

Il costo delle funzioni conferite alle Regioni

di Salvatore Bilardo

Sommario

1. *Il principio di correlazione tra funzioni conferite e mezzi per il loro esercizio.* – **2.** *I criteri per la determinazione delle risorse.* – **3.** *L' "Accordo Pajno".* – **4.** *Il criterio dell'attualizzazione della media storica e il principio di congruità.* – **5.** *Il lavoro dei tavoli tecnici ed il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato.* – **6.** *L'entità delle risorse finanziarie trasferite dal bilancio statale per l'anno 2001 e l'istituto dell'avvalimento.* – **7.** *Il conferimento delle funzioni per le Regioni a statuto speciale.* – **8.** *Risorse finanziarie e federalismo fiscale.* – **9.** *La Regione titolare della politica economica nell'ambito del proprio territorio.* – **10.** *Le ipotesi in cui sussistono vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse.*

1. Il principio di correlazione tra funzioni conferite e mezzi per il loro esercizio

Nel processo di decentramento amministrativo avviato dal Capo I della legge n. 59/1997 un momento di fondamentale importanza è rappresentato dall'individuazione delle risorse, finanziarie ed umane, e dei beni necessari all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

L'esplicazione di una reale autonomia non può, infatti, prescindere dalla garanzia di risorse e beni adeguati al nuovo quadro di competenze delineato dal Capo I della legge n. 59/1997, dai relativi decreti legislativi (n. 143/1997, n. 422/1997, n. 469/1997, n. 112/1998) e dalle leggi regionali emanate in attuazione dell'articolo 4 della medesima legge n. 59/1997.

Il principio della necessaria correlazione tra funzioni conferite e mezzi per il loro esercizio, fortemente voluto dal mondo delle autonomie dopo l'esperienza sicuramente non positiva degli anni '70, è insito implicitamente nell'intero sistema di federalismo amministrativo ed è stato sancito in maniera espressa

dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 422/1998 e dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998.

Il primo dei predetti decreti legislativi, in materia di trasporto pubblico locale, subordina, infatti, l'attuazione dei conferimenti all'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che provveda, contestualmente, all'attribuzione alle Regioni delle relative risorse. La contestualità è, quindi, stata posta come condizione indispensabile per l'esercizio dei nuovi compiti e a garanzia dell'effettivo espletamento degli stessi.

Molto più chiaramente l'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998 stabilisce che i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dall'articolo 7 della legge n. 59/1997 determinano la decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite alle regioni e agli enti locali; decorrenza che non può che essere contestuale "...all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative...".

Il nodo che le predette norme non hanno comunque sciolto, con non pochi problemi, com'è noto, soprattutto, nel settore degli indennizzi per danni da trasfusione ed emoderivati, è quello se il principio in parola debba essere ritenuto rispettato con l'emanazione dei d.P.C.M. e, cioè, al momento della determinazione delle risorse in termini di competenza, o, piuttosto, se lo stesso sia realmente garantito solo al momento dell'effettiva erogazione in termini di cassa delle risorse in parola da parte dello Stato.

2. I criteri per la determinazione delle risorse

Ma quali sono state le coordinate poste dalle fonti primarie per la redazione dei vari d.P.C.M., individuate dall'articolo 7 della legge n. 59/1997 come lo strumento giuridico più idoneo a determinare le risorse da trasferire?

I criteri per la determinazione delle risorse finanziarie sono indicati, in via generale, dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998, mentre regole specifiche sono recate dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 422/1997, in materia di trasporto pub-

blico locale, e dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 469/1997, in materia di mercato del lavoro. In particolare, mentre in materia di trasporto pubblico locale la quantificazione è avvenuta sulla base di accordi di programma tra il Ministero dei trasporti e della navigazione e la Regione interessata, che hanno assunto a base di riferimento i conti economici delle aziende e delle gestioni governative concessionarie dei servizi di trasporto oggetto del conferimento, in materia di mercato del lavoro, le risorse finanziarie occorrenti sono state valutate nel limite massimo delle spese effettivamente sostenute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio finanziario 1997. Tra i principi direttivi nel lavoro di determinazione del costo delle funzioni conferite, sicuramente i più rilevanti sono quelli recati dal decreto legislativo n. 112/1998, che all'articolo 7, comma 3, fissa la necessità di tener conto, tra l'altro:

- a) delle risorse utilizzate dallo Stato in un arco temporale pluriennale (da 3 a 5 anni);
- b) dell'andamento complessivo delle spese finali del bilancio dello Stato;
- c) dei vincoli, degli obiettivi e delle regole contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

L'individuazione delle risorse deve essere tale, peraltro, da soddisfare il requisito della congruità (chiaramente enunciato dall'articolo 7 della legge n. 59/1997) e, cioè, da un lato, di garantire un efficace esercizio delle funzioni oggetto di conferimento, dall'altro, di evitare una sopravvalutazione delle risorse necessarie all'esercizio stesso.

