva ad una invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile". La disposizione dello Statuto poteva infatti essere interpretata nel senso che alla Regione spetta la disciplina delle procedure e delle modalità della contrattazione collettiva di interesse regionale, mentre la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro rimane senz'altro di competenza statale.

Infine, anche la censura relativa all'articolo 51 dello Statuto - disciplinante la potestà normativa tributaria della Regione - è stata dichiarata infondata. Secondo la Corte, il fatto che il legislatore statutario abbia legiferato su materie non rientranti tra quelle che l'art. 123 della Costituzione attribuisce alla sua competenza (c.d. "contenuto necessario" dello Statuto) non esclude, infatti, che lo Statuto possa arricchirsi di

ulteriori contenuti (c.d. "contenuto eventuale"). Inoltre, si legge nella sentenza, "i riferimenti a tale potestà [tributaria] contenuti nell'art. 51 non vanno oltre una parafrasi di quanto contenuto nei commi secondo, terzo e quinto dell'art. 119, nonché nel comma primo dell'art. 120 della Costituzione."

5. La legge regionale 5 dicembre 2003, n. 26 - recante Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e della salute dei cittadini, impugnata dal Governo – è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 62 del 2005.

L'art. 1 della legge stabiliva che «La Regione Calabria, sulla base dei principi costituzionali e delle competenze in materia di urbanistica ed ambiente, nonché delle attribuzioni in via concorrente in materia di salute pubblica, protezione civile e governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, dichiara il territorio regionale della Calabria denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale». L'art. 2 disponeva la promozione di una «Conferenza per la sicurezza e la cooperazione del Sud» intesa a «rilanciare la denuclearizzazione di territori vocati all'agricoltura e al turismo individuando forme di collaborazione solidaristica tra le popolazioni interessate». L'art. 3 prevedeva la nomina di un "Collegio referente" con compiti di verifica, a seguito della cui attività il Presidente della Regione, su parere vincolante del Consiglio regionale sugli esiti dell'inchiesta esprimerà «la definitiva posizione della Regione sull'utilizzo ed il deposito nel territorio regionale di sostanze nucleari o di loro residui» (comma 2); e la adozione di «apposite norme che regolino i controlli e le azioni amministrative necessarie per l'effettiva denuclearizzazione del proprio territorio» (comma 4). L'art. 4 prevedeva, infine, misure di vigilanza e controllo necessarie per impedire ogni contiguità di materiali nucleari con le popolazioni e le strutture civili «prevenendo l'immissione di nuove consistenze dei medesimi materiali».

Al vaglio della Corte la legge è risultata illegittima in quanto, nel disciplinare in modo preclusivo di ogni altro intervento la presenza e lo

stesso transito, nel territorio regionale, di sostanze radioattive, fra cui i rifiuti radioattivi, ha invaso palesemente la "[...] competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, nonché [ha violato] il vincolo generale imposto alle Regioni dall'articolo 120, primo comma, Costituzione, che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni."

6. La legge 5 dicembre 2003 n. 28, recante Inquadramento degli ispettori fitosanitari, prevede all'articolo 1 che il personale dipendente dell'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria che attualmente svolge mansioni di ispettore fitosanitario, ovvero ne abbia acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale svolti dalla stessa regione, possa accedere, previo superamento di un concorso per esami e titoli, alla qualifica di funzionario, categoria D3.

Secondo il Governo tale concorso riserva integralmente i posti disponibili a favore del personale dipendente, non assicurando che residuino posti vacanti da assegnare, previo espletamento di un concorso pubblico. Il Governo ha, pertanto, ritenuto che la previsione contenuta nell'articolo 1 della legge regionale violasse l'articolo 97, primo e terzo comma, della Costituzione, in quanto il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore (comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate) è soggetto alla regola del pubblico concorso di cui all'articolo 97 della Costituzione, così come più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 194/2002, n. 373/2002 e da ultimo n. 274/2003). La Corte Costituzionale ha più volte affermato che "l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza" (sentenza n. 274/2003).

La questione è stata decisa dalla Corte con sentenza n. 159 del 7 aprile 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge..

7. La legge 29 dicembre 2004, n. 36, recante Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999 n. 23: "Norme per il trasporto pubblico locale", all'articolo 1, comma 11, lett. b), fissa al 31/12/2006 il termine ultimo

per la gestione dei servizi di trasporto esercitati in regime di concessione. Secondo il Governo tale previsione si pone in contrasto con le disposizioni dell'art. 18, comma 3 bis del d.lgs n. 422/97 e successive modificazioni, che fissa tale termine al 31/12/2005.

La legge delega in materia ambientale (Legge 15/12/2004) stabilisce che le disposizioni dell'art. 113 del TUEL (Decreto lgs. n. 267/2000) non si applicano al settore del trasporto pubblico locale, che rimane dunque disciplinato dal d.lgs. n. 422/97, confermando, così, che il termine di scadenza dell'affidamento diretto, per i servizi di trasporto pubblico, è il 31/12/2005.

Inoltre, continua il Governo, l'art. 1, comma 11, lett. f), prevedendo che dopo il 31/12/2005 le Associazioni temporanee di imprese e le Società consortili a responsabilità limitata affidatarie di servizi di TPL, potranno continuare a esercitare i suddetti servizi, mediante affidamento diretto, a condizione che siano trasformate in società per azioni o a responsabilità limitata, si pone in contrasto con i principi contenuti nel Trattato delle Comunità europea in materia di tutela della concorrenza, in quanto prevede un affidamento diretto illegittimo. Benché sia consentito il così detto affidamento "in house", e benché la legittimità di tali affidamenti sia stata affermata dal diritto comunitario, i principi cautelativi imposti dallo stesso prevedono che non sia sufficiente, affinché operino legittimamente, che le Associazioni temporanee di imprese e le Società consortili a responsabilità limitata, già affidatarie di servizi di TPL, cambino natura giuridica, trasformandosi in s.p.a. o s.r.l., ma occorre il rispetto dei seguenti requisiti: che si tratti di società a capitale interamente pubblico, che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino su di esse un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che tali società realizzino la parte più importante della loro attività con l'ente o gli enti pubblici che le controllano.

A detta del Governo le disposizioni de quibus si pongono, pertanto, in contrasto con l'articolo 117, comma 1 della Costituzione, in quanto suscettibili di alterare il regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, derivanti dagli articoli 49 e seguenti del Trattato CEE, e violano la competenza esclusiva statale in materia di

tutela della concorrenza, di cui al medesimo articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

Anche in questo caso la questione attende di essere decisa dalla Consulta.

1.8. Potestà regolamentare

La potestà regolamentare è attualmente disciplinata dall'art. 43 del nuovo Statuto. Secondo lo Statuto la Giunta regionale esercita la potestà regolamentare attraverso i regolamenti esecutivi, i regolamenti di attuazione e di integrazione, i regolamenti delegati e i regolamenti di organizzazione, mentre il Consiglio regionale esercita la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti di attuazione e di integrazione in caso di delega da parte dello Stato.

Già prima dell'entrata in vigore dello Statuto (fino alla sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale), secondo un'interpretazione allora prevalente, la potestà regolamentare è stata esercitata dalla Giunta regionale. Su un totale di 21 regolamenti approvati durante la legislatura, 20 sono stati approvati dalla Giunta e 1 dal Consiglio regionale.

Dall'inizio della legislatura fino alla sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale (ottobre 2003) la Giunta ha approvato 16 regolamenti.³²

³² 1. regolamento regionale 10 maggio 2001 n. 1 (Regolamento di attuazione del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 per la istituzione del registro delle persone giuridiche private e relative modalità di iscrizione);

2. regolamento regionale 12 giugno 2001, n. 2 (Legge finanziaria 2001 . Art. 9 comma 25. Regolamento di attuazione degli interventi in materia di spettacolo);

3. regolamento regionale 6 luglio 2001, n. 3 L.R. n. 7/2001 (Art. 9 comma 25. Regolamento di attuazione degli interventi in materia di spettacolo. Rettifica D.G.R. n. 412 del 16 maggio 2001 e Regolamento regionale n. 2/2001);

4. regolamento regionale 9 luglio 2001 n. 4 (Regolamento Commissione regionale Tripartita. Art. 6 L.R. n. 5 del 19 febbraio 2001);

5. regolamento regionale 3 dicembre 2001 n. 5 (Regolamento per l'attuazione delle disposizioni previste dall'art. 6 bis della Legge regionale n. 7/2001);

6. regolamento regionale 11 gennaio 2002 n. 1 (L.R. n. 7 del 2/5/2001, art. 9, commi 28 e 29. Regolamento per l'attribuzione dei contributi straordinari alle vittime della criminalità organizzata);

7. regolamento regionale 15 gennaio 2002 n. 2 (Adozione Regolamento L.R. n. 7/2001, art. 6/bis - Parziale rettifica);

8. regolamento regionale 29 luglio 2002 n. 3 (Calabria Film Commission);

Nel periodo intercorrente tra la sentenza n. 313 del 2003 e l'entrata in vigore del nuovo Statuto che attribuisce la potestà regolamentare alla Giunta (ottobre 2003 – novembre 2004), l'unico regolamento approvato è stato deliberato dal Consiglio regionale.

Si tratta del:

1. regolamento regionale 27 agosto 2004, n. 1 (Regolamento per gli interventi di sviluppo del servizio di accoglienza ricettiva non convenzionale denominato B&B).

Conformemente a quanto previsto dall'art. 43 della Carta statutaria, successivamente all'entrata in vigore dello Statuto (7 novembre 2004), la potestà regolamentare è stata nuovamente esercita dalla Giunta regionale che ha approvato n. 4 regolamenti.³³

9. regolamento regionale 15 gennaio 2003 n. 1 (Realizzazione e sostegno di iniziative ed eventi idonei a valorizzare e promuovere la ristorazione e l'enogastronomia d'eccellenza calabrese);

10. regolamento regionale 5 febbraio 2003 n. 2 (Norme per la promozione e lo sviluppo del diritto al lavoro delle persone con disabilità);

11. regolamento regionale 12 marzo 2003 n. 3 (Modifica art. 1, comma 1, lett. d) del regolamento regionale n. 2 del 5 febbraio 2003, recante «Norme per la promozione e lo sviluppo del diritto al lavoro delle persone con disabilità»;

12. regolamento regionale 24 aprile 2003, n. 4 (Regolamento per l'elezione dei componenti non di diritto della conferenza Regione-Autonomie Locali e per il suo insediamento e avvio di funzionamento);

13. regolamento regionale 29 aprile 2003, n. 5 (Regolamento di attuazione dell'albo regionale del volontariato di Protezione Civile);

14. regolamento regionale 29 aprile 2003, n. 6 (Regolamento di attuazione - Comma 3°, art. 3 della Legge regionale 15 marzo 2002, n. 15);

15. regolamento regionale 29 luglio 2003, n. 7 (Regolamento della comunicazione Web e Multicanale della Regione Calabria);

16. regolamento regionale 10 novembre 2003, n.8 (Disciplina dei provvedimenti per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizi di infermità o lesioni contratte dal dipendente e per la concessione dell'equo indennizzo.

³³ 1. regolamento regionale 9 dicembre 2004, n. 2 (Regolamento per l'istituzione dell'elenco delle sedi operative accreditate alla gestione di interventi di formazione finanziati con risorse pubbliche);

2. regolamento regionale 26 gennaio 2005, n. 1 (Disciplina degli interventi per la programmazione e lo sviluppo regionale dell'attività teatrale di cui alla Legge regionale 9 febbraio 2004, n. 3);

3. regolamento regionale 4 marzo 2005, n. 2 (Regolamento di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni);

Nessuna modifica ai regolamenti interni del Consiglio è stata approvata nel corso dell'ultima legislatura.

4. regolamento regionale 8 marzo 2005, n. 3 (Regolamento di organizzazione inerente le funzioni dell'Avvocatura regionale).

2. Evoluzione del quadro normativo e istituzionale dei rapporti tra lo Stato, la Regione e le Autonomie locali

Come ampiamente esposto nella prima parte della relazione i rapporti tra Stato, Regione ed Enti locali si sono svolti secondo i criteri e modalità fissate dai decreti di delega e/o trasferimento di funzioni e compiti dal livello centrale a quello periferico emanati nel 1972, prima, e nel 1977, dopo, o in attuazione di specifiche leggi statali.

Tale processo ha interessato la Calabria che sin dai primi momenti costitutivi dell'ordinamento regionale, ha ritenuto di affidare, attraverso la delega, l'esercizio di propri compiti ed attività agli enti locali, nell'ambito del processo di organizzazione delle proprie funzioni e strutture, nel quadro degli artt. 50 e 51 dello Statuto.

Le modalità e i limiti dell'esercizio del potere di delega sono stati disciplinati con la legge regionale 15.12.1973 n.18.

Il principio informatore dell'istituto è basato sul riconoscimento di un rapporto stretto tra il soggetto delegante e tutti gli enti di eguale livello istituzionale la cui autonomia trova potenziamento attraverso l'affidamento di funzioni.

Dall'assunzione di questo principio discendono nel sistema alcune caratteristiche fondamentali, fra cui si richiamano:

- l'organicità delle funzioni delegate, nel senso che il loro conferimento non deve corrispondere ad esigenze occasionali o di convenienza, ma alla regola della "normalità" e deve riguardare l'esercizio di funzioni organicamente definite;
- l'allocazione delle funzioni alla generalità degli enti di eguale livello istituzionale, salvo la sussistenza di particolari motivi rilevabili dalla specificità delle funzioni o del loro esercizio;
- l'utilizzo di direttive da parte del Consiglio regionale a specificazione degli indirizzi contenuti negli atti di delega, di cui può essere chiesto il riesame nel caso che l'ente delegato le ritenga in contrasto con la propria autonomia;
- la previsione dei limiti alle spese sostenute dagli enti locali per le funzioni delegate e le modalità di assegnazione e di erogazione dei mezzi finanziari necessari per l'esercizio delle funzioni stesse;

- il metodo della consultazione affidata alla commissione consiliare permanente che ne determina le modalità di svolgimento sulla base del progetto di legge.

Le più importanti leggi regionali sono state emanate in materia di diritto allo studio, trasporto, assistenza sociale e servizi socio-psico-pedagogico, artigianato, caccia e pesca, edilizia residenziale, urbanistica, ecc³⁴...

Va tuttavia evidenziato che dal rapido esame della legislazione emanata dalla Regione negli anni settanta e ottanta non pare che essa abbia fatto ampio ricorso alla delega di funzioni e compiti agli enti locali ma, al contrario, ha creato un modello di "centralismo" regionale con assunzione diretta di compiti di gestione piuttosto che di programmazione, indirizzo e controllo.

