

Nella direzione dell'armonizzazione e della trasparenza si collocano, infine, anche le disposizioni che prevedono adempimenti in termini di pubblicità dei bilanci preventivi e consuntivi sui siti web degli enti interessati, entro termini ben precisi, che saranno individuati dalle norme attuative della delega.

Alla luce delle modifiche apportate dalla legge 31 dicembre 2009, n.196, che ha sostituito il comma 6 dell'art.2 della legge n.42/2009, consentendo che il primo decreto di attuazione non fosse più quello sull'armonizzazione dei bilanci ma quello sul federalismo demaniale<sup>67</sup> è stato, da ultimo adottato, il decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85, recante "attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, in attuazione dell'art.19 della legge 5 maggio 2009, n.42".

Il provvedimento, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009 e licenziato da ultimo in data 20 maggio 2010, trova il suo fondamento nell'art.119, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 e rappresenta il primo adempimento formale del processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale.

Negli ultimi anni il Legislatore è intervenuto più volte in materia di ricognizione, dismissione e valorizzazione del patrimonio dello Stato, delle Regioni e degli enti locali e da ultimo, con la legge finanziaria 2010, ha provveduto a riunificare in capo all'Agenzia del Demanio ulteriori compiti in materia di gestione degli immobili. E' stata avviata, inoltre, sulla scorta dei dati forniti alla predetta Agenzia, un'opera di ricognizione dei beni del patrimonio pubblico che risultano distribuiti su tutto il territorio nazionale, sebbene in modo disomogeneo, con una prevalente concentrazione in alcune aree geografiche.

Il provvedimento concerne la disciplina del federalismo demaniale e prevede il meccanismo di attribuzione a Comuni, Province e Regioni del patrimonio statale, nel rispetto dei principi indicati dall'art.19 della citata legge delega, riassumibili *nella gratuità del passaggio* di titolarità dei predetti beni (art-1, co.1 e art. 2 commi 1 e 5); *nella commisurabilità* degli stessi alle dimensioni territoriali degli enti destinatari delle attribuzioni, oltre che alle capacità finanziarie ed alle competenze istituzionali degli stessi.

Alla luce delle predette linee guida devono considerarsi esclusi dalla possibilità di trasferimento i beni a rilevanza nazionale, ivi compresi quelli appartenenti al patrimonio culturale nazionale e gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali.

<sup>67</sup> Il sistema del federalismo demaniale consiste nell'avvicinare la gestione dei beni demaniali non di rilevanza nazionale ai comuni alla cui storia gli stessi sono legati e che, pertanto, possono valorizzarli al meglio, in un'ottica funzionale all'interesse della collettività locale.

Con l'introduzione del federalismo demaniale si passa, da una logica civilistica attenta principalmente all'individuazione della titolarità dei beni, ad una logica che pone al centro dell'attenzione la valorizzazione dei beni stessi portando in emersione le responsabilità degli enti beneficiari nell'utilizzazione dei beni a vantaggio delle collettività locali.

Il principio della territorialità consente l'attribuzione dei beni ai territori in cui gli stessi si radicano.

Un enorme patrimonio di beni immobili che vengono individuati dallo Stato e restituiti agli enti territoriali che ne facciano richiesta assumendosene la responsabilità.

Fra i beni trasferibili a titolo non oneroso rientrano i beni del demanio marittimo, quelli del demanio idrico, gli aeroporti, le miniere ed i fabbricati dello Stato.

In ragione della varietà dei beni da trasferire e della complessità del sistema degli enti territoriali destinatari dei trasferimenti, il decreto in parola, in attuazione delle citate legge delega, non ha stabilito uno schema rigido per il meccanismo di attribuzione dei beni, ma ha fissato dei criteri elastici basati su alcuni principi fondamentali.

Il primo è quello di territorialità, in base al quale, i beni vengono attribuiti in considerazione del loro radicamento sul territorio, al fine di consentire la produzione di ricchezza a vantaggio della collettività locale, ma anche tenendo conto di elementi funzionali alla valorizzazione ed alla tutela dei beni medesimi ed, in particolare, del necessario rapporto fra beni trasferiti e funzioni istituzionali intestate a ciascun livello di governo locale, in ossequio al principio di sussidiarietà.