3. L'“Accordo Pajno”

La formulazione dell'articolo 7 in esame, poco chiara in alcuni suoi punti e poco adeguata a fornire paletti certi per l'effettuazione della complessa operazione di determinazione delle risorse da trasferire, ha indotto Governo, Regioni ed Enti locali a ricorrere, com'è noto, ad un apposito accordo in Conferenza Unificata per illuminare i punti oscuri e pervenire ad un'interpretazione concordata dei criteri e dei parametri indicati

dal predetto articolo 7.

Il cosiddetto “Accordo Pajno”, sancito, ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo n. 281/1997, nella Conferenza Unificata del 22 aprile 1999 (modificato il 14 novembre 1999 ed integrato il 20 gennaio 2000) ha di fatto costituito “...l’accordo quadro generale nel quale sono puntualmente definiti i criteri ed i parametri, di contenuto e di metodo, per l’attività di elaborazione e predisposizione dei singoli d.P.C.M....”.

In particolare, il predetto accordo ha stabilito:

a) l’ambito di riferimento, individuato nei tre settori in cui si esplicita il decreto legislativo n. 112/1998 (sviluppo economico ed attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità), nonché nelle materie disciplinate da altri decreti legislativi, fatti salvi i criteri e i parametri speciali negli stessi contenuti e sopra richiamati (decreto legislativo n. 469/1997, in materia di mercato di lavoro, decreto legislativo n. 143/1997, in materia di agricoltura, decreto legislativo n. 422/1997, in materia di trasporto pubblico locale). Pertanto, le regole contenute nell’accordo hanno trovato applicazione integrale nei settori disciplinati dal decreto legislativo n. 112/1998, mentre hanno avuto carattere integrativo negli altri settori;

b) i criteri per la quantificazione delle risorse finanziarie per le spese di intervento (stanziamenti definitivi di competenza rilevati dai conti consuntivi degli esercizi 1995/1996/1997; principio di congruità; attualizzazione all’anno 2000);

c) i criteri per la quantificazione delle risorse di personale (sia con riferimento a quello utilizzato dallo Stato che con riferimento a quello necessario);

d) i criteri per la definizione delle spese di funzionamento (stanziamenti di competenza dell’ultimo esercizio) e dei beni;

e) il principio della contestualità nel trasferimento dei beni e delle risorse in favore delle Regioni, delle Province e dei Comuni direttamente da parte dello Stato e, cioè, anche nell’ipotesi di funzioni subconferite dalle Regioni a questi ultimi.

Relativamente ai criteri per la quantificazione delle risorse finanziarie, l’accordo in esame ha, in primo luogo, chiarito che ai fini della determinazione del costo delle funzioni “per spese uti-

lizzate dallo Stato” prima del conferimento vanno intesi, non già i pagamenti o gli impegni, che possono essere influenzati nel loro andamento dall’inerzia delle Amministrazioni statali titolari delle funzioni, bensì gli stanziamenti di competenza rilevati dai conti consuntivi, individuando, nell’ambito del procedimento di spesa, il momento politico-autorizzatorio quale l’unico legittimato a definire il costo delle funzioni, in quanto espressione del Parlamento e, cioè, dell’organo istituzionale maggiormente rappresentativo della volontà nazionale.

Inoltre, con l’accordo in esame viene chiarito che l’arco temporale da prendere a riferimento, da scegliere tra i 3 e i 5 anni indicati dal legislatore, sia il triennio 1995-1997 e, cioè, il triennio precedente il conferimento delle funzioni.

Circa, poi, l’attualizzazione all’anno 2000 della media storica (1995-1996-1997) delle dotazioni definitive di competenza di ciascun capitolo di bilancio interessato, viene precisato che la stessa è da operare applicando alla media del triennio della spesa relativa alle funzioni trasferite il medesimo incremento percentuale registrato dal relativo stato di previsione nell’anno 2000 rispetto alla media dello stesso triennio.

Infine, qualora i predetti criteri non fossero sufficienti, occorre ricorrere al principio di congruità, con riferimento sia al bilancio dello Stato che ai bilanci regionali o locali.