In attuazione del nuovo disegno di attribuzione dei poteri alle autonomie locali che segue un processo inverso rispetto a quello degli anni settanta, secondo il quale i decreti delegati individuano tassativamente le sole funzioni di competenza dello Stato, con residuale attribuzione delle altre alla competenza delle Regioni e degli enti locali, secondo il principio della sussidiarietà, sono stati emanati i decreti che riguardano le Regioni, in attuazione della legge n.59 del 1997, successivamente recepiti anche da parte della Regione Calabria.

Il decreto legislativo del 4.6.1997, n.143³⁵ è stato il primo provvedimento delegato varato dal Governo, con il quale si è proceduto alla redistribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca.

Il decreto legislativo 19.11.1997, n.422³⁶, attribuisce alle Regioni ed agli Enti locali funzioni e compiti in materia di trasporto locale. Le Regioni

³⁴ Cfr. Codice delle Leggi della Regione Calabria 1971-1996

³⁵ Cfr. L.R. 23.7.1998, n.9 "Attribuzioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione conferite alla regione dal Decreto lgs. 4.6.1997, n.143)

³⁶ Cfr. L.R. 7.8.1999, n.23 "Norme per il trasporto pubblico locale", modificata dalla L.R. 29.12.2004, n.36, recante "Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n.23: Norme per il trasporto pubblico locale", oggetto di impugnativa alla Corte costituzionale da parte del Governo, per violazione con le disposizioni dell'art.18, comma 3 bis del d.lgs. n.422 del 1997, 117, 1 comma e 2 comma, lett. e) Cost. La questione attende di essere decisa dalla Consulta.

mantengono compiti di programmazione dei servizi di trasporto locale e l'obbligo di provvedere con propria legge al trasferimento agli enti locali delle funzioni e dei compiti non richiedenti una gestione unitaria.

Il decreto legislativo 23.12.1997, n.469,³⁷ nell'ambito del decentramento delle competenze dell'amministrazione statale, ha come obiettivo la realizzazione di un sistema integrato e flessibile del mercato del lavoro. Apre ai privati l'attività di collocamento; alle Regioni sono attribuiti compiti di programmazione, verifica e controllo in tema di politica attiva del lavoro; agli enti locali sono conferite competenze attuative e gestionali. Alle province, infine, è riservata la gestione dei servizi per l'impiego.

Il decreto legislativo 31.3.1998,n.114³⁸ che disciplina il commercio.

Il decreto legislativo 31.3.1998,n.112³⁹ concreta una delle più importanti fasi di attuazione della legge n.59 del 1997; il trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali avviene nell'ambito dei seguenti raggruppamenti:

- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio ambiente e infrastrutture;
- servizi alla persona e alla comunità;
- polizia amministrativa e regime autorizzatorio.

Il processo ha trovato poi completamento con l'emanazione dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) che hanno, in primo luogo, individuato le risorse finanziarie, strumentali e umane da trasferire in relazione alla gestione delle competenze attribuite o delegate, e che in secondo luogo, hanno proceduto alla ripartizione delle risorse stesse tra le Regioni interessate e, che in terzo luogo, se necessario, hanno proceduto alla ripartizione tra le Regioni e gli Enti locali.

Dal 2001 andava pertanto avviato in concreto l'effettivo esercizio unitario delle nuove e delle vecchie funzioni, da parte dei destinatari delle relative competenze.

³⁷ Cfr. L.R. 19.2.2001,n.5 « orme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego in attuazione del decreto legislativo 23.12.1997,n.469".

³⁸ Cfr. L.R. 11.6.1999,n.17 "Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa" e L.R. 11.6.1999, n.18 in materia di commercio su aree pubbliche.

³⁹ Cfr. L.R. 12.8.2002, n.34 "Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali".

3. La legislazione regionale di recepimento. La legge regionale 12 agosto 2002, n.34.

La Calabria ha provveduto al recepimento della normativa statale sul decentramento amministrativo, ai sensi della legge n. 59 del 1997.

Il settore dell'agricoltura è stato il primo comparto di spesa regionale oggetto del decentramento amministrativo attraverso le disposizioni contenute nel decreto legislativo n.143 del 1997, il quale ha conferito alle Regioni ed agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti svolti dallo Stato nelle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione,⁴⁰ così definendo un lungo e controverso processo di attuazione dell'art.117 della Costituzione che include questo settore tra le materie regionali.

Infatti, l'art.11, comma 2 del decreto legislativo n.112 del 1998, pur ricomprendendo nel settore dello "sviluppo economico" anche il comparto in oggetto, fa per esso espresso rinvio alle disposizioni del decreto legislativo n.143, ritenuto perciò idoneo a dare completa attuazione alla legge n.59 del 1997.

La legge regionale 23.7.1998, n.9 intitolata "Attribuzioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione conferite alla Regione dal Decreto lgs. 4.6.1997,n.143", ha disciplinato le competenze in materia attribuendole a Regione, Province, Comunità montane e Comuni, salvo quelle riservate alla competenza regionale (art.2)⁴¹ e quelle direttamente attribuite alle Province (art.4)⁴² e ai Comuni (art.5)⁴³.

⁴⁰ La legge n.59 del 1997 ed il successivo decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, nel conferire alle regioni e agli enti locali le funzioni e i compiti esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato in materia di agricoltura e foreste, hanno esplicitamente fatto salve le norme del decreto legislativo n.143 del 1997 che continuano così a costituire il punto di riferimento legislativo in questa materia.

⁴¹a) concorso alla elaborazione ed attuazione a livello regionale delle politiche comunitarie e nazionali di settore;

b) attuazione di specifici programmi di intervento, definiti ai sensi delle normative regionali, sulle procedure di programmazione;

c) ricerca applicata, sperimentazione e dimostrazione a livello regionale, attività di supporto all'assistenza tecnica di livello regionale o interprovinciale;

d) tutela di specifici interessi unitari di carattere regionale;

-
- e) delimitazione delle aree danneggiate da calamità naturali o da avversità atmosferiche e adozione dei relativi provvedimenti;
 - f) ripartizione, previa formulazione ed applicazione di adeguati criteri oggettivi, delle risorse finanziarie fra gli Enti Locali;
 - g) controlli e certificazioni relative allo stato fitosanitario delle sementi ed alle caratteristiche dei fertilizzanti;
 - h) servizi per la riproduzione e l'incremento ippico;
 - i) organismi regionali e nomine relative a commissioni e comitati a carattere regionale;
 - l) valorizzazione delle produzioni agro-alimentari e orientamento a livello regionale dei consumi e loro coordinamento con le politiche nazionali;
 - m) reti infrastrutturali di irrigazione di interesse regionale;
 - n) regolazione a livello regionale delle risorse ittiche marine di interesse regionale;
 - o) regolazione a livello regionale delle attività venatorie;
 - p) autorizzazione alla produzione vendita di materiale seminale ed embrionale di origine animale;
 - q) autorizzazione all'impianto di vivai ed alla produzione di semi, piante e parti di piante;
 - r) riparto tra gli istituti di credito delle risorse finanziarie relative al credito agevolato, definizione dei criteri e dei parametri relativi allo stesso, liquidazione del concorso regionale negli interessi su prestiti e mutui;
 - s) attività riguardante l'offerta dei prodotti agricoli e la regolamentazione dei mercati, comprese le forme organizzative;
 - t) la verifica dell'attuazione dei programmi demandati agli enti regionali e attivazione dei conseguenti poteri sostitutivi per quelli non previsti;
 - u) la vigilanza e tutela degli enti ed aziende a valenza regionale;
 - v) destinazione agrarie delle terre di uso civico.

⁴² 1. Alle province vengono attribuiti funzioni e compiti amministrativi d'interesse dell'ambito di competenza che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nelle materie di cui all'articolo 1 della presente legge concernente:

- a) attività di programmazione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142;
- b) assistenza tecnico-amministrativa alle Comunità Montane;
- c) coordinamento, su base provinciale, del sistema informativo agricolo regionale e le rilevazioni statistiche previste dal programma nazionale e dai programmi statistici regionali;
- d) svolgimento dei servizi riguardanti il prelievamento e l'uso di carburanti a prezzo agevolato in agricoltura, compreso il conferimento della qualifica di utente di motore agricolo;
- e) vigilanza e tutela di Enti, Aziende, Consorzi ed organismi locali;
- f) interventi per l'orientamento dei consumi alimentari e la rilevazione ed il controllo dei dati sul fabbisogno alimentare;
- g) vigilanza e controlli su registri e libri genealogici;
- h) rilascio di autorizzazione per la monta naturale pubblica e fecondazione artificiale, compresa la gestione degli elenchi dei veterinari e degli operatori praticanti la fecondazione artificiale;

Nel contesto del decentramento amministrativo avviato dalla riforma Bassanini si inserisce anche il decreto legislativo 27 maggio 1999, n.165, (art.11 legge n.59 del 1997), che ha previsto la soppressione dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) e la istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA).

Il provvedimento rappresenta un punto di svolta poiché assegna alle Regioni il compito di provvedere direttamente ai pagamenti degli aiuti

-
- i) rilascio di autorizzazioni per le attività di utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura;
 - l) rilascio autorizzazioni per l'acquisto di prodotti fitosanitari tossici e nocivi;
 - m) gestione delle commissioni e comitati provinciali previsti dalle norme statali, regionali e comprese le nomine di competenza provinciale;
 - n) attività di assistenza tecnica e divulgazione a livello provinciale;
 - o) svolgimento ed esecuzione di programmi d'intervento demandati dalla Regione;
 - p) agriturismo;
 - q) esercizio della caccia ivi compreso il calendario venatorio;
 - r) esercizio della pesca nelle acque marine ed interne, la piscicoltura ed il ripopolamento.

⁴³ 1. I Comuni esercitano funzioni e compiti concernenti:

- a) la certificazione della qualifica di coltivatore diretto, di imprenditore agricolo a titolo provinciale e di ogni altra qualifica richiesta in materia di agricoltura;
- b) la certificazione della qualifica di operatore agrituristico, nonché degli interventi relativi all'attività agrituristica in ambito locale;
- c) gli interventi relativi all'irrigazione e alle infrastrutture rurali in ambito esclusivamente locale;
- d) gli interventi per l'educazione alimentare;
- e) l'accertamento primario dei danni in agricoltura determinati da calamità naturali.

2. I Comuni esercitano autonomi poteri di promozione e di proposta anche per le funzioni e i compiti amministrativi riservati alla Regione ai sensi del precedente articolo 2 e quelli attribuiti alle Province ed alle Comunità Montane ai sensi dei precedenti articoli 3 e 4.

3. Le funzioni e i compiti di cui al comma 1 sono di competenza delle Comunità Montane allorché essi siano strumentali o strettamente connessi alle funzioni ed ai compiti attribuiti alle Comunità medesime da legge dello Stato.

europei, mediante la istituzione di appositi servizi ed organismi per le funzioni di organismo pagatore, coordinati dall'Agenzia e riconosciuti dal Ministero delle politiche agricole.

Con il successivo decreto legislativo n.188 del 15 giugno 2000 sono state inoltre introdotte importanti modifiche al predetto decreto n.165 del 1999 riguardanti le modalità di separazione tra organismo di coordinamento ed organismo pagatore attraverso l'istituzione di uno specifico comitato pagatore.

Nell' impianto generale della legge regionale n.9 del 1998 alla Regione sono riservati i poteri normativi, di programmazione, indirizzo, vigilanza, controllo e coordinamento, la gestione del sistema informativo di supporto all'esercizio di tali poteri e di tutela di specifici interessi unitari di carattere regionale (art.2), mentre spettano agli Enti locali le funzioni ed i compiti di carattere amministrativo conferiti sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e responsabilità.

Alle Province possono essere conferite inoltre le funzioni e i compiti amministrativi indicati all'articolo 2, comma 1, lettere b), f),h), p) e q) e articolo 4, comma 1, lettera g) della legge regionale n.9 del 1998, riservate alla Regione (art.26,comma 2 legge regionale n.34 del 2002).

In tema di rapporti tra Regione ed Enti locali la legge regionale n.9 ha previsto l'istituzione di un Comitato di coordinamento, coadiuvato da un organismo tecnico amministrativo, composto dai dirigenti regionali e provinciali competenti in materia di agricoltura, al fine di garantire l'uniforme applicazione dei provvedimenti comunitari e la partecipazione degli Enti locali alla elaborazione degli atti di programmazione regionale di settore.

E' prevista l'istituzione della Consulta agricola regionale a supporto delle decisioni della Giunta in materia di linee generali di politica agricola, per la predisposizione dei bilanci per la parte agricola, dei progetti di legge regionali di settore e dei programmi di attività e di intervento e dei criteri di riparto dei finanziamenti.

In una precedente relazione⁴⁴ riguardante la gestione dei programmi regionali finalizzati alla promozione, valorizzazione e sviluppo agricolo, relativa agli anni 1997-2001, la Sezione ha evidenziato lentezze, ritardi e

⁴⁴ Cfr. Deliberazione n.1 del 2003

lacune nell'avvio del processo di decentramento dei compiti, funzioni e risorse agli Enti interessati, ad eccezione di quelle previste dall'art.5, comma 1, lettera a) relative alla certificazione da parte dei Comuni della qualità di imprenditore agricolo.

Tali ritardi permangono ad oggi tant'è che non risultano istituiti gli organi di programmazione, coordinamento e controllo quali la Consulta per la programmazione agricola (art.6), il Comitato di Coordinamento tra la Regione ed Enti locali e l'organismo tecnico amministrativo di raccordo operativo tra Regione ed Enti locali (art.13, commi 1 e 2), pur rilevando che la pletoricità di tali organismi potrà rallentare i processi decisionali compromettendo l'effettiva operatività degli stessi.

E' stato istituito il servizio avente le funzioni di organismo pagatore sul territorio regionale (Agea).

Nel prosieguo della relazione si darà conto del recente provvedimento di trasferimento di personale alle Province che opera nelle strutture periferiche regionali dell'Assessorato all'Agricoltura.

La legge regionale 7.8.1999, n.23 "Norme per il trasporto pubblico locale", che ha recepito il Decreto legislativo n.422 del 1997, è stata oggetto di ampie indagini da parte della Sezione⁴⁵ sotto diversi profili, che possono essere espressamente qui richiamate attesa l'attualità delle osservazioni, valutazioni e conclusioni espresse sulla gestione del trasporto pubblico locale in Calabria negli anni dal 2000 al 2003.

La predetta legge è stata di recente modificata con la legge regionale 29.12.2004,n.36, recante "Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n.23: Norme per il trasporto pubblico locale", in ordine alla proroga del termine entro il quale dovranno cessare le concessioni in atto e per questo oggetto di impugnativa davanti alla Corte Costituzionale da parte del Governo il quale ha confermato che il termine di scadenza dell'affidamento diretto per i servizi di trasporto pubblico rimane quello del 31.12.2005.

La questione è tuttora pendente dinanzi la Consulta.