Il secondo criterio è quello della semplificazione, in base al quale i beni trasferiti che, ai sensi dell'art.4, entrino a far parte del patrimonio disponibile di Comuni, Province e Regioni possono essere inseriti dagli stessi enti in processi di alienazione e dismissione, secondo le procedure previste dall'art.58 del D.L. n.112/2008, convertito in L. n.133/2008, con deliberazione consiliare di approvazione del Piano di alienazione e valorizzazione che costituisce variante allo strumento urbanistico generale.

Il terzo criterio individuato dal comma 5 dell'art.2 del d.lgs. n.85/2010 è quello della capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria dell'ente beneficiario del trasferimento, necessaria alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni trasferiti.

Il quarto criterio è quello di correlazione fra competenze istituzionali svolte dall'Ente beneficiario e beni assegnati e comporta l'attribuzione del bene all'Ente competente istituzionalmente e per questo più "vocato" alla tutela e conservazione, oltre che alla valorizzazione del bene medesimo. Di modo che l'attribuzione di beni del demanio marittimo andrà a Enti (le Regioni) che abbiano già competenze in materia e che, quindi, siano in condizione di sfruttare al meglio i beni, diventando destinatari dei versamenti relativi ai canoni demaniali, attualmente convogliati allo Stato. In questo modo, il criterio di correlazione tende a responsabilizzare il soggetto istituzionale destinatario del bene, chiamato a rispondere, pertanto, dell'utilizzazione dello stesso in termini di benefici finanziari che direttamente o indirettamente ne ricava.

Infine, il criterio di valorizzazione ambientale da intendersi quale valorizzazione del bene connessa alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali e culturali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

Per dare attuazione al meccanismo di trasferimento e attribuzione individuato dalle disposizioni in commento, saranno adottati dalla Presidenza del Consiglio, entro sei mesi

dall'entrata in vigore del d.lgs. n.85/2010, i decreti necessari ad individuare i beni da trasferire, inclusi all'interno di elenchi ed individuati singolarmente ovvero per gruppi, oltre che i soggetti destinatari dei trasferimenti.

Per quanto riguarda aree e fabbricati statali non è previsto un automatismo ma una procedura, in cui l'ente interessato è tenuto a presentare un'apposita domanda all'Agenzia del Demanio.

Un trattamento a parte sarà riservato, altresì, al demanio militare, oggetto di uno specifico DPCM, nel quale saranno individuati i beni che rientrano fra quelli utilizzati per la difesa e la sicurezza nazionale e che per questo devono essere esclusi dalla possibilità di trasferimento, distinguendoli dai beni che, invece, non essendo ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa nazionale e, non essendo funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare, possono essere trasferiti (art.5, comma 1).

Sono esclusi, comunque, dai trasferimenti una serie di beni (art.5, comma 2) fra cui quelli costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, gli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato per comprovate ed effettive finalità istituzionali, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale ed internazionale; inoltre, sono esclusi i beni appartenenti al patrimonio culturale (con le eccezioni previste dall'art.54 comma 3 del codice dei beni culturali), le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche, e le strade ferrate in uso. Per quanto riguarda specificamente i beni in uso ad amministrazioni statali, avviando una sorta di censimento del patrimonio dello Stato, la norma dispone che alla conservazione può farsi luogo solo a seguito di apposita richiesta, debitamente motivata, e rivolta, come detto sopra, all'Agenzia del Demanio, che provvede a rendere pubblici sul proprio sito internet gli elenchi dei beni esclusi e le relative motivazioni.