4. *Il criterio dell’attualizzazione della media storica e il principio di congruità*

Come si può ben rilevare dalle note metodologiche allegate agli schemi di d.P.C.M. per la determinazione dei beni e delle risorse da trasferire alle Regioni e agli Enti locali nelle diverse materie, la quantificazione delle risorse finanziarie è in genere avvenuta mediante l’applicazione del criterio dell’attualizzazione all’anno 2000 della media storica (1995-1996-1997) degli stanziamenti definitivi (cioè tratti dai conti consuntivi, registrando in tal modo le integrazioni alle previsioni iniziali apportate dalle leggi di assestamento di bilancio in corso d’anno) di competenza di ciascun capitolo interessato.

Non sono però mancate le ipotesi in cui il predetto criterio è stato integrato, ora a favore delle Regioni ora a favore dello Stato, dal principio di congruità, come nel caso della quantificazione delle risorse in materia di salute umana e veterinaria, pubblica istruzione, catasto, incentivi alle imprese.

Si ritiene utile a tale proposito richiamare l'attenzione, a titolo esemplificativo, sulla determinazione del costo delle funzioni gestite in convenzione dal Mediocredito Centrale e dall'Artigiancassa operata con il d.P.C.M. in materia di incentivi alle imprese.

Nelle predette fattispecie, infatti, è sembrato ragionevole integrare il criterio della media storica attualizzata con il principio di congruità per il bilancio dello Stato e per il bilancio delle Regioni, così come previsto dalla lettera *d)* del punto 3 dell' "Accordo Pajno", con riferimento ai capitoli n. 7443 e n. 7775 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del bilancio dello Stato.

Relativamente al capitolo n. 7775 (apporti al fondo per la concessione delle agevolazioni per l'acquisto di nuove macchine utensili o di produzione di cui alla legge n. 1329/1963, gestito di convenzione dal Mediocredito Centrale), l'applicazione del criterio della media storica attualizzata avrebbe condotto ad una quantificazione di trasferimenti a regime alle Regioni di soli 55 miliardi annui.

Si è quindi ritenuto opportuno far riferimento più ragionevolmente al fabbisogno rappresentato dal Mediocredito centrale e posto a base delle scelte operate in sede di predisposizione del disegno di legge finanziaria 2000. Il costo della funzione attualmente gestita in convenzione dal Mediocredito centrale è stato pertanto quantificato in 310 miliardi annui.

Relativamente, invece, al capitolo n. 7743 (apporti al fondo contributi per il pagamento degli interessi sulle operazioni di credito agevolato alle imprese artigiane di cui all'articolo 37 della legge n. 949/1952 gestito in convenzione dall'Artigiancassa), si è ritenuto che il costo della funzione a regime potesse essere congruamente quantificato in 400 miliardi di lire, atteso che la media degli stanziamenti definitivi del triennio

TAB. 1 *Risorse da trasferire alle Regioni e agli Enti Locali in attuazione della Legge n. 59/1997 (in migliaia di lire)*

	2001	2002	2003 e succ.
Totale costo delle funzioni trasferite alle Regioni e agli EE.LL.	10.057.966.714	10.820.227.690	10.541.227.690
Entrate conferite alle Regioni in detrazione	- 304.000.000	- 304.000.000	- 304.000.000
TOTALE	9.753.966.714	10.516.227.690	10.237.227.690
Risorse per funzioni in materia di catasto	80.000.000	80.000.000	80.000.000
Risorse per funzioni in materia di uffici metrici	14.400.000	14.400.000	14.400.000
TOTALE	9.848.366.714	10.610.627.690	10.331.627.690

1995/1997 attualizzata al 2000 sarebbe stata pari a 438 miliardi di lire e che la media dei finanziamenti riconosciuti sulla base delle domande presentate nel medesimo triennio dai beneficiari si è attestata in circa 380 miliardi di lire.

Anche in questo caso, si è ritenuto ragionevole di determinare il costo della funzione sulla base dell'effettiva esigenza del settore.

5. Il lavoro dei tavoli tecnici ed il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato

I tavoli tecnici istituiti per ciascuna area di funzioni conferite hanno operato, pertanto, nel rispetto delle direttive contenute nell'articolo 7 del decreto legislativo n. 112/1998 ed esplicitate nel citato "Accordo Pajno".

L'intenso lavoro ha condotto all'elaborazione di "blocchi" di d.P.C.M. riconducibili a tre distinte fasi:

- a) quantificazione complessiva del costo della funzione indistintamente per tutte le Regioni e per tutti gli Enti locali;
- b) ripartizione per ambiti regionali;
- c) ripartizione tra Regione ed Enti locali nell'ambito di ciascuna Regione sulla base delle leggi regionali di subconferi-

mento e delle relative delibere in materia finanziaria.