La legge regionale 19.2.2001, n.5 recante « Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego in attuazione del decreto legislativo 23.12.1997,n.469" ha disciplinato le funzioni e i compiti della Regione e

⁴⁵ Deliberazioni nn. 3 del 2002; 12 del 2003 della Sezione regionale di controllo.

degli Enti locali in materia di collocamento, politiche attive del lavoro e promozione del lavoro e dell'occupazione, e definisce i principi ed i criteri in ordine al sistema regionale dei servizi per l'impiego in attuazione del decreto legislativo 23 Dicembre 1997, n.469.

Il sistema regionale per l'impiego è costituito dalla rete delle strutture organizzate per l'esercizio integrato delle funzioni e delle azioni previste dalla legge e per la gestione dei relativi servizi di cui fanno parte:

- a) i Centri per l'impiego costituiti dalle Province;
- b) l'Azienda Calabria-Lavoro;
- c) la Commissione regionale tripartita;
- d) la Commissione provinciale tripartita;
- e) il Comitato di coordinamento istituzionale;
- f) il Sistema informativo calabrese sul lavoro.

Le Province esercitano le funzioni di programmazione di livello provinciale, amministrative e di gestione, attraverso i centri per l'impiego, garantendo l'integrazione con le funzioni loro attribuite o delegate in materia di orientamento e formazione professionale, nel rispetto degli atti di coordinamento e di indirizzo emanati dalla Regione, con la partecipazione degli Enti Locali e delle parti sociali. Esse si sono avvalse delle risorse umane, finanziarie e strumentali trasferite con i provvedimenti attuativi del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, subentrando in tutti i rapporti giuridici patrimoniali trasferiti ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 469 del 1997.

La Regione esercita le sue funzioni attraverso l'Agenzia Calabria Lavoro, istituita ai sensi dell'art.4, comma 1, del decreto legislativo n.469 del 1997 e disciplinata dalla legge regionale n. 5 del 2001.

Essa è un ente pubblico economico strumentale della Regione ed opera nel campo delle politiche attive sul lavoro, promozione del lavoro e dell'occupazione. L'Azienda dà assistenza tecnica alla Regione per quanto riguarda i programmi di iniziativa regionale atti a promuovere:

- il lavoro, l'occupazione e la nuova imprenditorialità;
- i lavori socialmente utili e i lavori di pubblica utilità, gli strumenti attivi di inserimento nel mercato del lavoro, nonché gli accordi collettivi e i contratti collettivi finalizzati alla realizzazione dei contratti di socialità e di emersione;

- i tirocini formativi e di orientamento e le borse di lavori.

Fin dalla sua istituzione, avvenuta nel 2001, con l'approvazione dello Statuto e la nomina del Direttore Generale, al quale la legge affida ampi poteri circa l'assetto amministrativo ed organizzativo interno della Agenzia, il Direttore generale ha adottato diversi provvedimenti riguardanti l'avvio delle procedure per il reclutamento del personale interno⁴⁶ e il loro inquadramento nella dotazione organica, per la selezione degli esperti dei comitati tecnico-scientifici degli Osservatori (n.4) previsti dalla legge⁴⁷. Più recentemente l'Agenzia ha avviato su incarico del Dipartimento Politiche del lavoro la procedura concorsuale per l'affidamento di "Attività di studio ed Analisi di carattere economico e sociale a livello regionale" e "Attività di monitoraggio e valutazione del sistema regionale per i servizi per l'impiego" nell'ambito del POR Calabria 2000-2006, gara conclusasi con l'approvazione della graduatoria finale dei progetti presentati. Tale attività afferisce all'azione b) della misura 3.1, Asse III, annualità 2002, di competenza del Dipartimento Politiche del lavoro per la quale sono state stanziare risorse complessive pari a euro 355.000⁴⁸.

Non si rinvencono altre iniziative inerenti gli scopi sociali dell'Azienda, come può agevolmente rilevarsi dai prospetti dei bilanci approvati dal 2001 al 2003, le cui voci preponderanti sono costituite dalle spese per funzionamento e oneri del personale.

⁴⁶ Cfr. Decreto Direttore generale dell'Azienda del 10 maggio 2002, n.4 "Inquadramento personale nella dotazione organica"; la dotazione organica prevede complessive n.22 unità appartenenti a varie qualifiche e categorie (decreti D.G. n.2 del 25 settembre 2001 e n.1 del 18.1.2002).

⁴⁷ Con decreto D.G. n.21 del 2 agosto 2002, sono stati nominati i gruppi di esperti componenti i comitati scientifici degli Osservatori regionali sul lavoro dei minori, il lavoro femminile, il lavoro sommerso e la legge n.626 del 1994.

⁴⁸ Cfr. Decreto del D.G. del Dipartimento Politiche del lavoro n.71 del 4 agosto 2003, con il quale è stata demandata all'Azienda Calabria lavoro la realizzazione dell'azione b) della misura 3.1., annualità 2002, di competenza del Dipartimento politiche del lavoro; Decreto D.G. dell'Azienda n.2 del 28 aprile 2004, con il quale è stato emanato il bando di gara per un ammontare di euro 162.000,00; decreto D.G. dell'Azienda n.14 del 23 settembre 2004 di approvazione e pubblicazione graduatoria dei progetti presentati con il bando di gara per l'affidamento di "Attività di studio e di analisi di carattere economico e sociale a livello regionale" POR Calabria 2000-2006.

La legge regionale 11.6.1999, n.17, recante "Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa", emanata in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114, ha dettato gli indirizzi generali di programmazione commerciale e urbanistica della rete distributiva e gli interventi volti alla qualificazione e allo sviluppo del commercio.

La legge, entrata in vigore il 16.6.1999, ha trovato applicazione sulla base delle prime indicazioni contenute nella circolare del 3. agosto 1999 n.87/S, emanata dall'Assessorato regionale al Commercio e dirette principalmente ai Comuni, con riferimento alla disciplina, in via transitoria, del commercio in sede fissa (L.R.n.17/99), e quello su aree pubbliche (L.R.n.18 /99).

L'attuazione della legge è proseguita con l'approvazione da parte del Consiglio regionale degli indirizzi e criteri di programmazione delle medie e grandi strutture di vendita, contenuti nella deliberazione 18.1.2000, n.409, nonché delle ulteriori direttive ai Comuni per l'esercizio delle loro funzioni.

Con deliberazione consiliare del 18.8.2000, n.407 è stata disciplinata l'attività formativa per l'accesso e l'aggiornamento all'esercizio dell'attività commerciale, ai sensi dell'art.20 della legge regionale n.17 del 1999.

Con deliberazione consiliare del 18.1.2000, n.407 è stato adottato il Regolamento sulle modalità di autorizzazione dei Centri di assistenza tecnica (CAT), ai sensi dell'art.21, comma 2 della stessa legge.

Per quanto riguarda le direttive ai Comuni per la formazione degli strumenti urbanistici la Regione si è richiamata all'"Accordo sull'adeguamento degli strumenti urbanistici di cui all'art.6 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114", recepito con D.P.C.M. 21.10.1999, n.161.

In attuazione dell'art.19, comma 5, della legge regionale è stato istituito, con deliberazione della Giunta regionale del 26.10.1999, n.3418, l'Osservatorio regionale del Commercio, previsto dall'art.6, comma 1, lett.g) del decreto lgs. n.114 del 1998, con il compito di monitorare l'entità e l'efficienza della rete distributiva; esso opera in raccordo con l'Osservatorio nazionale costituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al fine di garantire la realizzazione del

sistema coordinato di monitoraggio riferito all'entità e all'efficienza della rete distributiva.

Il quadro normativo regionale si è poi completato con la emanazione da parte della Giunta regionale della disciplina dell'attivazione e del riconoscimento dei centri polifunzionali previsti dall'art.14 della legge regionale n.17 del 1999 (deliberazione 7.6.2000,n.307), all'interno dei quali vengono svolte attività commerciali o servizi di interesse per la collettività, quali le attività di vendita dei prodotti, le attività di tipo commerciale, economico e di promozione del territorio, le attività di tipo amministrativo.

La legge regionale 11.6.1999, n.18 in materia di commercio su aree pubbliche ha disciplinato ai sensi dei titoli I e X del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 le modalità di esercizio del commercio su aree pubbliche dettando i criteri generali ai quali si devono attenere i Comuni ai fini della determinazione delle aree per lo svolgimento dell'attività, dell'istituzione, soppressione, spostamenti dei mercati e delle fiere che si svolgono su area pubblica.

L'Assessorato regionale al Commercio ha emanato la circolare n.801 del 2.8.1999, con la quale sono state fornite agli enti interessati la prime indicazioni per l'attuazione della predetta legge. Ad essa è seguita la deliberazione della Giunta regionale del 7.6.2000,n.308 contenente i criteri per la razionalizzazione del commercio su aree pubbliche, ai sensi dell'art.10, comma 1 della legge regionale n.18 del 1999.

La legge regionale 12.8.2002, n.34 "Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali" ha dettato i criteri e la disciplina, gli strumenti, le procedure e le modalità per il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi esercitati dai Comuni, dalle Province, dagli altri Enti locali, dalle autonomie funzionali e dalla Regione, nelle materie di cui agli articoli 117, comma 3 e 4, e 118 della Costituzione, così come individuate nelle leggi e nei decreti legislativi di conferimento delle funzioni medesime.

Come in precedenza osservato, la legge regionale ha recepito tardivamente il decreto legislativo n.112 del 1998 di conferimento di funzioni e compiti relativi ad ampi settori riferiti allo sviluppo economico ed attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla

persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e nel pieno rispetto dei reciproci ambiti di autonomia, oltre che nel perseguimento dell'obiettivo della piena integrazione tra i sistemi organizzativi dei vari Enti interessati, fissando il termine di tre mesi dall'avvenuto trasferimento dallo Stato alla Regione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali.

In via generale spettano ai Comuni l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza della Regione, tranne quelle conferite alle Province ed agli altri Enti locali o quelle riservate alla Regione per assicurarne l'esercizio unitario, mentre alle Province vanno conferite le funzioni amministrative e di programmazione inerenti a vaste aree intercomunali o all'intero territorio provinciale. Alla Regione sono riservate le funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di controllo.

Per favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minore dimensione demografica, è prevista la determinazione, dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni secondo indici di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo, definendo gli incentivi per promuovere l'esercizio associato delle funzioni, in conformità a quanto stabilito dal capo V del titolo II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. A supporto delle proprie funzioni la Regione si avvale del Consiglio delle Autonomie locali, mentre la Conferenza Regione-Autonomie locali opera come strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli Enti locali.

Altra struttura di supporto è l'Osservatorio sulla riforma amministrativa e monitoraggio che dovrebbe operare presso la Presidenza della Giunta regionale con il compito di monitorare i cambiamenti introdotti dalla legislazione statale e regionale, le fasi di attuazione della riforma e la sua concreta realizzazione nel sistema delle autonomie.

Un adempimento puntuale è posto dalla legge a carico della Giunta la quale è tenuta a redigere una relazione al Consiglio regionale sullo stato delle autonomie e sull'andamento del conferimento delle funzioni agli Enti locali e sugli effetti prodotti in materia di impiego pubblico, con

particolare riferimento alle risorse finanziarie impiegate ed agli esiti della contrattazione in sede decentrata.

La legge regionale ha previsto, infine, la redazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei per coordinare e semplificare la legislazione regionale vigente, a seguito della emanazione di norme successivamente emanate in attuazione alla legge medesima. Tale adempimento dovrebbe essere affidato ad un Gruppo di lavoro interdipartimentale, supportato da tre esperti, con il compito di predisporre i modelli per l'emanazione dei testi unici.

3.1 Gli adempimenti attuativi della legge regionale n.34 del 2002 Preliminarmente va detto che quadro normativo regionale di riferimento, peraltro non ancora pienamente attuato in tutte le sue componenti dalla Regione, andrà rivisitato alla luce delle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale, con la modifica del Titolo V della Costituzione ed ancora di più degli articoli 117 e 118, ha dato una diversa ripartizione alle competenze legislative e amministrative tra Stato - Regioni ed Enti locali.

L'indagine sulla attività svolta dalla Regione in tema di decentramento delineato dalle leggi "Bassanini", e dalla legge regionale n. 34 del 2002, di recepimento, in particolare, ha messo in luce carenze, ritardi e lacune nella attuazione delle disposizioni normative in esse contenute, sia per quanto riguarda il trasferimento agli Enti locali delle competenze, funzioni e compiti, salvo quelli trasferiti ad essi direttamente dallo Stato, sia per quanto concerne l'assegnazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, sebbene l'avvio di tali processi, a livello nazionale, risalga al 1999, ed ancor di più al 2000, con la predisposizione dei primo gruppo dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La stessa legge di recepimento del più importante decreto di conferimento di funzioni, quale il decreto legislativo n.112 del 1998, è stata emanata nel 2002, con la legge regionale n.34.

Tale legge, come si è potuto constatare attraverso l'esame delle iniziative adottate dalle varie ripartizioni politico-amministrative della Giunta regionale interessate al decentramento di funzioni e compiti, è stata applicata soltanto nel corso del 2003 e 2004, ed ancora più nei primi

mesi del 2005, non essendo stati rispettati i tempi fissati dalla legge per la "calendarizzazione" degli adempimenti da essa previsti per il riordino delle funzioni amministrative.

In particolare, con Decreto Presidenziale n.95 del 21.7.2003⁴⁹ è stata istituita la Conferenza Regione Autonomie locali,⁵⁰ quale strumento di raccordo tra il governo regionale e gli Enti locali, mentre con Regolamenti regionali dell' 1.4.2003, n.263 e del 24 aprile 2003, n.4 nè è stata disciplinata la composizione ed il funzionamento.

Con Decreto presidenziale n.79 del 17.5.2004 è stato istituito il Comitato per le politiche del personale, al quale sono affidati compiti di indirizzo e consultivi in ordine alla elaborazione dei criteri e delle modalità relative alla gestione del personale interessato al trasferimento.

Con il decreto della Giunta regionale del 22.12.2004, n.1050, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione del 30.4.1005, n.8, sono state approvate le "Linee guida" per l'esercizio associato delle funzioni amministrative da parte dei Comuni di minore intensità demografica.

Il provvedimento promuove e finanzia gli studi di fattibilità per l'esercizio associato dei servizi di polizia municipale, uffici tecnici, ambiente e gestione del territorio, anagrafe e stato civile (art.4 legge regionale n.34 del 2002), con uno stanziamento di spesa di euro 100.000,00 che grava sul bilancio regionale per l'anno 2004.

Non è stato attivato l'Osservatorio sulla riforma amministrativa, né risulta predisposto il "rapporto sullo stato delle autonomie" e la "relazione" della Giunta regionale sul conferimento delle funzioni e dei suoi riflessi in materia di impiego pubblico, con particolare riferimento alla risorse impiegate ed agli esiti della contrattazione decentrata, documenti che

⁴⁹ Con Regolamenti regionali dell' 1.4.2003, n.263 e del 24 aprile 2003, n.4 è stata disciplinata l'elezione dei componenti di diritto e non della Conferenza Regione Autonomie locali, il suo insediamento e l'avvio di funzionamento.