Si prevede, infine, che il trasferimento dei beni demaniali avvenga nello stato di fatto e di diritto nel quale gli stessi si trovano con contestuale immissione di ciascuna Regione ed Ente Locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

Dalla lettura della relazione tecnica che accompagna l'articolo si rileva che il gettito erariale, potenzialmente interessato da riduzioni, in conseguenza dei trasferimenti di beni, ammonta a complessivi 189 milioni di euro, riguardanti principalmente le voci relative ai redditi da beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni ed altri introiti, per un ammontare di 40 milioni di euro e quelle riguardanti i proventi da beni demaniali (canoni demaniali) per 140 milioni di euro (previsioni del bilancio di competenza 2010). Si prevede la conseguenziale riduzione delle risorse attribuite a Regioni ed Enti locali, da effettuarsi in sede di DPCM di attribuzione dei beni, ovvero una volta individuati i beni oggetto di trasferimento e gli enti destinatari degli stessi.

## **2.2 Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni**

### **2.2.1 Le erogazioni alle Regioni**

A causa del rinvio al 1° gennaio del secondo anno successivo all'adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione -disposto dall'art. 34 *quinquies* del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248- del termine fissato dall'art. 6, comma 1, del D.lgs 18 febbraio 2000, n. 56, per la cessazione, tra l'altro, dei predetti trasferimenti erariali alle Regioni per il finanziamento del cd. Federalismo amministrativo<sup>68</sup>, anche per gli ultimi due esercizi (2008 e 2009) si è dovuto provvedere all'attribuzione diretta in favore delle Regioni a statuto ordinario delle risorse necessarie al finanziamento delle funzioni trasferite.

Il continuo slittamento dei tempi di trasformazione di tali somme in entrate proprie ha comportato, fra l'altro, come conseguenza, che all'erosione oggettiva delle somme trasferite per importi costanti nel tempo a fronte di un tasso di variazione dei prezzi al consumo in costante crescita negli ultimi anni, si sia aggiunta, nell'ultimo triennio considerato, un'effettiva contrazione delle somme erogate, anche in ragione della manovra finanziaria del 2008 che ha previsto, fra le altre cose, che le risorse erogate alle Regioni a statuto ordinario come trasferimenti per il settore del trasporto pubblico locale, fossero sostituite con una compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione.

Oltre a quanto detto sopra occorre ribadire che il modello di decentramento fino ad ora attuato, che può ben definirsi un federalismo amministrativo in assenza del federalismo fiscale, è risultato sbilanciato, in quanto a fronte di un ampio decentramento del potere di spesa non vi è stato un altrettanto diffuso decentramento delle scelte di politica fiscale<sup>69</sup>. Anzi le recenti manovre adottate a livello centrale hanno quasi completamente sottratto la leva fiscale alla disponibilità degli enti territoriali, i quali devono fare ampio affidamento sui trasferimenti statali per la copertura degli oneri connessi alla fornitura dei servizi essenziali (sanità e trasporti in primis). Inoltre, si deve considerare, da una parte, la ristrettezza oggettiva dei margini esistenti per il concreto esercizio da parte delle Regioni di un potere impositivo autonomo e, dall'altra parte, la mancanza di elementi univoci per poter individuare, dato il carattere non dettagliato delle deleghe contenute nella legge n.42/2009, i tributi propri derivati da leggi dello Stato che

<sup>68</sup> Il 2005 doveva essere l'ultimo della fase transitoria prevista per il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni con i decreti legislativi attuativi della delega conferita con la legge 59 del 2007. Con il primo gennaio 2006 i trasferimenti dovevano essere aboliti e si era prevista l'inclusione delle somme da riconoscere per il finanziamento delle funzioni trasferite tra quelle attribuite con la compartecipazione al gettito di grandi tributi erariali.

<sup>69</sup> La differenza definita "*vertical fiscal imbalance*" fra il livello di decentramento della spesa pubblica (50% circa) e decentramento del gettito tributario (20% circa) è di trenta punti percentuali e dovrebbe ridursi a seguito dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale con l'attribuzione alle Regioni di una compartecipazione geografica al gettito IVA e l'attribuzione a Regioni ed enti locali di una compartecipazione IRPEF, nell'ottica dell'ampliamento delle compartecipazioni al gettito di tributi, introdotti e gestiti completamente dallo Stato, in sostituzione dei trasferimenti preesistenti.

dovranno essere attribuiti effettivamente alle Regioni e sostituire l'addizionale IRPEF e l'IRAP per il finanziamento delle specifiche tipologie di spesa affidate a livello di governo territoriale<sup>70</sup>.