La redazione dei vari Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ha, peraltro, consentito alla Ragioneria Generale dello Stato di sottolineare il proprio ruolo di organo garante non tanto degli equilibri finanziari dell'ente Stato, quanto di tutore dell'intera finanza pubblica, attento, pertanto, a garantire che l'intera operazione avvenisse a costo zero per i diversi livelli istituzionali interessati e non solo per lo Stato.

Ciò, ovviamente, in linea con la legge n. 468/1978 e successive modificazioni, che ha accentuato l'attenzione nei confronti della situazione finanziaria degli enti pubblici diversi dallo Stato (consolidamento dei conti pubblici, omogenizzazione dei sistemi contabili, controllo dei flussi di cassa) e con i recenti orientamenti normativi – d'altronde richiesti dalla necessità di rispettare i Parametri di Maastricht – volti a considerare la finanza pubblica nella sua unitarietà (monitoraggio, patto di stabilità interno).

La necessità di monitorare e consolidare i conti pubblici, di valutare la finanza pubblica con riferimento al complesso di enti direttamente o indirettamente interessati, già evidenziata dal legislatore alla fine degli anni '70 (Titolo IV "Conti della Finanza Pubblica" legge 468/78) è, infatti, ancor più avvertita con i nuovi processi di integrazione europea ed internazionale: il consolidamento dei conti a livello UE ed internazionale richiede che anche gli enti ed organismi a finanza derivata siano coinvolti nel miglioramento delle finanze pubbliche derivante dall'adesione al "patto di stabilità e crescita", che impone ai Paesi membri il coordinamento delle politiche di tutto il settore e la conformità ai principi generali della Comunità Europea.

Conseguentemente, il processo di decentramento della titolarità della spesa non può non richiedere attenzione alla copertura finanziaria della stessa (articolo 27 della legge n. 468/1978), garantendo la tutela contenuta nell'articolo 81 della Costituzione anche ai bilanci degli enti pubblici diversi dallo Stato.

6. *L'entità delle risorse finanziarie trasferite dal bilancio statale per l'anno 2001 e l'istituto dell'avvalimento*

L'entità delle risorse finanziarie da trasferire complessivamente dal bilancio dello Stato alle Regioni e agli Enti locali a seguito di tale complessa operazione e delle disposizioni contenute negli articoli 52 e 138 della legge finanziaria 2001, ammonta complessivamente a circa 10.000 miliardi annui (al netto del conferimento di entrate per 304 miliardi annui ed escluse le spese per il personale, gli interventi connessi alle funzioni ex Agensud, complessivamente quantificati in 6.797 miliardi, e le risorse in materia di edilizia residenziale pubblica, pari a circa 4.500 miliardi).

L'effettivo conferimento delle funzioni in quanto subordinato, come sopra richiamato, al trasferimento dei mezzi necessari per farvi fronte, decorre, com'è noto, dall'anno 2001, con la conseguente necessità di stabilire, attraverso il metodo concordato tra Governo ed Autonomie locali seguito nel corso dell'intero processo di definizione delle risorse, regole certe per il passaggio, senza soluzioni di continuità, tra Amministrazioni statali e Autonomie interessate, dell'esercizio delle funzioni, con riferimento sia alla titolarità degli atti amministrativi che alla conseguente regolazione dei rapporti finanziari.

L'articolo 52, comma 1, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per l'anno 2001), ferma restando la titolarità dell'esercizio delle funzioni in capo alle Regioni e agli Enti locali, ha previsto la possibilità per ciascuna Regione e per ciascun Ente locale di avvalersi, in attesa del completamento delle procedure di mobilità del personale e comunque per non più di un anno, delle strutture delle Amministrazioni o degli Enti (ANAS) titolari delle funzioni e dei compiti prima del loro conferimento.

Inoltre, sulla base dell'interpretazione formulata dal Commissario straordinario per il federalismo amministrativo in linea con il principio della contestualità tra effettivo esercizio delle funzioni e trasferimento delle risorse necessarie allo stesso, fino alla pubblicazione dei d.P.C.M. di riparto tra Regioni, Province e Comuni in ciascun ambito regionale (e, cioè, fino alla pubbli-

cazione dei d.P.C.M. per così dire di terza fase avvenuta il 21/02/2001) l'esercizio delle funzioni e dei compiti in questione è rimasta in capo alle Amministrazioni statali e agli Enti titolari degli stessi prima del conferimento.