⁵⁰ Secondo l'art.8 della legge n.34 del 2002 la Conferenza è presieduta dal Presidente della regione ed è composta, per gli Enti locali, da:

- a) Presidenti delle province;
- b) Sindaci dei Comuni capoluogo;
- c) tredici Sindaci dei Comuni non capoluogo, eletti secondo le procedure indicate nel successivo art.9.

avrebbero monitorato i processi avviati a livello regionale (art.20, commi 1 e 2).

Una accelerazione è avvenuta a seguito della emanazione della deliberazione Giunta regionale del 3.12.2004, n.961 con la quale è stata stabilita la data del 28 febbraio 2005 per il passaggio delle funzioni, compiti amministrativi, beni e personale agli Enti locali, da effettuarsi dai Direttori generali dei Dipartimenti interessati sulla base di appositi decreti di trasferimento alle Province, con i quali vengono individuate anche le risorse finanziarie, umane e strumentali connesse all'esercizio delle funzioni.⁵¹

Nel corso del 2005 sono stati emanati i seguenti provvedimenti riguardanti il trasferimento alle Province di funzioni, compiti e risorse:

- il Decreto dirigenziale n. 3808 del 15 marzo 2005 relativo al trasferimento di competenze e risorse in materia di istruzione scolastica, formazione, beni e attività culturali, già affidate ad uffici periferici regionali, allocati nelle Province di Cosenza e Reggio Calabria (Istruzione scolastica), nella Province di Reggio Calabria, Crotone, Cosenza e Vibo Valentia (Beni e attività culturali); alla Provincia di Catanzaro sono state trasferite soltanto le competenze e le risorse finanziarie, non essendo sede di uffici regionali periferici.

Le risorse finanziarie sono state individuate in parte in alcune misure del Programma Operativo regionale (P.O.R.) Calabria, annualità 2005, ed in parte negli stanziamenti allocati nel bilancio regionale afferenti le leggi di settore;

- il Decreto dirigenziale n.3948 del 21 marzo 2005 relativo al trasferimento di competenze in materia di Formazione Professionale, in coerenza con i principi stabiliti dal comma 2 dell'art.143 del Decreto lgs. n.112 del 1998; le relative competenze sono disciplinate dall'art.138 della legge regionale n.34 del 2002 e si aggiungono a quelle già conferite dall'art. 139 del Decreto lgs. n. 112 del 1998. Alle Province sono state

⁵¹ Con delibera n.134 del 16 marzo 2004 la Regione ha preso atto del Regolamento interno e degli indirizzi attuativi approvati dalle Conferenze regionali autonomie locali (seduta del 19 gennaio 2004) sul quale si è espresso il parere favorevole della competente Commissione regionale.

attribuite ulteriori funzioni relative alla programmazione della messa in rete delle scuole, al coordinamento della rete di orientamento e programmazione delle relative attività, alla risoluzione di conflitti di competenze tra i vari gradi di scuola. Alle Province spetta inoltre il coordinamento delle funzioni di competenza comunale.

Il provvedimento individua anche le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire alle Province, già sedi di uffici periferici territoriali (Coordinamenti provinciali-Uffici orientamento e centri Regionali di Formazione professionale di Cosenza, Reggio Calabria, Crotona, Vibo Valentia).

Il trasferimento riguarda complessivi n.650 dipendenti, in organico presso i predetti Centri di Coordinamento provinciali, appartenenti a varie qualifiche (Dirigenti n.2, Categoria D n.120; Categoria C n.420, Categorie B n.64 e A n. 44);

- i Decreti dirigenziali del 6 aprile 2005, nn.5210,5212,5214,5216,5217 relativi al trasferimento delle funzioni e compiti in materia di agricoltura, con contestuale trasferimento di beni e personale, appartenente a diverse categorie, già in servizio presso le strutture periferiche del Dipartimento interessato; la definitiva sistemazione dei rapporti con le Province interessate è subordinata ad accordi ed apposite convenzioni previste dalla legge regionale n. 9 del 1998.

Altro provvedimento riguarda solamente il conferimento di funzioni e competenze amministrative in materia di lavori pubblici ed acque agli Enti Locali da parte del Dipartimento competente (decreto 4 aprile 2003, n. 4141).

Le funzioni trasferite riguardano l'edilizia residenziale, le risorse idriche e difesa del suolo e opere pubbliche.

Ai sensi dell'art. 4 del citato decreto, la decorrenza dell'effettivo esercizio delle funzioni è rimesso ad apposita deliberazione della Giunta regionale, che dovrà individuare le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, necessarie per lo svolgimento delle funzioni medesime.

In sede istruttoria si sono riscontrate notevoli difficoltà nel reperire dati riguardanti il contingente di personale, suddiviso per qualifiche e categorie, da distaccare presso gli Enti locali per lo svolgimento delle

funzioni loro conferite, nonché di quello trasferito direttamente dallo Stato alla Regione ed agli Enti interessati.

Sul punto sono rimaste inevase le richieste inoltrate al Dipartimento competente.

Per l'avvio del decentramento sono state adottate altre iniziative riguardanti la costituzione di una unità organizzativa autonoma a supporto della Conferenza Regioni ed Autonomie (Deliberazione Giunta regionale n.758 del 19.10.2004), la nomina di un Comitato di esperti esterni (n.3) e dirigenti interni (n.2), con funzioni di supporto all'Assessore competente per la definizione delle procedure di attuazione della legge regionale n.34 del 2002, per la durata di mesi tre (deliberazioni Giunta regionale 19.10.2004, n.757 e P.G.R. dell' 1.12.2004, n.161).

Non sfugge la intempestività della nomina di tale Comitato di esperti⁵² a distanza di pochi giorni dall'adozione del provvedimento da parte dell'esecutivo regionale con il quale è stato fissato al 28.2.2005 il termine per la presentazione dei decreti da parte dei dirigenti delle strutture regionali interessate al decentramento.

Al Dipartimento dell'Urbanistica di Reggio Calabria è stato affidato un "progetto di ricerca sulla finanza locale" che lascia perplessi per la poca coerenza tra le competenze istituzionali dell'incaricato e la materia oggetto di ricerca (Decreto Dirigenziale n.8643 del 9.6.2004).⁵³

4. Il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali
La disciplina del trasferimento di beni, risorse finanziarie e di personale è dettata dall'articolo 7 della legge n. 59 del 1997 e dall'articolo 7 del decreto lgs. n. 112 del 1998, che condiziona l'esercizio effettivo delle nuove funzioni da parte delle Regioni ed Enti locali al contestuale ed effettivo conferimento delle risorse finanziarie e del personale, disposto

⁵² Con nota n. 641 del 15.6.2005 pervenuta fuori termine, è stato trasmesso il primo report sulla ricerca effettuata dal Dipartimento in materia di decentramento. Con nota n. 335 del 23.3.2005 l'Assessore al personale ha attestato gli atti e l'attività svolta dal comitato in relazione all'incarico attribuito con la deliberazione n. 161 del 2004.

⁵³ Il compenso dell'incarico ammonta a Euro 45.000, di cui Euro 31.500,00 già liquidati con decreto n.14721 del 15.9.2004).

con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati nel termine del 31 dicembre 2000.

L'entità del finanziamento delle nuove funzioni di Regioni ed Enti locali deve essere determinata in modo da assicurare la congruità delle risorse rispetto alle competenze trasferite e facendo riferimento alle risorse che sono presenti nel bilancio dello Stato per il finanziamento delle medesime funzioni.

Al fine di favorire l'effettivo esercizio delle funzioni conferite, è stato istituito un fondo annuo che la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrà "utilizzare in caso di effettive sopraggiunte esigenze" (art. 32 della legge 488 del 1999).

Nella legge finanziaria per il 2001 (legge n.388 del 2000) sono state introdotte importanti disposizioni per assicurare l'effettivo completamento del processo di decentramento amministrativo, la cui riuscita dipende in maniera decisiva dal trasferimento delle risorse⁵⁴.

I DPCM si basano su accordi tra Governo, Regioni ed enti locali scaturiti dalla concertazione in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata, sottoposti al vaglio della Commissione parlamentare.

Nei decreti possono distinguersi tre gruppi.

Con il primo sono state individuate le risorse da trasferire alle Regioni e agli enti locali; con il secondo sono stati definiti i criteri per la ripartizione delle risorse tra Regioni ed enti locali; con il terzo si è proceduto all'assegnazione delle risorse alle Regioni a statuto ordinario, con particolare riferimento al trasferimento alle stesse delle competenze nelle materie comprese nell'articolo 117 della Costituzione.

⁵⁴ In particolare è stata autorizzata l'ulteriore spesa complessiva di 7.206 miliardi nel triennio 2001-2003 da imputare nella upb di conto capitale dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantendo la copertura finanziaria alle risorse individuate dai D.P.C.M. in materia di ambiente, di incentivi alle imprese, di politiche agricole e di viabilità non assicurate dai Ministeri interessati. La stessa legge ha autorizzato il Governo a trasferire alle Regioni e 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.

Quest'ultima fase è stata effettuata con 15 DPCM in data 22.12.2000⁵⁵.

In nota si riportano i DPCM riferiti alla Regione Calabria nelle materie ad essa trasferite⁵⁶.

⁵⁵ Per le funzioni conferite con il decreto legislativo n.112 del 1998 l'attribuzione e la ripartizione sono state effettuate con DPCM relativi a ciascuna Regione a statuto ordinario, concordati in sede di Conferenza 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 quelle conferite dalla legge regionale di attuazione del decreto.. per il mercato del lavoro (decreto legislativo n.469 del 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 locale (decreto legislativo n.422 del 1997) sono state interamente assegnate alle Regioni.

⁵⁶ DD.P.C.M. 5 agosto 1999 " Individuazione delle risorse in materia del mercato del lavoro da trasferire alla Regione Calabria ;

DD.P.C.M. 16 novembre 2000 "Individuazione e trasferimento alle regioni delle risorse per l'esercizio delle funzioni e compiti conferiti ai sensi degli art. 8 e 12 del d. lgs. 19 novembre 1997, n. 422 in materia di trasporto pubblico locale";

"Individuazione e trasferimento alle regioni delle risorse per l'esercizio delle funzioni e compiti conferiti ai sensi degli art. 9 e 12 del d. lgs. 19 novembre 1997, n. 422 in materia di trasporto pubblico locale" (108.108.889,77);

D.P.C.M. 14 dicembre 2000 "Trasferimento alla regione Calabria e alle province delle risorse finanziarie per spese di personale trasferito, in attuazione del DPCM 5 agosto 1999 recante individuazione delle risorse in materia di mercato del lavoro da trasferire alla regione Calabria" (16.461.279,67);

DD.P.C.M. 22 dicembre 2000 " Ripartizione tra le regioni e tra gli enti locali delle risorse umane, finanziarie e strumentali e organizzative per le funzioni conferite in materia di mercato del lavoro" e dai decreti del presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2000, recanti "Trasferimento di beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per le funzioni conferite con decreto legislativo n. 112 del 1998 alla regione Calabria;

D.P.C.M. del 22 dicembre 2000, con il quale si proceduto, sulla base dei precedenti decreti di individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali per le materie di cui al d. lgs. 112 del 1998, all'effettivo trasferimento di beni e risorse finanziarie, umane,strumentali e organizzative, alla regione Calabria ed agli Enti locali;

D.P.C.M. 11 maggio 2001 "Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d. lgs. n.143 del 1997";

D.P.C.M. 8 agosto 2002 "Ripartizione del finanziamento previsto per l'anno 2002 dall'art. 2, comma1, del DPCM 11.5.2001 , per le funzioni amministrative conferite alle regioni e alle province in materia di agricoltura, caccia, pesca dal d. lgs. N. 143 del 1997 1977 (14.796.600,50).

Le procedure di assegnazione ed attribuzione delle risorse sono state complesse in quanto hanno dovuto tenere conto di una serie di elementi, quali la decorrenza dell'effettivo esercizio delle funzioni, l'emanazione di ulteriori provvedimenti di modifica dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e nel contempo l'emanazione di disposizioni normative che hanno influito sulla quantificazione delle risorse.

Tale difficoltosa procedura ha portato anche alla rettifica e discordanza, talvolta, tra le risorse finanziarie spettanti alle regioni a quelle effettivamente trasferite in attuazione della citata legge n. 59/97.

E' opportuno esaminare tali processi in relazione ai singoli settori di competenze trasferite alla Regione Calabria con i su indicati DPCM.

In materia di Energia, Demanio idrico e Trasporti sono state assegnate risorse pari a 6/12 di quelle previste dal DPCM 22.12.2000, a seguito dell'accordo in sede di Conferenza Unificata del 1 febbraio 2001 che ha previsto l'assegnazione delle stesse in concomitanza con l'effettivo transito del personale.

In materia di Trasporti, la Regione Calabria ha fatto ricorso all'istituto dell'avvalimento, ai sensi dell'art. 52, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, stipulando con l'ANAS un accordo per l'affidamento della gestione e manutenzione delle strade, già trasferite alla Regione e Provincia, ai sensi degli articoli 99-101, del decreto lgs, 112 del 1998 e pertanto parte delle risorse sono state trasferite direttamente all'ANAS dall'anno 2001.

In materia di Ambiente, le risorse previste dal D.P.C.M. 22.12.2000, non sono state assegnate alla Regione Calabria a seguito dell'ordinanza del Presidente Consiglio dei Ministri – Dipartimento Protezione civile – del 20 febbraio 2001 (G.U. 47 del 26.2.2001), recante "Ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza in materia di tutela delle acque superficiali e sotterranee", che ha attribuito al Commissario delegato le risorse per la funzione ambientale e per fronteggiare l'emergenza (lire 27,975 miliardi); la stessa è stata prorogata anche per l'anno 2002.

In materia di Invalidi civili, sono state assegnate somme per i 10/12 delle risorse di cui al D.P.C.M. 22 dicembre 2000, a seguito della pubblicazione del decreto in data 21 febbraio 2001, con cui è avvenuto l'effettivo

trasferimento dell'esercizio delle funzioni, ai sensi dell'art. 7 del d. lgs. N. 112 del 1998.

In materia di Istruzione scolastica, le risorse sono state trasferite con decorrenza dall'anno scolastico 2002–2003, ai sensi del D.P.C.M. 12 settembre 2000, in attuazione dell' art. 6 del citato D.P.C.M. che ha stabilito che le risorse finanziarie venissero trasferite dal secondo anno scolastico immediatamente successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di riordino delle strutture dell'amministrazione centrale e periferica, previsto dall'art. 7, comma,3, della legge n. 59 del 1997, in relazione ai compiti e funzioni trasferite dagli articoli 138 e 139 del d.lgs. 112 del 1998. Pertanto i trasferimenti delle risorse finanziarie hanno avuto decorrenza dal mese di settembre 2002, una volta emanato il D.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 di riordino dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero dell'Istruzione.