Nel 2009 il volume complessivo dei trasferimenti di cui trattasi, come iscritti nel bilancio dello Stato, che ammonta a 3 miliardi e 720 milioni di euro, è rimasto pressoché invariato rispetto a quello dell'esercizio precedente che aveva mostrato una significativa riduzione al confronto con il 2007 pari a circa 760 milioni di euro (nel 2007 i trasferimenti ammontavano a 4 miliardi e 483 milioni), seguendo un trend in contrazione costante già a partire dal 2006, anno in cui tali risorse ammontavano a 4 miliardi e 497 milioni di euro ed erano rimaste più o meno immutate rispetto agli esercizi precedenti.

A tal ultimo proposito, si ricorda che la manovra impostata con il D.L. n.78/2010 (attualmente in fase di conversione in legge) prevede un nuovo intervento correttivo sui conti del biennio 2011/2012 per un importo complessivo di 12 miliardi di euro. La correzione affidata alle

<sup>70</sup> In assenza di provvedimenti legislativi di riforma organica del sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e degli enti locali, la Corte Costituzionale è intervenuta in più occasioni per fornire precisazioni e riferimenti in materia di finanza locale ed in particolare in merito ai limiti entro i quali può estrinsecarsi l'autonomia tributaria e tariffaria delle Regioni ed degli enti locali nonché in merito all'intervento statale attuabili attraverso la creazione di fondi gestiti dall'amministrazione centrale o indirettamente attraverso l'assegnazione di risorse destinate ad interventi specifici.

In ordine ai limiti dell'autonomia tributaria le sentenze emanate nel corso degli ultimi anni ribadiscono l'impossibilità per le Regioni di intervenire su tributi istituiti dallo Stato sebbene regionali, in quanto le stesse Regioni ne percepiscono il gettito e possono modificarne la disciplina entro i limiti previsti dalla normativa statale (sentenze n.335/05 e n.397/05 in materia rispettivamente di tributo speciale per il deposito i discarica dei rifiuti e n. 445/05 in materia di tassa automobilistica).

In attesa dell'attuazione del federalismo fiscale ex art.119 Cost. i finanziamenti vincolati in materia di competenza residuale o concorrente sono illegittimi (sent. n.5/2005 in materia di addestramento professionale), a meno che non siano previsti da leggi entrate in vigore prima della modifica apportata al Tit. V Parte II della Cost. (sent. n.222/05 in materia di trasporto pubblico).

La legge finanziaria 2006 ha modificato alcune delle disposizioni contenute nel d.lgs. n.56/2000 riguardanti il fondo perequativo, innalzando dal 63% all'89% la quota da ripartire con il criterio storico e procrastinando al 2013 il termine prescritto per il superamento del predetto criterio.

Il modello di decentramento fiscale attualmente vigente risulta *sbilanciato*, in quanto ampio è il divario fra la quota di spesa pubblica gestita dagli enti territoriali e la quota del gettito tributario nazionale di cui essi beneficiano oltre che fra decentramento tributario e decentramento delle funzioni di spesa sebbene permanga la sicurezza della copertura delle spese degli enti per mezzo dei trasferimenti a piè di lista da parte dello Stato.

Il livello di decentramento del gettito tributario ovvero la suddivisione delle risorse tributarie certe e programmabili nel tempo fra centro e periferia a fronte dello sbilanciamento fra decentramento di entrata e decentramento di spesa comporta che gli enti territoriali debbano fare eccessivo affidamento ai trasferimenti da parte del Governo nazionale per la copertura delle spese relative ai servizi essenziali.

Le compartecipazioni ripartite con il criterio geografico e cioè assegnate in base al gettito prodotto nel territorio di riferimento possono essere considerate entrate tributarie.