Con tale interpretazione, peraltro, il Commissario straordinario, forse anche inconsapevolmente, ha dato un sua risposta alla questione sopra posta sul momento in cui si realizza l'effettivo trasferimento delle risorse, individuando tale momento nella determinazione delle stesse in termini di competenza con la pubblicazione dei d.P.C.M.

Gli effetti finanziari dell'esercizio delle funzioni da parte delle Amministrazioni statali e degli Enti titolari nel periodo transitorio (cioè, dal 1° gennaio 2001 alla conclusione delle procedure di mobilità del personale in relazione alle quali è consentito l'istituto dell'avvalimento) sono stati regolati, anche in questo caso, con accordi in Conferenza Unificata del 6 e del 21 dicembre 2000 e del 1 febbraio 2001.

In particolare, l'accordo del 6 dicembre 2000, conserva al Ministero della Pubblica Istruzione la gestione degli istituti professionali, mentre l'accordo del 21 dicembre 2000 in materia di viabilità assegna all'ANAS i sei dodicesimi dei trasferimenti finanziari previsti per la manutenzione ordinaria, per le spese di funzionamento e per le spese di personale ed il tre per cento dei trasferimenti finanziari previsti per spese d'investimento (a carattere continuativo e piano straordinario di intervento). L'accordo in materia di viabilità è stato poi seguito da un ulteriore accordo nella Conferenza Unificata del 26 luglio 2001, che ha conservato all'ANAS l'esercizio delle funzioni fino al 30 settembre 2001, in conseguenza dei ritardi nel trasferimento del personale.

L'accordo del 1° febbraio 2001 che concerne le restanti materie (incentivi alle imprese, salute umana e veterinaria, invalidi civili, protezione civile, energia e risorse minerarie, opere pubbliche, demanio idrico, trasporti, ambiente) comporta, invece, l'assegnazione alle Amministrazioni interessate dei 6/12 delle risorse necessarie per le spese di funzionamento (e, cioè, fino alla prevista conclusione delle procedure di mobilità del perso-

nale) ad eccezione del d.P.C.M. in materia di invalidi civili, per il quale al Ministero dell'Interno sono riconosciute 2/12 delle risorse per spese di funzionamento o eventuali risorse richieste nell'ipotesi di avvalimento. Le restanti risorse, ivi incluse quelle di intervento, sono riconosciute dal predetto accordo del 1° febbraio 2001 alle Regioni e agli Enti locali, salvo diversa indicazione delle Amministrazioni interessate per spese di intervento urgenti che abbiano posto in essere o prevedano di dover porre in essere.

L'anno 2001 si prefigura, quindi, come un anno di transizione che potrebbe comportare problemi di non poco conto nella gestione delle predette funzioni; problemi che solo una corretta applicazione del principio di leale collaborazione tra Amministrazioni statali e autonomie locali può consentire di affrontare e risolvere in modo da garantire il completo esercizio delle nuove competenze da parte di Regioni, Province e Comuni.

7. Il conferimento delle funzioni per le Regioni a statuto speciale

Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 112/1998, il conferimento delle funzioni in parola opera subordinatamente all'emanazione delle norme di attuazione previste dai rispettivi statuti; norme di attuazione che sono intervenute con carattere generale (tutte le funzioni del Capo I della legge n. 59/1997) per quanto concerne la Regione Sardegna e solo in specifici settori (trasporti, mercato del lavoro, uffici metrici, catasto, difesa del suolo e demanio marittimo) in altre Regioni a statuto speciale.

Dall'attuale quadro normativo emerge, pertanto, che la gran parte delle funzioni oggetto di conferimento è rimasta di competenza statale nei territori delle predette Regioni. Tra le questioni che rendono problematico il conferimento in parola vi è sicuramente quella della scelta di trasferire o meno al contempo le relative risorse; scelta che richiede un'attenta valutazione dei compiti oggetto di conferimento e delle funzioni già di competenza delle Regioni a statuto speciale per disposizioni statutarie e di attuazione.

Infatti, solo la presenza di un ampliamento dei compiti giustifica l'erogazione di nuove risorse, atteso che le attuali funzioni, com'è noto, trovano copertura nell'ambito dei decimi di tributi erariali devoluti.