Per quanto riguarda il trasferimento di funzioni relativamente ai decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997 si precisa quanto segue:

In materia di Agricoltura, con il D.P.C.M. 11 maggio 2001 (GU n. 145 del 12.6.2001), sono state individuate le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, nonchè i beni, da trasferire alle Regioni, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del d. lgs. 143/97, con decorrenza 1 gennaio 2002. Le somme stimate ammontano (lire 638.668502.000), pari a € 329.844.754,09 comprensive delle risorse finanziarie per le spese di funzionamento, (lire 31.805.871.000), pari a € 16.426.361,51), escluse le spese per il personale non essendo state definite le procedure di trasferimento del personale appartenente al Corpo forestale dello Stato. Con successivo Decreto Ministeriale si è proceduto alla ripartizione del finanziamento per l'anno 2002 alle Regioni relativamente alle funzioni amministrative di cui al d. lgs. 143 del 199, rinviando il trasferimento delle risorse per le spese di funzionamento (€ 16.426.361,51) in quanto correlato alla definizione delle spese del personale, ancora da definire.

Le somme assegnate e ripartite alle Regioni ammontano a complessive € 313.418.389,79, mentre alla regione Calabria è stata assegnata la somma di €14.796.600,50, così ripartita:

Agricoltura e pesca	Miglioramento genetico 1	Altre attività 2	Compensazione anno 2001 3	Totale 4 = (1+2+3)	Fenomeno subsidenza 5	Totale riparto 6
	1.143.953,99	12.083.650,45	1.568.996,06	14.796.600,50	-	14.796.600,50

In materia di Mercato del lavoro, con decreto 5 agosto 1999 sono state individuate le risorse umane e finanziarie da assegnare alla Regione Calabria e trasferite con successivo decreto del 14 dicembre 2000, nei seguenti importi e unità:

Mercato del lavoro D. lgs. 469/97	Risorse annue	Una tantum	Risorse complessive	Personale (unità)
	16.536.954,37	-	16.536.954,37	470

Nello specifico le risorse per il personale si riferiscono al trattamento economico fisso e continuativo in godimento (stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione anzianità, indennità di amministrazione e posizione) riferito al personale del Ministero del lavoro e previdenza sociale e Ministero per i beni e le attività culturali al personale cessato dal servizio fra il 30 giugno 1997 e la data dell'effettivo trasferimento. Il numero delle unità interessate al passaggio alla regione e province è di n. 470. Le qualifiche interessate vanno dalla ex 3[^] alla ex 7[^].

In materia di Trasporto pubblico, con DD.P.C.M. del 16 novembre 2000, a seguito di accordi di programma stipulati tra Ministero dei trasporti e navigazione e le Regioni interessate, (data dell'accordo della Regione Calabria 11 febbraio 2000), sono state individuate e trasferite alle Regioni le risorse per l'esercizio di funzioni e competenze ai sensi degli articoli 8, 9 (servizi in concessione) e 12 del Decreto Lgs. 422 del 1997, con decorrenza dall'anno 2001 ed esercizi successivi. Due decreti quantificano anche le risorse finanziarie per le spese di funzionamento nell'importo di € 914.128,71, (lire 1.770.000.000) per n. 24 unità operative, oltre le spese di funzionamento (lire 90.000.000); € 228.532,18 (lire 442.500.000) per n. 6 unità operative.

Le somme da trasferire alla regione Calabria per l'anno 2000 ammontano a € 63.524.198,59, (123 miliardi), con una spesa di € 228.532,18 per funzionamento comprensiva del personale (art. 9) ed € 43.670.562,47

(lire 75.925, 3.000, 5.633) (art. 8) oltre € 914.128,71 per spese di funzionamento comprensive del personale.

Trasporti Art. 9 d.lgs. 112/97	Risorse annue	Spese di funzionamento (comprensive delle spese per il personale).	Risorse complessive	Personale (n. unità)
	63.524.198,59	228.532,18	63.752.730,77	6
Art. 8	43.670.562,47	914.128,71	44.584.691,18	24
Totale	107.194.761,06	1.142.660,89	108.337.421,95	30

In materia di Intervento straordinario del Mezzogiorno, con D.P.C.M del 12 settembre 2000 sono state individuate le risorse finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle Regioni ai sensi dell'art. 94, comma 2, lettera f), del decreto lgs, n. 112 del 1998, relativamente alla prosecuzione ed al completamento degli interventi compresi nei piani annuali di attuazione del Programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno, nonché i progetti speciali e delle opere di cui alla delibera CIPE dell'8 aprile 1987, i cui finanziamenti sono regolati da convenzioni, stipulate tra la soppressa Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno ed i soggetti attuatori.

L'ammontare stabilito dal Ministero per ogni singola Regione corrisponde a quello necessario per il completamento dell'opera definito in ciascuna convenzione. La situazione contabile al 29 febbraio 2000, tenuto conto dei conguagli e recuperi è stata determinata in complessivi € 849.504.871,46 (lire 1.644.870.798.047), mentre le spese di funzionamento ammontano a € 8.495.048,72, (lire 16.448.707.980).

Le risorse sono erogate annualmente sulla base dei criteri fissati dalla deliberazione del CIPE 5 novembre 1999, n. 175.

Alla Regione Calabria spetta la somma assegnata per il completamento degli interventi indicati agli articoli 2, commi 1 e 2 del D.P.C.M., che ammonta a complessivi € 83.429.307,77 così suddivisi:

Intervento straordinario del Mezzogiorno – conv. Agensud	Importo da trasferire (art. 2 comma 1) (a)	Importo da trasferire (art. 2 comma 2) (b = 1,00% di a)	Importo totale C = a + b
	82.603.274,03	826.032,74	83.429.307,77

Il D.P.C.M. dell'11 settembre 2000, ha individuato le risorse finanziarie, strumentali ed organizzative in materia di funzioni collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e relative agli interventi finanziati con i Piani annuali di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno e con i progetti speciali di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64 e conferite alle Regioni, ai sensi dell'art. 94, comma 2, lett. F) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Le somme sono trasferite, a partire dall'anno 2000, in sede di ripartizione del fondo ex art. 19 d. lgs. N. 96/93.

Alla Regione Calabria è stata attribuita la somma di € 325.314,91, per programmi di sviluppo regionale, ed € 126.289.826,10 per interventi di cui al programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno legge n. 64/86, come sotto specificate:

Programma regionale di sviluppo	Assegnazione Cipe	Risorse trasferite dallo Stato alla Regione Calabria	Risorse ancora da trasferire
	603.593.507,10	278.279.372,19	325.314.134,91
Azione Organica 6.3 (Zone interne)	404.261.286,87	277.971.459,78	126.289.826,10

Dall'esame dei D.P.C.M. emanati si può ricostruire il quadro delle risorse finanziarie e umane trasferite alla Regione Calabria, esposto nelle tabelle che seguono, con riferimento ai diversi settori di competenza (tabelle 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16).

AREA TERRITORIO, AMBIENTE ED INFRASTRUTTURE d.lgs. 112/98

TAB. 10

					Valori assoluti in euro
Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>Una tantum</i>	Risorse complessive	Personale (unità)
Ambiente					
Interventi ambientali	DPCM 22/12/2000	14.447.651,70		14.447.651,70	
Opere pubbliche:					
Opere marittime	DPCM 22/12/2000	516.114,66		516.114,66	29
Difesa del suolo	DPCM 22/12/2000	10.383,37		10.383,37	
Spese personale	DPCM 22/12/2000	61.410,86		61.410,86	
Viabilità:					
Manutenzione ordinaria	DPCM 22/12/2000	14.615.730,24		14.615.730,24	247
Spese in conto capitale annuale	DPCM 22/12/2000	48.173.446,88		48.173.446,88	
Piano straordinario di intervento	DPCM 22/12/2000		17.538.876,29	17.538.876,29	
Spese del personale	DPCM 22/12/2000	11.279.418,67		11.279.418,67	
Spese di funzionamento	DPCM 22/12/2000	2.674.523,70		2.674.523,70	
Demanio idrico*	DPCM 22/12/2000	6.797,61		6.797,61	3
Trasporti	DPCM 22/12/2000	597.204,81		597.204,81	12
Protezione civile	DPCM 22/12/2000	343.849,63		343.849,63	3
Centro assistenza pronto intervento	DPCM 22/12/2000	51.633,37		51.633,37	
Totale		92.778.165,50	17.538.876,29	110.317.041,79	294

Fonte Elaborazione Corte Conti su dati di cui ai DD.P.C.M.

* demanio idrico: Canoni da compensare con le risorse trasferite in materia ambientale, opere pubbliche, trasporti, viabilità €1.611.345,53

Area Sviluppo economico e attività produttive d. lgs.112/98					
					TAB. 11
valori assoluti in euro					
Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Risorse complessive	Personale (unità)
Incentivi alle imprese		45.915.888,90		45.915.888,90	1
Energia, miniere e risorse geotermiche					
Spese di funzionamento	DPCM 22/12/2000	79.458,84		79.458,84	
Totale		45.995.347,74		45.995.347,74	1

Fonte:Elaborazione Corte Conti su dati di cui ai DD.P.C.M.

Area servizi alla persona e alla comunita' d.lgs. 112/98					
					TAB. 12
Valori assoluti in euro					
Settore	Provvedimento	Risorse Annue	Risorse Una Tantum	Risorse complessive	Personale (unità)
Salute umana e sanità veterinaria	DPCM 22/12/2000	3.116.377,22		3.116.377,22	1
Invalidi civili	DPCM 22/12/2000	108.719,71		108.719,71	28
Formazione professionale					
Istruzione scolastica	DPCM 22/12/2000	9.725.371,56		9.725.371,56	11
Totale		12.950.468,49		12.950.468,49	40
Polizia Amministrativa	DPCM 22/12/2000	3.098,74		3.098,74	7

Fonte:Elaborazione Corte Conti su dati di cui ai DD.P.C.M.

AREA AGRICOLTURA (d. lgs. 143/97)					TAB. 13
Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse Una Tantum	Risorse complessive	Personale (Unità)
Agricoltura, caccia e pesca	DPCM 11 maggio 2001 (Decreto 8 agosto 2002)	14.796.600,50	0	14.796.600,50	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su DPCM

MERCATO DEL LAVORO d. lgs. 469/97					TAB. 14
Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse Una Tantum	Risorse complessive	Personale (Unità)
Mercato del lavoro	DPCM 14 dicembre 2000	16.536.954,37	0	16.536.954,37	470

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su DPCM.

TRASPORTI d. lgs. 422/97					TAB. 15
Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse Una Tantum	Risorse complessive	Personale (Unità)
Trasporto pubblico	DDPCM 16 novembre 2000 artt. 8, 9 e 12 d. lgs. 422/97	108.337.421,95	0	108.337.421,95	30

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su DDPCM.

TAB. 16

INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO					
Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Risorse complessive	Personale unità
Ex Mezzogiorno	DDPCM 12 settembre 2000	535.033.268,78	0	535.033.268,78	0

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su DDPCM

La tabella 17 espone i dati riepilogativi dell'ammontare delle risorse trasferite alla Calabria in attuazione del decentramento amministrativo.

TAB. 17

QUADRO DI SINTESI DELLE RISORSE TRASFERITE ALLA REGIONE CALABRIA				
valori assoluti in euro				
Settori	Risorse annue	Risorse una tantum	Risorse complessive	Personale (Unità)
Sviluppo economico e attività produttive	45.995.347,63		45.995.347,63	1
Territorio, ambiente ed infrastrutture	92.778.165,50	17.538.876,29	110.317.041,79	294
Servizi alla persona e alla comunità	12.950.468,49		12.950.468,49	40
Polizia amministrativa	3.098,74		3.098,74	7
Agricoltura d.lgs. 143/77	14.796.600,50		14.796.600,50	
Mercato del lavoro d.lgs. 469/97	16.536.954,37		16.536.954,37	470
Trasporti d.lgs.422/97	108.337.421,95		108.337.421,95	30
Ex Mezzogiorno-	535.033.267,78		535.033.267,78	
Totale	826.431.324,96	17.538.876,29	843.970.201,25	842

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su DD.P.C.M.

L'ammontare dei finanziamenti ascende a complessivi euro 843.970.201,25, di cui euro 826.431.324,96 a regime e euro 17.538.876,29 una tantum; andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (Irpef, Iva, accisa benzina) per le Regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i Comuni; i secondi riguardano progetti già avviati nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. Nel complesso delle risorse assegnate, la somma di euro 169.265.956,65 corrisponde a finanziamenti di funzioni previste dal decreto lgs. n.112 del 1998 e la somma di euro 674.475.712,42 a funzioni previste dal capo I della legge n. 59 del 1997.

L'esame dei singoli settori evidenzia trasferimenti di maggior peso finanziario nel settore del Territorio, ambiente e infrastrutture, con euro 110.317.041,79, seguito dai Trasporti locali con euro 108.337.267,78. Più distanziati i finanziamenti per lo Sviluppo economico e attività

produttive, con euro 45.995.347,63, seguiti dai finanziamenti al Mercato del lavoro, con euro 16.536.954,37, all'Agricoltura, con euro 14.796.600,50 e i Servizi alla persona con euro 12.950.468,49, e, infine, alla Polizia amministrativa, con euro 3.098,74.

Quanto alle risorse per le funzioni conferite in tema di completamenti "ex Mezzogiorno" la Calabria assorbe consistenti finanziamenti ammontanti a euro 535.033.267,78.

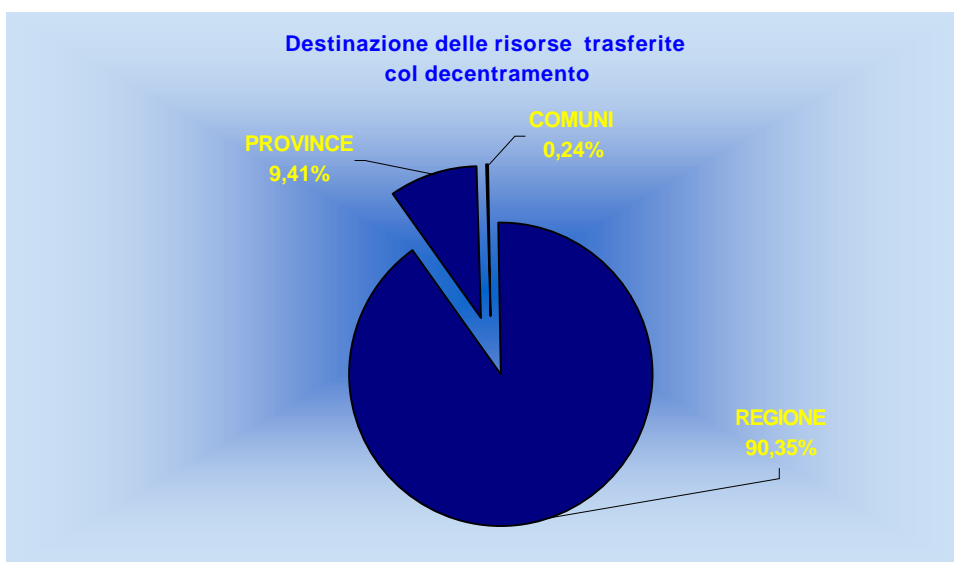
Infine le risorse sono riaggregate in relazione ai destinatari diretti nelle quantità indicate nella tabella 18 che segue.