Devono diversamente essere considerati trasferimenti le compartecipazioni al gettito nazionale dei tributi erariali distribuiti in base a criteri perequativi (capacità fiscale e fabbisogno spesa) fra cui la compartecipazione IVA ove la quota percepita dalla Regione non corrisponde a quella teoricamente spettante se si tenesse conto del gettito prodotto sul territorio.

Più di 2/3 delle entrate sono apparentemente libere non essendo gravate da vincoli formali di destinazione Entrate formalmente libere sono quelle derivanti da entrate proprie tributarie ed extratributarie (Tit. I e III), da compartecipazioni a tributi erariali dalle assegnazioni del fondo perequativo. Se da queste si sottraggono le risorse da utilizzare per la copertura dei livelli essenziali di prestazioni in sanità si ottiene il grado di autonomia di spesa effettiva di ogni Regione.

La territorialità dell'entrata lega l'entità del gettito alla ricchezza del territorio.

Per quanto riguarda i limiti dell'autonomia tributaria in più occasioni (sentenze n. 335 e 397 del 2005 in materia rispettivamente tributo speciale deposito in discarica di rifiuti e di tassa automobilistica) la Corte Costituzionale si è pronunciata nel senso di limitare tale autonomia per tutti quei tributi che siano istituiti con legge dello Stato e possano considerarsi regionali solo nel senso che le Regioni ne percepiscono il gettito.

Per l'individuazione del livello di autonomia tributaria di una Regione deve essere considerata l'evoluzione del rapporto fra entrate da tributi propri (quelli per i quali le Regioni possono intervenire sulle aliquote sebbene siano stati istituiti con legge dello Stato) e totale delle entrate correnti.

Nel periodo considerato, in ordine all'autonomia di entrata, non solo non è stata potenziata la capacità di autofinanziamento, ma, al fine di contenere la pressione tributaria nazionale, sono stati imposti ulteriori limiti alla manovrabilità della leva fiscale.



entrate raggiunge i 10 miliardi di euro nel 2012 ed è attesa in larga misura dagli effetti conseguenti all'adozione di provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale. Sicuramente rilevante è anche il contributo richiesto alle amministrazioni territoriali, rapportabile a circa un terzo dell'intera manovra, ed in particolare il taglio quantitativamente più significativo riguarda i trasferimenti alle Regioni (4,5 miliardi nel primo anno che salgono a 5,5 miliardi nel 2012). Sul punto, come evidenziato dalla Corte in occasione dell'audizione sul D.L. n.78/2010, deve sottolinearsi che *"la riduzione di 4 miliardi dei trasferimenti a favore delle Regioni a statuto ordinario, se non compensata da altra fonte di finanziamento (incluso il ricorso a maggior indebitamento) potrebbe comportare un taglio delle spese non sanitarie; inoltre, il riparto dei trasferimenti che si intendono tagliare non sempre è proporzionale al peso delle Regioni in termini di popolazione, dal momento che i trasferimenti del federalismo amministrativo sono attribuiti in base ad una valutazione del fabbisogno che tiene conto di diseconomie di scala per le Regioni più piccole e pertanto, un taglio proporzionale risulterebbe maggiore nelle realtà territoriali minori"*.

Per quanto attiene alla disamina dei trasferimenti per il finanziamento del cd. federalismo amministrativo anche per il 2009, analogamente ai precedenti esercizi, la ricostruzione della ripartizione delle risorse stanziare nel bilancio dello Stato si basa sui dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato [IgePA] peraltro, non facilmente confrontabili con quelli esposti dalle singole Regioni nei propri documenti di bilancio.