I d.P.C.M. pubblicati in attuazione dell'articolo 7 della legge n.59/1997 al momento producono effetti giuridici nei soli riguardi delle Regioni a statuto ordinario; l'inclusione delle Regioni a statuto speciale nel riparto delle risorse trasferite svolge l'esclusiva funzione di consentire di isolare nell'ambito del costo di ciascuna funzione la quota di spettanza delle Regioni a statuto ordinario, senza alcuna determinazione in ordine alla spettanza o meno delle risorse in favore delle Regioni a statuto speciale; determinazione che non può che essere assunta in sede di predisposizione delle previste norme di attuazione degli statuti. Il decreto legislativo n. 234/2001, nel conferire alla Regione Sardegna le funzioni amministrative del Capo I della legge n. 59/1997, relativamente alla quantificazione delle risorse distingue tra funzioni trasferite e funzioni delegate.

In particolare, per le funzioni trasferite è previsto l'adeguamento dell'ordinamento finanziario, mediante incremento dei decimi dei tributi erariali da devolvere.

Nelle more del predetto adeguamento si rinvia ad un apposito d.P.C.M. di quantificazione delle risorse finanziarie, patrimoniali e umane. Per le funzioni delegate è invece previsto un diverso strumento giuridico di determinazione delle risorse e, cioè, un decreto interministeriale Amministrazione competente/Tesoro, sentita la Regione. Pertanto, anche nel caso della Sardegna, in attesa dell'adozione dei soprarichiamati provvedimenti, le funzioni continuano ad essere esercitate dallo Stato.

8. Risorse finanziarie e federalismo fiscale

I vari d.P.C.M. nelle norme finali, volte a disciplinare il sistema di finanziamento delle funzioni a regime, richiamano l'articolo 10 della legge n.133/1999, per quanto concerne le Regioni, e il decreto legislativo n.360/1998, come modificato dall'articolo 12 della medesima legge n.133/1999, per quanto ri-

guarda le Province e i Comuni.

Si tratta del cosiddetto “federalismo fiscale”, sviluppato, relativamente alle Regioni, dal decreto legislativo n. 56/2000, con lo scopo di potenziare il passaggio da un sistema di finanziamento delle autonomie di tipo derivato ad un sistema basato su entrate proprie. L’applicazione al federalismo amministrativo delle disposizioni contenute nel citato decreto legislativo n.56/2000 – la cui decorrenza sebbene non chiaramente indicata sembra essere l’anno 2003 – comporta che il monte di risorse a carattere continuativo trasferite alle Regioni dal bilancio dello Stato (u.p.b. 7.1.2.23, cap. n.3980 e u.p.b. 7.2.1.23, cap. n.8755 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) siano, da tale anno, sostituite dalle compartecipazioni regionali all’Iva, dalle aliquote dell’addizionale regionale Irpef, nonché dalle aliquote di compartecipazione regionale alle accise sulle benzine di cui agli articoli 2, 3 e 4 del medesimo decreto legislativo n. 56/2000.

Pertanto, la scelta di sostituire i trasferimenti erariali con forme di “federalismo fiscale” è richiesta dall’articolo 119 della Costituzione nel testo riformulato dall’articolo 5 della legge costituzionale che ha modificato il Titolo V della parte II della Costituzione (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Le disposizioni contenute nel predetto articolo 119, nell’esplicitare il nuovo orientamento in materia di finanza regionale volto a far sì che ciascuna Regione viva per regola di mezzi propri, prevedono che le risorse finanziarie trasferite dal bilancio dello Stato devono avere carattere residuale e devono essere giustificate solo dal perseguimento di scopi diversi dal finanziamento del normale esercizio delle funzioni, che deve essere garantito da entrate proprie o da forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

Si va, quindi, via via delineando un assetto della finanza regionale che, sebbene permanga a carattere misto – in cui, cioè, trasferimenti erariali ed entrate proprie concorrono alla determinazione delle risorse a disposizione di ciascuna regione – privilegia le entrate originarie rispetto a quelle derivate.

L’obiettivo è quello di pervenire ad un rapporto equilibrato

tra trasferimenti erariali – che consentano di garantire un livello minimo di risorse per l'espletamento dei servizi indispensabili anche in funzione perequativa tra regioni ricche e regioni povere – ed entrate proprie – che consentano di responsabilizzare gli amministratori regionali non solo dal lato della spesa, ma anche da quello dell'entrata – con garanzia di reale esercizio di autonomia.

9. *La Regione titolare della politica economica nell'ambito del proprio territorio*

Nella prospettiva dell'esercizio di autonomi poteri tali da rendere la Regione effettivamente titolare della politica economica nel territorio regionale, appare necessario che sia lo Stato che le Autonomie locali interpretino, in via generale, il trasferimento delle risorse per il federalismo amministrativo senza vincoli di destinazione, in modo tale che ciascun ente valuti autonomamente l'opportunità, anche politica, di potenziare o ridurre gli interventi in determinati settori, attraverso una distribuzione delle risorse stesse in maniera diversa da quella storicamente determinata dallo Stato.