TAB. 18

DESTINATARI RISORSE TRASFERITE				
valori assoluti espressi in euro				
Enti destinatari	Risorse annue	Risorse una tantum	Risorse complessive	% di destinazione
Regione	744.989.192,24	17.538.876,29	762.528.068,53	90,35
Provincia	79.438.024,39		79.438.024,39	9,41
Comune	2.004.108,33		2.004.108,33	0,24
TOTALE	826.431.324,96	17.538.876,29	843.970.201,25	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati DDPCM

Per quanto riguarda la Regione, la quota complessiva di risorse ad essa direttamente trasferita raggiunge il 90,35%, percentuale cui concorrono le risorse una tantum rispetto a quelle a regime. Molto contenuto è il trasferimento diretto a Province che raggiunge il 9,41% e ai Comuni lo 0,24%, come rappresentato dal grafico che segue.



Le tabelle precedenti ricostruiscono sulla base dei DPCM, relativamente alle risorse umane, anche l'entità delle stesse coinvolte nel processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi alla Regione; esse sono costituite da complessive n. 842 unità ripartite come segue: 1 unità nell'area sviluppo economico e attività produttive; 294 unità nell'area territorio, ambiente ed infrastrutture; 40 unità nei servizi alla persona e alla collettività; 470 nel mercato del lavoro; 30 unità nel trasporto pubblico locale. Per quanto riguarda la spesa relativa al personale trasferito, dall'esame dei D.P.C.M. risulta che le risorse finanziarie sono state stimate in euro 30.780,83 annui per ogni unità di personale non dirigente trasferito e in euro 79.637,65 annui per ogni unità di personale di livello dirigenziale trasferito. Tali importi sono soggetti a variazioni in aumento o diminuzione necessarie ad attribuire gli importi delle effettive retribuzioni in godimento al momento dell'effettivo passaggio del personale nei ruoli regionali.

La distribuzione del personale tra i settori di competenza vede assegnata all'ex Mezzogiorno la percentuale più elevata di unità con il 63%, seguita dal settore territorio, ambiente ed infrastrutture con il 13%, percentuale pari al settore trasporti; il 5% allo sviluppo economico, il 2% all'agricoltura, servizi alla persona e mercato del lavoro; di scarsa rilevanza l'assegnazione al settore polizia amministrativa.

5. La gestione regionale nei risultati di consuntivo.

Prima di procedere all'analisi dei dati finanziari ricostruiti sulla base dei rendiconti regionali, è opportuno richiamare alcuni principi e norme di contabilità circa la rappresentazione in bilancio delle poste riguardanti le risorse trasferite e/o da trasferire dalla Regione agli Enti locali.

La legge regionale n. 34 del 2002 impone l'obbligo alla Regione di provvedere al trasferimento agli Enti locali delle risorse per il finanziamento delle funzioni conferite, secondo criteri di programmazione che tengano conto delle esigenze di perequazione, della capacità di autofinanziamento dell'ente beneficiario, del fabbisogno di spesa, della predisposizione di strumenti di razionalizzazione delle strutture organizzative e dell'attività gestionale, nonché della promozione dell'esercizio associato di competenze e di sviluppo della relativa progettualità.

Il trasferimento delle risorse deve garantire una congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite, tenendo conto di eventuali trasferimenti di risorse a tale scopo effettivamente trasferite dallo Stato alla Regione. Vanno pertanto ridotte od estinte proporzionalmente le poste di bilancio regionale che riguardano tali trasferimenti.

Per quanto riguarda la rendicontazione delle risorse destinate dalla Regione agli Enti locali, già la legge di contabilità regionale 22 maggio 1978, n. 5 prevedeva in allegato al bilancio un prospetto delle entrate, distinte per capitoli, derivanti da assegnazioni dello Stato effettuate in base all'art.9 della legge 16 maggio 1970, n.281, da assegnazioni in corrispondenza di delega di funzioni amministrative, a norma dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, e delle spese, distinti per capitoli, secondo le predette assegnazioni (art.26, comma 2, lett.a)); un prospetto di dimostrazione riassuntiva delle previsioni delle spese degli enti locali per le funzioni delegate e per l'attuazione di programmi o progetti della Regione; in corrispondenza nei bilanci degli enti locali dovevano essere iscritte le entrate e le spese relative all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione separate dalle spese correnti o dalle spese in conto capitale (art.28).

Nel nuovo sistema di contabilità adottato dalla Calabria con la legge regionale 4.2.2002, n.8, emanata in attuazione del Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, le entrate e le spese relative all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione devono essere rappresentate nei documenti contabili degli Enti stessi in appositi stanziamenti, in corrispondenza dei relativi stanziamenti regionali, in modo da consentire, in allegato al rendiconto, la rappresentazione dell'impiego dei fondi relativi alle funzioni delegate. Gli Enti locali sono tenuti a presentare entro il 31 marzo di ciascun anno alla Giunta regionale il rendiconto relativo al precedente esercizio delle spese effettuate nell'ambito delle funzioni delegate e una relazione sui risultati conseguiti, sulla base delle direttive emanate dalla Giunta regionale per la predisposizione e presentazione dei rendiconti e della relazione stessa (art.58).

Non risulta che tali adempimenti siano stati pienamente rispettati sia dalla Regione che dagli Enti locali nella redazione dei documenti contabili, i quali avrebbero potuto fornire elementi utili circa la gestione effettiva di tali risorse.

Sul punto, la Sezione ha formulato specifiche richieste istruttorie con l'invio di apposite schede, rimaste inevase dagli uffici interessati.

5.1.La gestione delle entrate

Occorre preliminarmente precisare che le somme indicate nei su indicati D.P.C.M. ed assegnate alla regione Calabria ed agli Enti locali per l'esercizio delle nuove funzioni amministrative decentrate non corrispondono alle risultanze dei rendiconti regionali stante lo sfasamento nelle assegnazioni statali degli anni considerati che si ricollega con lo slittamento del pagamento relativo ai trasferimenti per il decentramento amministrativo.

L'analisi fornisce utili indicazioni per valutare il trend dei trasferimenti dal bilancio statale correlati all'esercizio delle funzioni delegate e/o trasferite a livello regionale.

Nella tabella 19 che segue, sono stati riassunti i dati relativi alle entrate regionali rinvenienti da contributi ed assegnazioni statali per funzioni decentrate (Titolo II), negli anni 2000-2004, suddivisi in macro-aree nelle quali sono ricomposte le entrate per settori di intervento della Regione, riferiti alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni.

I dati espongono un incremento costante delle somme introitate a partire dal 2001, in relazione alle diverse fasi dell'entrata; fa eccezione l'anno 2000 che registra un livello inferiore di somme incassate rispetto al trend del quadriennio successivo.

Le entrate effettivamente riscosse nel quinquennio ammontano a complessivi euro 698.295.750,72 e rappresentano in termini percentuali il 97,84% degli stanziamenti complessivi del periodo (euro 713.740.601,46).

Con riferimento agli stanziamenti di competenza, il settore sviluppo economico assorbe la maggior parte delle risorse trasferite (euro 636.470.602), seguito dai servizi alla persona (euro 36.491.916,77), dall'uso e salvaguardia del territorio (euro 17.922.026,96), dalla difesa e sicurezza (euro 1.375.398,31), dall'istruzione e formazione professionale (euro 4.369,23).

Gli andamenti gestionali desumibili dai dati di rendiconto registrano una capacità di entrata che dal 100% nel 2000, con flessioni lievi nei seguenti anni, scende al 93% nel 2004; costante è il grado di realizzazione dell'entrata (100%); oscillante è l'indicatore della velocità di riscossione che passa da 100% del 2000 a 93,99% del 2004. Il rallentamento nella riscossione ha determinato un aumento dell'accumulo dei residui attivi a chiusura dell'esercizio 2004 (euro 3.081.108,95) rispetto al biennio 2002-2003 (rispettivamente euro 1.980.821,68- euro 323.230,58).

DESTINAZIONE DELLE RISORSE PER MACRO AREE				TAB. 19
ANNI 2000 - 2004				Valori assoluti in euro
AREA DI INTERVENTO	Anno	Stanziamanti	Accertamenti	Riscossioni c/competenza
1 - Servizi Generali				
	2000	1.415.588,22	1.415.588,22	1.415.588,22
	2001	4.940.662,54	4.940.662,54	4.940.662,54
	2002	3.875.997,99	3.875.997,99	3.875.997,99
	2003	5.900.571,72	5.900.571,72	5.890.241,72
	2004	5.343.467,05	5.343.467,05	5.343.467,05
Totale		21.476.287,52	21.476.287,52	21.465.957,52
2 - Sviluppo economico				
	2000	24.914.271,22	24.914.271,22	24.914.271,22
	2001	164.427.932,55	164.427.932,55	163.251.760,93
	2002	155.833.274,00	155.833.264,00	155.833.264,00
	2003	150.499.804,51	150.499.804,51	150.499.804,51
	2004	140.795.320,39	140.795.320,39	140.795.320,39
Totale		636.470.602,67	636.470.592,67	635.294.421,05
3 - Uso e salvaguardia del territorio				
	2000	636.407,84	636.407,84	636.407,84
	2001	6.949.243,83	6.949.243,83	6.316.518,36
	2002	526.498,03	526.498,03	526.498,03
	2003	3.176.691,56	3.176.691,56	3.176.691,56
	2004	6.633.185,70	6.633.185,70	6.633.185,70
Totale		17.922.026,96	17.922.026,96	17.289.301,49
4 - Istruzione -formazione professionale				
	2000	4.369,23	4.369,23	4.369,23
	2001	0	0	0
	2002	0	0	0
	2003	0	0	0
	2004	0	0	0
Totale		4.369,23	4.369,23	4.369,23
6 - Servizi alla persona				
	2000	0	0	0
	2001	3.114.849,75	3.114.849,75	3.114.849,69
	2002	16.565.732,01	16.565.732,01	16.242.501,43
	2003	5.959.293,44	5.959.293,73	2.888.514,78
	2004	10.852.041,57	10.827.546,11	792.361,83
Totale		36.491.916,77	36.467.421,60	23.038.227,73
7 - Difesa e sicurezza				
	2000	0	0	0
	2001	343.849,42	343.849,42	171.924,81
	2002	343.849,63	343.849,63	343.849,63
	2003	343.849,63	343.849,63	343.849,63
	2004	343.849,63	343.849,63	343.849,63
Totale		1.375.398,31	1.375.398,31	1.203.473,70
Totale generale	2000	26.970.636,51	26.970.636,51	26.970.636,51
	2001	179.776.538,09	179.776.538,09	177.795.716,33
	2002	177.145.351,66	177.145.341,66	176.822.111,08
	2003	165.880.210,86	165.880.211,15	162.799.102,20
	2004	163.967.864,34	163.943.368,88	153.908.184,60
Totale complessivo		713.740.601,46	713.716.096,29	698.295.750,72

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati di Rendiconto

5.2. La gestione della spesa

Nella tabella 20 vengono riportati i dati relativi alla spesa regionale, negli anni 2000-2004, riferiti agli stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti, suddivisi in sette macro-aree nelle quali sono state ricomposte le spese per settori di intervento.

I dati evidenziano come il settore di intervento si cui si concentra la maggior parte della spesa è quello dello sviluppo economico, seguito dai servizi alla persona e dall'uso e salvaguardia del territorio.

LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE					TAB. 20
Anni 2000/2004					Valori assoluti in euro
AREA DI INTERVENTO	ANNO	stanziamenti definitivi di competenza	impegni	pagamenti su competenza	
1- Servizi Generali					
	2000	1.415.588,22	1.415.588,22	291.381,41	
	2001	4.940.662,54	0	0	
	2002	4.385.538,21	0	32.132,75	
	2003	7.649.069,18	980.348,86	0	
	2004	6.528.534,50	269.375,49	0	
Totale		24.919.392,65	2.665.312,57	323.514,16	
2 - Sviluppo economico					
	2000	24.914.271,22	15.985.244,26	4.623.192,48	
	2001	173.356.959,51	144.976.904,86	96.733.218,81	
	2002	175.004.328,65	110.835.391,49	83.310.996,43	
	2003	215.185.188,07	134.213.432,87	94.279.904,39	
	2004	330.358.519,79	159.256.255,90	112.352.605,33	
Totale		918.819.267,24	565.267.229,38	391.299.917,44	
3 - Uso e salvaguardia del territorio					
	2000	636.407,84	0	0	
	2001	7.585.651,67	5.885.236,94	5.885.236,94	
	2002	2.226.912,76	1.794.454,00	801.508,21	
	2003	3.609.150,32	1.450.584,57	867.750,11	
	2004	8.289.659,78	1.760.549,83	738.522,86	
Totale		22.347.782,37	10.890.825,34	8.293.018,12	
4 - Istruzione - formazione professionale					
	2000	4.369,23	0	0	
	2001	4.369,23	0	0	
	2002	4.369,23	0	0	
	2003	4.369,23	0	0	
	2004	4.369,23	0	0	
Totale		21.846,15	0	0	
6 - Servizi alla persona					
	2000	0	0	0	
	2001	3.114.849,75	3.106.082,43	1.877.345,16	
	2002	16.574.499,33	15.430.242,22	12.350.727,98	
	2003	7.103.550,55	7.103.550,55	6.375.471,60	
	2004	10.852.041,57	10.852.041,57	10.546.631,84	
Totale		37.644.941,20	36.491.916,77	31.150.176,58	
7 - Difesa e sicurezza					
	2000	0	0	0	
	2001	343.849,42	0	0	

		2002	687.699,05	0	0
		2003	1.031.548,68	0	0
		2004	1.375.398,31	0	0
	Totale		3.438.495,46	0	0
	Totale Generale	2000	26.970.636,51	17.400.832,48	4.914.573,89
		2001	189.346.342,12	153.968.224,23	104.495.800,91
		2002	198.883.347,23	128.060.087,71	96.495.365,37
		2003	234.582.876,03	143.747.916,85	101.523.126,10
		2004	357.408.523,18	172.138.222,79	123.637.760,03
	Totale complessivo		1.007.191.725,07	615.315.284,06	431.066.626,30

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati di Rendiconto.

La distribuzione allocativa delle risorse nelle macro-aree di spesa assegna a ciascuna di esse il peso percentuale ricostruito sulla base delle obbligazioni assunte e dei pagamenti complessivi effettuati (tabella 21).