Nelle tabelle che si riportano di seguito sono indicati gli importi erogati per Regione e per i principali comparti, raffrontando i tre ultimi esercizi 2007<sup>71</sup>, 2008<sup>72</sup> e 2009<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Riferimenti contenuti nella tabella riportata relativa all'esercizio 2007:

- (1) Al netto di € 11.308.116 da riassegnare all'ANAS a seguito della ridefinizione della rete stradale di cui al DPCM 2 febbraio 2006;
- (2) Di cui € 463.141,66 quali risorse finanziarie spettanti alla Regione Abruzzo in relazione ai servizi aggiuntivi attivati nel periodo 01/06/2005 - 31/12/2005;
- (3) Quote di finanziamento individuate in base allo stanziamento previsto per l'anno 2007 (€ 72.895.662,00 in base al DPCM 26 maggio 2000 e € 100.000.000 in base all'art. 1, comma 607, della legge finanziaria 2006);
- (4) Di cui € 180.686,08 quali risorse finanziarie spettanti, ma non ancora erogate alla Regione Calabria per l'anno 2005;
- (5) Di cui € 37.647.698 destinate all'AIPO;
- (6) Di cui € 35.924.055,25 derivanti dalle economie realizzate nel 2006 sull'accantonamento destinato al pagamento delle commissioni all'Artigiancassa S.p.A e al MCC S.p.A. e € 2.838.015,17 quale acconto di quelle previste sull'accantonamento relativo all'anno 2007;
- (7) Risorse ripartite tra Regioni e Province autonome con DM MEF 26 luglio 2007;
- (8) Attribuite all'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale;
- (9) Viabilità, Trasporti, Protezione civile, Opere pubbliche e Ambiente al netto dei canoni del demanio idrico;
- (10) Al netto di € 68.503.307,00 per versamento in favore del conto corrente infruttifero n.20128 denominato "Edil. Sovv. Fondo globale Reg.", a titolo di recupero delle anticipazioni concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti a valere sui fondi dell'edilizia sovvenzionata e secondo un piano di rientro approvato con intesa della Conferenza Stato - Regioni del 18 ottobre 2007;
- (11) Di cui € 6.306.424,36 per l'anno 2004 e € 18.910.625 per l'anno 2005 in relazione agli interventi di cui alla L. 183/1989;
- (12) Di cui € 4.748.429,93 quali risorse finanziarie spettanti alla Regione Abruzzo in relazione ai servizi aggiuntivi attivati nel periodo 2006 - 2007;
- (3) Quote di finanziamento individuate in base allo stanziamento previsto per l'anno 2008 (€ 72.895.662,00 in base al DPCM 26 maggio 2000 e € 100.000.000 in base all'art. 1, comma 607, della legge finanziaria 2006);

<sup>72</sup> Riferimenti contenuti nella tabella riportata relativa all'esercizio 2008:

- (1) Al netto di € 11.308.116 riassegnate all'ANAS a seguito della ridefinizione della rete stradale di cui al DPCM 2 febbraio 2006;
- (2) Di cui € 4.748.429,93 quali risorse finanziarie spettanti alla Regione Abruzzo in relazione ai servizi aggiuntivi attivati nel periodo 2006 - 2007;
- (3) Quote di finanziamento individuate in base allo stanziamento previsto per l'anno 2008 (€ 72.895.662,00 in base al DPCM 26 maggio 2000 e € 100.000.000 in base all'art. 1, comma 607, della legge finanziaria 2006);

La ripartizione finora vigente è stata fondata su una valutazione dei fabbisogni operati, a livello di settore, in occasione della definizione dei riparti regionali attuati in seguito al d.lgs. n. 112/1998 e pertanto, si è trattato, sino ad ora di una ripartizione non omogenea in termini pro capite. Nel nuovo sistema previsto dalla legge delega n.42/2009 è ricompreso anche il passaggio dai trasferimenti statali, erogati sulla base della spesa storica, all'attribuzione di risorse, basate sull'individuazione dei fabbisogni standard, necessarie a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. I predetti trasferimenti vengono trasformati in entrate proprie e tale trasformazione, unitamente alla conseguente perequazione, (legata alla riduzione al solo 10 per cento delle differenze nel gettito pro capite) deve poter produrre un effetto per così dire redistributivo importante. Conseguentemente nella prospettiva dell'attuando federalismo fiscale è prevista l'eliminazione

(4) Di cui € 37.647.698 destinate all'AIPO;