Infatti, sebbene sulla base dell'articolo 7, comma 3, lett. a), del decreto legislativo n.112/1998, la determinazione delle risorse da assegnare alle regioni per le singole materie e la conseguente ripartizione tra gli enti destinatari sono state operate considerando prevalentemente quanto "utilizzato" dallo Stato in ciascun territorio per l'esercizio delle singole funzioni, nessun limite è previsto a carico degli enti destinatari in ordine ad eventuali differenti valutazioni sulla priorità degli interessi della comunità locale da soddisfare.

In altri termini, ciascun ente può in piena autonomia riprogrammare l'utilizzo delle risorse in base a priorità differenti rispetto a quelle precedentemente stabilite a livello statale, privilegiando ad esempio gli interventi in campo sociale a discapito di quelli nel campo delle infrastrutture o viceversa.

Gli unici vincoli previsti dall'attuale quadro normativo possono essere individuati nell'articolo 5 del decreto legislativo

n.112/1998, che con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle Regioni e agli Enti locali prevede il potere sostitutivo di un Commissario *ad acta*, nominato dal Consiglio dei Ministri, o dello stesso Consiglio dei Ministri (in caso di assoluta urgenza), qualora sia accertata inattività con inadempimento di obblighi comunitari o con pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali; potere sostitutivo, quindi, fortemente limitato al verificarsi di situazioni assolutamente eccezionali.

10. *Le ipotesi in cui sussistono vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse*

Quanto fin detto vale, ovviamente, con riferimento alla generalità delle funzioni; ciò, tuttavia, non esclude l'esistenza di particolari vincoli di destinazione in relazione alla natura specifica di determinate funzioni oggetto di conferimento.

In particolare, laddove il conferimento si configura in maniera chiara ed esplicita in una delega di funzioni, quale ad esempio nell'ipotesi del trasporto pubblico locale su ferro (articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 422/1998) o degli incentivi alle imprese (titolo II del decreto legislativo n. 112/1998), la permanenza di vincoli di destinazione è espressamente richiesta dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 76/2000, recante i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni.

Nel caso del trasporto pubblico locale, poi, l'esistenza di obblighi di destinazione è consequenziale alla particolare modalità di finanziamento statale previsto per ciascun anno, essendo la stesso ancorato all'effettivo costo della funzione esercitata, da verificare di anno in anno.

In tale ipotesi, non si è, infatti, pervenuti ad una quantificazione teorica a regime delle risorse necessarie, ma si è ritenuto di recuperare lo schema classico di finanziamento delle funzioni delegate e, cioè, una quantificazione che garantisca l'integrale corrispondenza tra costo e risorse.

Per quanto concerne, invece, gli incentivi alle imprese l'articolo 47, comma 4, del decreto legislativo n. 112/1998, co-

me integrato dal decreto legislativo n. 443/1999, ha disposto che le risorse relative alle funzioni in materia confluiscono in un fondo unico regionale (il fondo di cui al comma 6 dell'articolo 19 del medesimo decreto legislativo), determinando in tal modo l'indisponibilità di tali risorse per scopi diversi dalle agevolazioni alle imprese, pur garantendo l'autonomia della Regione nell'amministrazione del fondo stesso e nell'individuazione dei settori dello sviluppo economico (artigianato, industria, commercio) da premiare o meno.

Vincoli di destinazione derivano, poi, ovviamente in relazione a risorse trasferite per spese di carattere pluriennale previste da leggi speciali, laddove, in particolare, l'utilizzo delle risorse per specifiche finalità deriva dalla volontà del Parlamento o dall'attività di programmazione dell'Amministrazione statale titolare della funzione prima del conferimento.

È questa l'ipotesi dei fondi recati dai d.P.C.M. in materia di opere pubbliche ("spese a carattere pluriennale previste da leggi speciali" e relativi residui di stanziamento), dei cui vincoli si è peraltro tenuto conto nel riparto degli stessi tra gli enti interessati.

Infine, specifica destinazione non possono non avere quelle risorse connesse a funzioni la cui titolarità comporta l'obbligo di erogazione di determinate provvidenze in favore di soggetti privati, quali, ad esempio, i fondi trasferiti in base al d.P.C.M. 26 maggio 2000 in materia di salute umana e veterinaria che includono in massima parte le risorse per il pagamento degli indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati (legge 210/1992).