PERCENTUALE DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE			
TAB. 21			
ANNO 2000 – 2004			
Valori assoluti espressi in euro			
Area di intervento	Stanziamenti % su totale	Impegni % su Totale	Pagamenti (cassa % su totale)
Servizi generali	2,47	0,43	0,08
Sviluppo economico	91,23	91,87	90,77
Uso e salvaguardia del territorio	2,22	1,77	1,92
Istruzione e formazione professionale	0,002	0,00	0,00
Servizi alla persona	3,74	5,93	7,23
difesa e sicurezza	0,34	0,00	0,00
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati di Rendiconto.

Il settore sviluppo economico mostra di mantenere una posizione percentualmente privilegiata rispetto alle altre aree di intervento in termini di impegni (91,87%) e di pagamenti di cassa (90,77%) sul totale della spesa.

Nell'area medesima figurano stanziamenti e gestione del sistema dei trasporti, che rappresentano una percentuale alta dell'area e sono caratterizzate da una metodologia di spesa totalmente destinata ai trasferimenti.

Altre considerazioni riguardano la realizzazione degli interventi e la capacità attuativa riscontrabile sulla base dei dati di gestione sul totale degli esercizi considerati. Le percentuali di maggior utilizzo delle risorse correlate ai programmi di spesa sono riscontrabili nell'area "Servizi alla persona", dove l'utilizzo delle risorse è del 97,15% nell'anno 2004, in linea con l'anno 2003 (92,72%), mentre per l'anno 2001 si riscontra una flessione (60,27%) e nel 2002 (76,28%).

Per maggiori approfondimenti si rinvia alla tavola in appendice.

Rispetto ad una spesa complessiva per interventi (le sette macro-aree di intervento) progettata a livello di bilancio regionale per euro 1.007.191.725,07 l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per euro 615.315.284,06 mentre il totale dei pagamenti risulta euro 544.285.276.

Il rapporto fra impegni e stanziamenti di spesa e quello fra pagamenti complessivi e impegni esprime indici finanziari di realizzazione degli interventi e con riferimento ai dati generali sopra riportati, è rispettivamente pari a 61,09% e 70,06%.

L'analisi delle macro-aree, nelle quali sono articolate le attività, consente di evidenziare i rispettivi gradi percentuali di realizzazione: per l'amministrazione generale impegni e pagamenti di cassa rappresentano rispettivamente il 13,28% e l'1,71%; lo sviluppo economico (52,09% I/S, 45,87% P/S), l'uso e salvaguardia del territorio (rispettivamente il 48,73% e il 39,10%).

Quanto alle attività in campo sociale, la spesa per i servizi alla persona, esclusa l'assistenza sanitaria, alimentata dalla prevalenza dei trasferimenti correnti, mostra indici di realizzazione di spesa per l'85,47% e l'84,70%.

5.3 La capacità fiscale della Regione in rapporto alla spesa effettiva e di quella decentrata.

Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, in attuazione dei decreti legislativi di recepimento della legge delega n. 59 del 1997 è avvenuto, come detto, secondo i criteri fissati dall'art.7 del decreto lgs. n.112 del 1998; resta ancora irrisolta la questione del finanziamento a regime dei nuovi compiti trasferiti, ai quali si aggiungeranno quelli individuati dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, problema, che da un lato si lega con la necessità di rivedere i meccanismi del decreto lgs. 56 del 2000 e dall'altro con gli effetti scaturenti dalla graduale abolizione e sostituzione dell'IRAP.

La finanziaria 2003, con le disposizioni recate all'art.30, commi 1-4 ha posto le condizioni per il passaggio dal regime di trasferimento ad un nuovo sistema di autofinanziamento basato su risorse proprie, nonché su aliquote e compartecipazioni, secondo il disegno definito dal citato decreto 56, in parte successivamente modificato. I trasferimenti di parte corrente sono confluiti in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'Economia, da ripartire con DPCM di intesa con la Conferenza unificata; è stato prorogato dal 30 settembre 2002 al 30 novembre 2003, il regime di rideterminazione della compartecipazione regionale all'IVA, dell'aliquota relativa all'addizionale IRPEF e di compartecipazione all'accisa sulle benzine. A partire dal 2004, sono cessati i trasferimenti delle risorse individuate dai DPCM emanati ai sensi dell'art.7 della legge 59 del 1997, con esclusione di quelle relative all'esercizio delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale.

L'analisi che segue pone a raffronto per gli esercizi dal 1999 al 2004 alcune voci di bilancio con l'obiettivo di verificare:

- capacità della Regione di assicurare la copertura del fabbisogno tramite entrate proprie (rapporto tra entrate proprie riscosse e spesa effettiva regionale);
- definire gli ordini di grandezza della dimensione finanziaria del decentramento sinora attuato in relazione ai flussi finanziari dei trasferimenti e della spesa effettuata a livello decentrato. Da tali valutazioni potranno trarsi utili indicazioni circa l'entità dei flussi finanziari cui si dovrà far fronte - a decentramento completato - con nuovi

strumenti, con conseguenti nuove implicazioni (rigidità) per la politica di bilancio.

Gli indicatori prescelti pur nella loro relatività consentono di qualificare tale processo rilevando:

- la spesa decentrata aggiuntiva della Regione, cioè l'aumento delle spese complessive, incluse anche l'incremento di trasferimenti a favore di Comuni, Province ed altri Enti locali per nuove funzioni ad essi assegnate ed esercitate su finanziamento statale nel quinquennio 2000-2004;
- le risorse proprie (costituite dall'insieme dei tributi locali e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali necessarie per consentire alle Amministrazioni locali di finanziare sia le spese connesse all'attribuzione di nuove funzioni, sia quelle già precedentemente finanziate con i trasferimenti dello Stato);
- l'andamento delle entrate da trasferimento comprese anche quelle da sostituire con entrate proprie o compartecipate.

A decentramento ultimato le risorse proprie regionali devono assicurare la copertura finanziaria sia delle nuove spese per servizi e prestazioni finali attribuite alla responsabilità locale, sia della quota delle vecchie spese finanziata da trasferimenti statali in senso stretto.

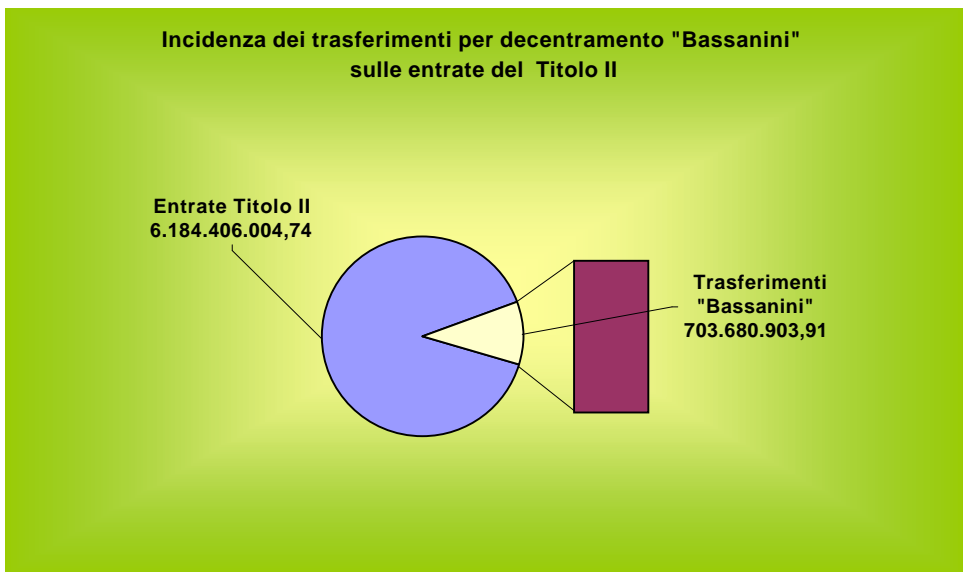
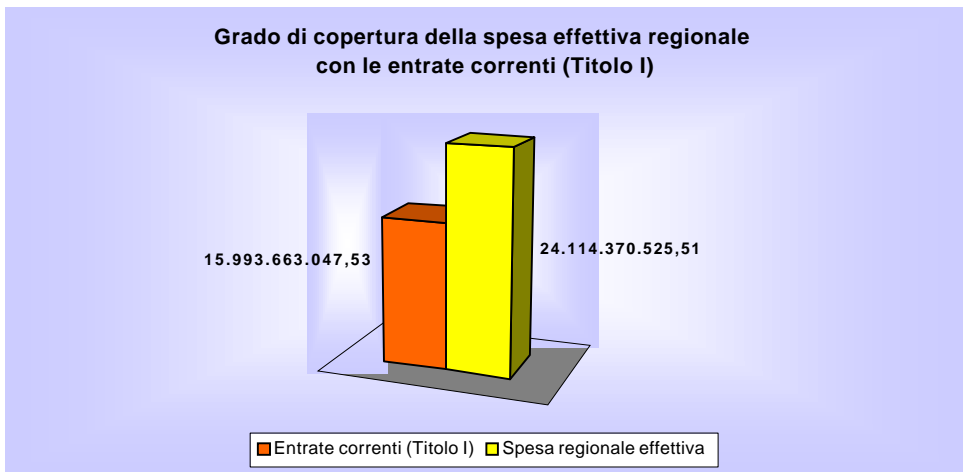
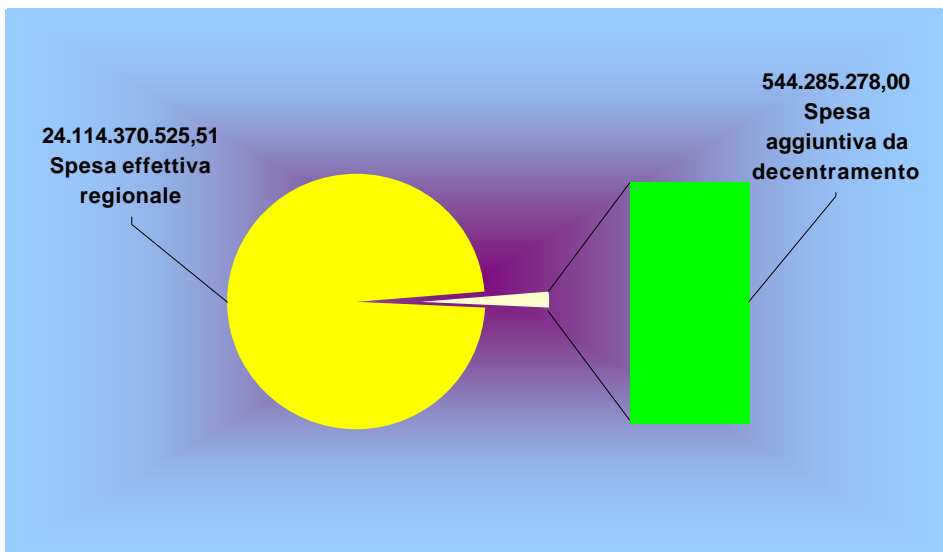
L'ipotesi ricostruita tramite i dati esposti nella tabella 22 e corredati dai successivi grafici dà un'idea dello spostamento di attribuzioni dal centro alla periferia, a Costituzione invariata, cioè l'accrescimento del ruolo economico e finanziario locale implicito nel processo di decentramento, tenuto conto che le grandezze esaminate sono riferite alla fase di decentramento attuato con le "Bassanini" ed escludendo l'ulteriore trasferimento di competenze previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione, che, come visto, ha ancor più ampliato l'ambito delle materie attribuite alle Regioni.

ENTRATE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE

TAB. 22

ANNI	SPESE EFFETTIVE*	SPESE DECENTRATE AGGIUNTIVE	Variaz%	ENTRATE TITOLO I	RISC/SPESE EFFET%	ENTRATE tit. II	trasferimenti ex Bassanini	Variaz. %
1999	3.124.501.885,26			3.082.193.569,32		993.096.618,26		
2000	3.667.726.691,20	4.914.573,89	0,13	2.143.169.180,46	58,43	1.439.328.753,23	26.970.636,51	1,87
2001	4.288.708.792,31	115.961.405,74	2,70	1.698.116.726,59	39,60	2.336.566.134,85	177.795.716,33	7,61
2002	4.140.692.302,59	126.985.893,07	3,07	867.310.635,43	20,95	461.071.409,49	178.802.924,74	38,78
2003	4.386.040.559,52	133.408.284,11	3,04	4.896.055.440,18	111,63	476.561.153,34	163.122.332,78	34,23
2004	4.506.700.294,63	163.015.121,19	3,62	3.306.817.495,55	73,38	477.781.935,57	156.989.293,55	32,86
TOTALE	24.114.370.525,51	544.285.278,00	2,26	15.993.663.047,53	66,32	6.184.406.004,74	703.680.903,91	11,38

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati di Rendiconto



In tema di capacità fiscale, i dati rilevati mostrano la percentuale di copertura offerta, dai tributi propri nella misura media del 66,32%, con riferimento al periodo considerato; l'andamento è discontinuo se riferito ai singoli esercizi.

Altro indice che si ricava è l'aumento della spesa complessiva regionale (2,26%), comprensiva delle voci di spesa decentrata (544.285.278), la quale è stata assicurata dai trasferimenti ex Bassanini (euro 703.680.903); le entrate da trasferimento (tit. II) sono variate dell'11.38% a seguito dei finanziamenti ex "Bassanini".

Va considerato, in prospettiva, che tali livelli di spesa dovranno essere garantiti dalla Regione nel rispetto degli standards previsti dai livelli essenziali di prestazioni. La Calabria, come le altre Regioni meridionali con basi imponibili più ridotte rispetto alla media nazionale, dovrà assicurare comunque il finanziamento delle vecchie e delle nuove prestazioni fino ad ora coperte dai trasferimenti Statali.

Eventuali risorse aggiuntive potranno essere assicurate a livello centrale attraverso meccanismi di perequazione territoriale e di concorso alla solidarietà interregionale per superare il gap di partenza fortemente squilibrato.

Il problema del livello e della dinamica della spesa regionale e locale si flette inevitabilmente sulla questione del suo finanziamento.

Esso deve essere organizzato in modo tale da assicurare il raggiungimento di obiettivi che potrebbero configgere tra loro: incentivare più efficienza nei processi decisionali e di gestione della spesa, aumentare il grado di accountability e di responsabilità delle autonomie locali attraverso il dispiegamento del principio di corrispondenza fra potere di spesa e di entrata, assicurare l'equilibrato funzionamento del sistema attraverso il ricorso a forme di redistribuzione territoriale delle risorse che siano trasparenti e condivise riducendo al minimo i rischi di conflittualità fra le autonomie locali.