(5) Di cui € 11.807.177,94 derivanti dalle economie realizzate nel 2007 sull'accantonamento destinato al pagamento delle commissioni al MCC S.p.A. e € 22.319.524,02 quale saldo di quelle realizzate sull'accantonamento destinato ad Artigiancassa S.p.A. per lo stesso anno 2007;

(6) Al netto di € 52.361.980,63 per le Regioni Campania e Lazio relativamente agli importi a debito connessi alle compensazioni previste dall'art. 1, comma 62 della LF 2005;

(7) Rispetto alle spettanze annuali individuate con DM 6 agosto 2008, si è provveduto al relativo pagamento limitatamente all'importo indicato, atteso che per la restante parte (€ 154.618) il decreto di variazione di bilancio tra MPAF E MEF non si è perfezionato in tempo utile per provvedere al relativo pagamento (poi disposto a gennaio 2009).

(8) Attribuite all'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale;

(9) Viabilità, Trasporti, Protezione civile, Opere pubbliche e Ambiente al netto dei canoni del demanio idrico;

(10) Al netto di € 104.557.679,00 per versamento in favore del conto corrente infruttifero n.20128 denominato "Edil. Sovv. Fondo globale Reg.", a titolo di recupero delle anticipazioni concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti a valere sui fondi dell'edilizia sovvenzionata e secondo un piano di rientro approvato con intesa della Conferenza Stato - Regioni del 18 ottobre 2007;

(11) Comprensivo della quota annuale 2008 relativa al Demanio idrico.

<sup>73</sup> Riferimenti contenuti nella tabella riportata relativa all'esercizio 2009

Al netto dell'importo di € 11.188.606,00 in quanto pignorato

Di cui € 260.724,50 quali risorse finanziarie spettanti alla Regione Lazio quale parte disponibile della quarta trimestralità 2009, poiché la restante parte ha formato oggetto di pignoramento

Di cui € 3.301.915,56 quali risorse finanziarie spettanti alla Regione Abruzzo in relazione ai servizi aggiuntivi attivati nel 2008

Di cui € 3.120.259,00 quali risorse finanziarie spettanti alla Regione Puglia in relazione ai servizi aggiuntivi attivati nel periodo 2008 - 2009 ed € 1.524.326,20 in relazione agli oneri derivanti per l'anno 2009

Al netto di € 5.679.446,82 per recuperi di trasferimenti erogati ma non dovuti a titolo di imposta di bollo

Quote di finanziamento individuate in base allo stanziamento previsto per l'anno 2009 ( € 72.895.662,00 in base al DPCM 26 maggio 2000 e € 100.000.000 in base all'art. 1, comma 607, della legge finanziaria 2006);

Di cui € 37.647.697,69 destinate all'AIPO

Di cui € 37.196.610,91 derivanti dalle economie realizzate nel 2008 sull'accantonamento destinato al pagamento delle commissioni al MCC S.p.A. e all'Artigiancassa S.p.A. e € 21.179.164,17 quale acconto, salvo conguaglio, delle economie che si prevede di realizzare sull'accantonamento destinato ad Artigiancassa S.p.A. per l'anno 2009

Di cui € 49.669,01 relativi al saldo delle risorse finanziarie spettanti per l'anno 2001 in relazione al trattamento economico fondamentale del personale trasferito

Di cui € 154.618,00 riferiti all'anno 2008

Di cui il 70% è attribuito all'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale

Viabilità, Trasporti, Protezione civile, Opere pubbliche e Ambiente al netto dei canoni del demanio idrico

Al netto di € 114.899.524,00 per versamento in favore del conto corrente infruttifero n.20128 denominato "Edil. Sovv. Fondo globale Reg.", a titolo di recupero delle anticipazioni concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti a valere sui fondi dell'edilizia sovvenzionata e secondo un piano di rientro approvato con intesa della Conferenza Stato-Regioni del 18 ottobre 2007

Comprensivo delle risorse finanziarie relative al trattamento economico del personale del CFS trasferito ai sensi della L.36/2004 (€ 405.611,14) e delle quote per gli anni 2003 e 2004 relative al Demanio idrico (€ 2.158.144,21) ad esclusione della Regione Lazio il cui mandato di pagamento ha formato oggetto di pignoramento per € 414.079,86