Di un certo interesse si ritiene evidenziare, a conclusione del presente lavoro, l'entità delle risorse assegnate alle Regioni, agli Enti locali e allo Stato (sostanzialmente per la continuazione dell'esercizio delle competenze oggetto di conferimento nei territori delle Regioni a statuto speciale), con riferimento a ciascuna materia, per gli anni 2001-2002-2003 e successivi, attraverso le seguenti tabelle.

Costo delle funzioni di federalismo amministrativo (in migliaia di lire)

d.P.C.M.	Quota Regioni a Statuto Ordinario	Quota Enti Locali Regioni a Statuto Ordinario	Quota Stato Regioni a Statuto Speciale e accordi vari	TOTALE d.P.C.M. individuazione risorse
Salute umana e veterinaria	141.145.682	504.197	26.379.072	168.028.951
Invalidi civili	1.160.879	1.111.636	1.927.486	4.200.000
Istituti professionali	-	-	252.000	252.000
Istruzione scolastica	-	-	582.024.000	582.024.000
Protezione civile	12.967.941	31.164.622	9.137.437	53.270.000
Energia e risorse minerarie	318.171	1.175.440	2.162.389	3.656.999
Opere pubbliche	217.472.011	51.548.262	136.316.211	405.336.484
Viabilità	667.990.178	516.379.836	698.629.986	1.883.000.000
Polizia amministrativa	756.171	4.435.065	1.408.764	6.600.000
Demanio idrico	195.536	32.964	228.500	457.000
Trasporti	4.447.786	2.340.087	5.743.824	12.531.697
Ambiente	567.851.955	96.858.431	150.289.614	815.000.000
T.P.L. art. 8	1.404.225.688	-	-	1.404.225.688
T.P.L. art. 9	2.366.942.500	-	-	2.366.942.500
Mercato del lavoro d.P.C.M. 05/08/1999	32.677.347	10.669.841	-	43.347.188
Mercato del lavoro d.P.C.M. 14/12/2000	34.845.216	302.049.989	-	336.895.205
Incentivi alle imprese	1.071.255.652	-	262.344.348	1.333.600.000
Agricoltura	638.600.000	-	-	638.600.000
TOTALI	7.162.852.713	1.018.270.370	1.876.843.631	10.057.966.714
Entrate demanio idrico R.S.O.	252.225.000	-	-	- 252.225.000
TOTALE	6.10.627.713	1.018.270.370	1.876.843.631	9.805.741.714
<i>Costo delle funzioni federalismo amministrativo anno 2002 (in migliaia di lire)</i>				
d.P.C.M.	Quota Regioni a Statuto Ordinario	Quota Enti Locali Regioni a Statuto Ordinario	Quota Stato Regioni a Statuto Speciale e accordi vari	TOTALE d.P.C.M. individuazione risorse

	tuto Ordinario	Regioni a Statuto Or- dinario	Statuto Speciale e ac- cordi vari	individuazione risorse
Salute umana e veterinaria	141.145.683	504.197	26.379.072	168.028.952
Invalidi civili	1.692.132	1.730.975	776.893	4.200.000
Istituti professionali	-	-	252.000	252.000
Istruzione scolastica	147.019.308	37.222.970	397.781.722	582.024.000
Protezione civile	12.967.942	31.164.621	9.137.437	53.270.000
Energia e risorse minerarie	636.343	2.350.879	668.778	3.656.000
Opere pubbliche	318.225.802	54.544.048	116.827.634	489.597.484
Viabilità	1.109.543.541	1.011.239.990	306.216.469	2.427.000.000
Polizia amministrativa	756.171	4.435.065	1.408.764	6.600.000
Demanio idrico	391.075	65.928	-	457.003
Trasporti	8.952.909	3.440.334	138.425	12.531.668
Ambiente	567.851.955	96.858.431	150.289.614	815.000.000
T.P.L. art. 8	1.404.225.688	-	-	1.404.225.688
T.P.L. art. 9	2.366.94.500	-	-	2.366.942.500
Mercato del lavoro d.P.C.M. 05/08/1999	32.677.347	10.669.841	-	43.347.188
Mercato del lavoro d.P.C.M. 14/12/2000	34.845.217	302.049.990	-	336.895.207
Incentivi alle imprese	1.467.600.000	-	-	336.895.207
Agricoltura	638.600.000	-	-	638.600.000
TOTALI	8.254.073.613	1.556.277.269	1.009.876.808	10.820.227.690
Entrate demanio idrico R.S.O.	-252.225.000	-	-	-
TOTALE	8.001.848.613	1.556.277.269	1.009.876.808	10.570.947.940