Le conclusioni che si possono trarre dalla breve analisi è che lo snodo fondamentale del federalismo che la Costituzione richiede di attuare non risiede solo nell'ampiezza delle funzioni trasferite, quanto dall'implementazione del nuovo sistema di finanziamento, cioè dall'applicazione dell'articolo 119, al fine di trovare il giusto trade-off fra

l'esigenza di salvaguardare la coesione del sistema e quella di improntare il funzionamento dello stesso a criteri di efficienza. Su ambedue i piani la questione di assegnazione di nuovi tributi al potere impositivo delle autonomie locali e quella delle modalità di attuazione della perequazione sono le questioni decisive. Data l'entità delle risorse in gioco e la valenza di tipo strutturale degli squilibri finanziari che caratterizzano le diverse aree del Paese, nell'eventuale assegnazione alla competenza locale di tributi propri si dovrà tener conto sia delle differenze territoriali delle basi imponibili, sia delle loro dinamiche. La salvaguardia degli elementi capaci di indurre efficienza, sia sul fronte delle spese che su quello del prelievo, dovrebbe far leva sul riferimento agli standard, svincolando le assegnazioni delle risorse dai flussi di spesa e di entrata storici, con un approccio di tipo culturale, facendo ricorso ad una strumentazione informativa più sofisticata.

Nel nuovo contesto di tipo federale delineato dalla riforma costituzionale in atto e nel quale molto ampia sarà la devoluzione dei poteri legislativi, amministrativi e di spesa agli organi locali di governo, altrettanto significativa deve essere la crescita di autonomo potere decisionale e di responsabilità finanziaria che essi devono essere chiamati ad esercitare dal lato delle entrate e delle spese.

6. Personale

Un aspetto particolare del processo di delega o di attribuzione di funzioni riguarda l'assegnazione all'ente delegato di personale e la messa a disposizione di beni regionali.

Già la legge regionale n.18 del 1973 prevedeva il comando per i propri dipendenti su richiesta degli enti delegati con oneri a carico della Regione.

In questa fase l'attuazione di tale previsione è rimessa alle singole leggi di delega, che, senza alcun coordinamento fra loro, dispongono in maniera diversa, creando flussi di risorse umane e patrimoniali specificatamente destinate e, quindi, non liberamente utilizzabili dall'ente locale nell'ambito della sua autonoma potestà organizzativa.

Con la legge regionale 27.10.1983, n.25 si stabiliscono i criteri per disciplinare la definitiva assegnazione agli uffici regionali e agli Enti locali del personale messo a disposizione della Regione in attuazione del D.P.R. 24.7.1977, n.616 e della legge 21.10.1978, n.641, abbandonando progressivamente l'istituto del comando.

Anche con riferimento ai beni mobili, immobili e alle attrezzature, oltre a richiedere una loro puntuale individuazione, si sostituisce la generica messa a disposizione con il trasferimento in proprietà, in relazione alla funzione conferita.

I meccanismi su descritti sono rimasti in vigore nella attuale fase di recepimento dei decreti attuativi della legge Bassanini⁵⁷.

⁵⁷ Qui di seguito sono elencati i DPCM di trasferimento del personale alle Regioni ed enti locali, compresa la Regione Calabria.

DPCM 13 novembre 2000, " Criteri di ripartizione e ripartizione tra regioni delle risorse umane individuate per l'esercizio delle funzioni conferite con decreto 31 marzo 1998, n. 112 in materia di incentivi alle imprese";

Il decreto ha individuato un contingente complessivo di n. 26 unità di personale da trasferire alle Regioni, relativamente alla materia degli incentivi alle imprese. Nel decreto non vengono specificate le qualifiche, ma garantita almeno una unità di personale da destinare alle regioni; alla regione Calabria risulta assegnata n. 1 unità.

DPCM 13 novembre 2000 "Criteri di ripartizione e ripartizione tra regioni e tra gli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di viabilità".

L'art. 3 del decreto stabilisce il contingente numerico del personale in 3.920 unità di personale non dirigenziale; nello stesso decreto viene definita la percentuale di ripartizione

dello stesso per regioni, percentuale che tiene conto dei parametri predefiniti dal Ministero, (estensione chilometrica, ammontare delle risorse finanziarie spettanti a ciascuna regione); alla regione Calabria vengono assegnate n. 245 unità non con qualifica non dirigenziale (pari al 6,3% del totale generale).

Il contingente numerico del personale dirigenziale è individuato in n. 40 unità per tutte le regioni; alla regione Calabria sono assegnati n. 2 posizioni dirigenziali.

Con il decreto 22.12.2000 le unità di personale sono state ripartite anche alle province, oltre che alla regione Calabria, suddivise per qualifiche.

DPCM 13 novembre 2000 "Criteri di ripartizione e ripartizione tra regioni e tra enti locali per l'esercizio di funzioni conferite dal d. lgs. n.112 del 1998, in materia di demanio idrico".

All'art. 3 del decreto si definisce il totale del contingente numerico del personale in n. 104 da trasferire alle Regioni, secondo il criterio della incidenza delle ore lavorative impiegate per la gestione dei beni del demanio idrico sul totale delle ore lavorate per la gestione di tutte le attività afferenti i servizi demaniali dal personale in servizio.

Alla regione Calabria sono assegnate n. 3 unità.

DPCM 13 novembre 2000 "Criteri di ripartizione e ripartizione tra le regioni e tra gli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal d. lgs. n.112 del 1998 in materia di trasporti".

Il decreto individua un contingente di n. 165 unità di personale da trasferire alle province; la ripartizione è effettuata sulla base della dislocazione territoriale degli uffici provinciali della motorizzazione civile.

Nel successivo decreto ministeriale del 22.12.2000, sono inserite unità di personale da trasferire direttamente alla regione Calabria, senza alcuna specificazione circa le qualifiche delle unità di personale da trasferire.

DPCM 12 settembre 2000 "Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi di cui all'art. 108 d. lgs.n. 112 del 1998 in materia di protezione civile".

Per l'esercizio delle funzioni e compiti amministrativi il personale appartenente ai ruoli del dipartimento della protezione civile da trasferire a regioni, province è determinato in n. 60 unità. Con successivo decreto del 22.12.2000, sono assegnate n. 3 unità alla regione Calabria nell'ambito del contingente complessivo individuato; nessuna specificazione è stata inserita circa la qualifica di appartenenza di ciascuna unità.

DPCM 13 novembre 2000 "Criteri di ripartizione e ripartizione tra le regioni per l'esercizio di funzioni conferite dal d. lgs. n.112 del 1998, in materia di salute umana e sanità veterinaria".

Il decreto ha individuato quale criterio per l'individuazione delle risorse umane da trasferire (n. 32 unità), quello dell'entità demografica di ciascuna regione e con la previsione di una percentuale di attribuzione fissa pari al 10%. Alla regione Calabria è stata attribuita n. 1 unità, qualifica C2.

DPCM 13 novembre 2000 "Criteri di ripartizione e ripartizione tra le regioni per l'esercizio delle funzioni conferite dal d. lgs.n. 112 del 1998 in materia di concessione di trattamento economico a favore degli invalidi civili".

Sulla base dei decreti attuativi della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998 alla Regione Calabria sono state assegnate n. 842 unità, così ripartite: n. 294 area del territorio, ambiente ed infrastrutture; n. 470 mercato del lavoro; n. 40 servizi alla persona e alla comunità; n.30 ai trasporti; n. 1 allo sviluppo economico e attività produttive (Tab. 17).

La successiva tabella 23 ripartisce il personale secondo l'ente di destinazione.

Alle Province sarà trasferito il maggior contingente di personale con n.262, unità, seguite dai Comuni, con n. 38 unità e alla Regione le restanti n. 35 unità.

Nel decreto viene stabilito il contingente numerico del personale in n. 557 unità e trasferito alle regioni in base al numero degli assistiti per ogni regione con riferimento alla data del mese di ottobre 1999. Alla Regione Calabria sono state assegnate n. 28 unità per diverse qualifiche.

DPCM 13 novembre 2000 "Criteri di ripartizione e ripartizione tra le regioni e tra gli enti locali per l'esercizio di funzioni conferite con d. lgs.n. 112 del 1998, in materia di istruzione scolastica.

Il decreto prevede un contingente di n. 103 unità di personale da trasferire alle regioni, il contingente è trasferito alle regioni in via principale, sulla base della popolazione scolastica, assicurando ad ognuna un contingente di personale omogeneo in termini di quantità e qualità.

DPCM 12 settembre 2000, "Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa".

Con il decreto sono individuate le risorse umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle Regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e compiti di polizia amministrativa. Tale decreto ha provveduto a stabilire la decorrenza del conferimento e contestuale trasferimento delle funzioni: dal 1° gennaio 2001 le regioni provvedono al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 162, comma 1 del d. lgs. 112 del 1998,(gare di autoveicoli, motoveicoli, ciclomotori...); per le province la decorrenza viene prevista anche al 1° gennaio 2001 ai sensi dell'art. 163, comma 3, dl lgs. 112 del 1998, egualmente per i Comuni, secondo quanto definiti dall'art. 163, comma 2, stesso decreto legislativo.Per l'esercizio delle funzioni amministrative di cui al DPCM citato il personale dei ruoli del Ministero da trasferire viene determinato in n. 123 unità, insieme alle risorse finanziarie ammontanti a 6.102.536.640.

Con il DPCM 22 dicembre 2000 sono state individuate le unità spettanti alla regione Calabria, che complessivamente risultano a n. 7.

Regione Calabria

TAB. 23

RISORSE UMANE DA TRASFERIRE ALLA REGIONE - ALLE PROVINCE ED AI COMUNI

Materie del d. lgs. 112/98	Regione	Province	Comuni	Totale	
Sviluppo economico e attività produttive	Incentivi alle imprese	1	0	0	1
	Energia, miniere e risorse geotermiche				
	Spese di funzionamento				
	Totale	1	0	0	1
Territorio, ambiente ed infrastrutture	Ambiente				
	Interventi ambientali				
	Opere pubbliche:				
	Opere marittime	8 +1 dir	10	10	29
	Difesa del suolo				
	Spese personale				
	Viabilità:				
	Manutenzione ordinaria	6 + 2 dir.	239	0	247
	Spese in conto capitale annuale				
	Piano straordinario di intervento				
	Spese del personale				
	Spese di funzionamento				
	Demanio idrico	3	0	0	3
	Trasporti	4	8	0	12
	Protezione civile	3	0	0	3
Centro assistenza pronto intervento					
Totale	27	257	10	294	

Servizi alla persona e alla comunità	Salute umana e sanità veterinaria	1	0	0	1
	Invalidi civili	0	0	28	28
	Formazione professionale				
	Istruzione scolastica	6	5	0	11
	Totale	7	5	28	40
Polizia Amministrativa	Polizia amministrativa	2	2	3	7
	Totale	2	2	3	7
Totale meterie d. lgs. 112/98		37	264	41	342
Agricoltura d.lgs. 143/77					
Mercato del lavoro d.lgs 469/97		18	452		470
Trasporti d.lgs.422/97		30			30
Ex Mezzogiorno-					
Totale generale					842

Fonte: Dati elaborati dalla Corte dei Conti su dati DDPCM

In materia di personale la legge regionale n. 34 del 2002, affida al dirigente competente, sulla base del parere espresso dal "Comitato per le politiche del personale", il compito di definire il contingente di personale da distaccare presso gli Enti locali, distinto per qualifiche e figure professionali; di individuare il personale che svolge le funzioni oggetto di conferimento, di quello interessato a transitare presso gli Enti locali e di quello da distaccare presso i medesimi per lo svolgimento delle funzioni ad essi conferite.

Il trasferimento può interessare tutto il personale assegnato ad intere strutture della Giunta le cui competenze siano oggetto di conferimento agli Enti locali.

Il personale trasferito conserva la posizione giuridica ed economica in godimento presso l'ente di appartenenza e viene inquadrato nel nuovo ente sulla base di apposite tabelle di equiparazione; ad esso è assicurata la progressione orizzontale e verticale cui ha diritto.

La Regione ha avviato con notevole ritardo le procedure di ricognizione, prima, e di trasferimento, poi, del personale coinvolto nel processo di decentramento Enti locali.

In sede istruttoria sono rimaste inevase le richieste dirette agli uffici regionali competenti riguardanti l'entità del personale coinvolto nel passaggio agli Enti Locali.⁵⁸

Solo di recente la Regione Calabria ha predisposto il trasferimento alle Province delle funzioni in materia di istruzione scolastica, beni e attività culturali, di formazione professionale ed agricoltura.

Il primo decreto ha previsto il trasferimento di complessive n. 22 unità; il secondo trasferisce n. 650 unità in organico presso i Coordinamenti provinciali - Uffici orientamento e Centri regionali di Formazione professionali⁵⁹, ed il terzo il personale in servizio presso le strutture

⁵⁸ Note di risposta dell'Amministrazione prot. N.253 dell'1.3.2005 e n. 2448 del 3.5.2005; audizione del Dirigente del Dipartimento Enti locali Decentramento del 26.4.2005.

⁵⁹ Come rilevato in sede istruttoria dal responsabile del Dipartimento degli Enti locali, ad oggi il trasferimento del personale non coinvolge direttamente la provincia di Catanzaro non essendo sede di uffici periferici regionali. Essa è destinataria soltanto delle funzioni, compiti e risorse finanziarie.

periferiche del Dipartimento Agricoltura aventi sede nelle rispettive Province.

Dal contenuto dei provvedimenti sinora adottati emerge che il passaggio in atto coinvolge il personale impiegato presso gli uffici periferici regionali, con esclusione di quello in organico presso le strutture della Giunta regionale.

L'avvio dei processi di decentramento delle competenze e quindi delle risorse umane e finanziarie dovrebbe, di contro, fornire alla Regione l'occasione per una ridefinizione dell'assetto organizzativo generale dell'Ente diretto a perseguire i seguenti obiettivi:

- razionalizzare le strutture di massima dimensione ed eventuale loro riagggregazione per aree funzionali di attività rideterminando le strutture organizzative intermedie e di base in funzione di tale razionalizzazione e loro ricomposizione nell'ambito delle unità organizzative di massima dimensione;
- reimpostare tutti i processi amministrativi, funzionali ed erogativi al fine di conseguire adeguate economie procedurali e realizzare una conseguente liberazione di risorse umane da ridestinare, ed economie finanziarie da reinvestire per altre finalità;
- realizzare un complessivo sistema di trasferimenti e deleghe di attribuzione in grado di effettivamente valorizzare il potenziale funzionale degli Enti locali, attraverso il completamento delle azioni in atto e l'attivazione di nuovi processi di trasferimento o delega sulla base della ricognizione delle competenze delegabili o trasferibili, da realizzarsi anche mediante forme sperimentali e/o progetti speciali.⁶⁰

⁶⁰ Gli obiettivi indicati nel testo rappresentano le finalità poste dalla legge regionale 7 agosto 2002, n.31 recante "Misure organizzative di razionalizzazione e di contenimento della spesa per il personale", che precede la legge regionale n. 34 del 2002 di trasferimento delle funzioni agli enti locali.

APPENDICE