Comprensivo delle quote per gli anni 2001-2009 relative al Demanio idrico per Abruzzo, Lombardia e Piemonte (€ 3.321.715,37)

dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali con esclusione dei fondi perequativi e per gli interventi speciali.<sup>74</sup>

In attesa della sostituzione dei trasferimenti statali in coerenza con quanto stabilito dalla legge delega n.42/2009, in attuazione dell'art.119 della Costituzione, l'art.77, commi 2bis e 2 ter del D.L. n.112/2008, convertito in L. n.133/2008, ha previsto l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di un Fondo Unico nel quale far confluire tutti i trasferimenti erariali attribuiti alle Regioni per finanziare funzioni di competenza regionale.

La costituzione del predetto Fondo, che riveste un'importanza fondamentale nell'ambito del più ampio disegno di attuazione del federalismo fiscale, fissata per l'anno 2010, deve seguire i criteri di riparto stabiliti con apposito DPCM e garantire, nella fase transitoria, il passaggio graduale dall'attuale sistema di finanza derivata a quello previsto dall'art.8, comma 1, della legge delega che dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese connesse a materie di competenza legislativa regionale (art.117, terzo e quarto comma, nonché comma 2 lett. m), della Cost.), ad eccezione dei contributi in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni.

La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale COPAFF<sup>75</sup> è stata incaricata di svolgere un lavoro di ricognizione dei trasferimenti che dovranno essere soppressi e

<sup>74</sup> In attesa della sostituzione dei trasferimenti statali in coerenza con quanto stabilito dalla legge delega n.42/2009, in attuazione dell'art.119 della Costituzione, l'art.77, commi 2bis e 2 ter del D.L. n.112/2008 convertito in L. n.133/2008, ha previsto l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di un Fondo Unico in cui far confluire tutti i trasferimenti erariali attribuiti alle Regioni per finanziare funzioni di competenza regionale. La costituzione del predetto Fondo, che riveste un'importanza fondamentale nell'ambito del più ampio disegno di attuazione del federalismo fiscale, fissata per l'anno 2010 deve seguire i criteri di riparto fissati con apposito DPCM e garantire nella fase transitoria il passaggio graduale dall'attuale sistema di finanza derivata a quello previsto dall'art.8, comma1, della legge delega che dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese connesse a materie di competenza legislativa regionale (art.117, terzo e quarto comma, della Cost.)

<sup>75</sup> **La Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)**, istituita con DPCM del 3 luglio 2009, in attuazione dell'art.4 della legge delega n.42/2009, ha avviato i suoi lavori in merito ai quali ha riferito il Presidente Prof. Antonini alla Commissione Bilancio nel mese di Aprile 2010. Alla luce della prima attività svolta dalla predetta Commissione sono stati portati in emersione alcuni problemi applicativi della legge delega n.42/2009. Primo fra tutti quello del cd. *Federalismo contabile* consistente nella mancanza di uniformità di classificazione delle voci di bilancio che vengono anche appostate all'interno dei bilanci con criteri differenziati in decisa controtendenza rispetto all'armonizzazione dei bilanci pubblici, inserita dalla legge costituzionale n.3/2001 fra le materie di competenza concorrente e soprattutto in contrasto con lo stesso federalismo fiscale e con i principi propugnati dalla legge delega n.42/2009 (art.2 co. 2 lett. h). La registrazione delle poste in entrate e in uscita deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza dei vincoli imposti dal Patto di stabilità. Il federalismo fiscale implica che il dato di bilancio sia unico ed in alcuni paesi europei in cui il federalismo vige da tempo (vedasi la Germania) le regole contabili sono univoche. A tal fine con il decreto Ronchi (D.L. n.135/2009 convertito in legge n. 166/2009) è stata prevista una specifica codifica unitaria dei dati da inserire in bilancio. Altra questione emersa dai lavori della Commissione è stata quella relativa all'individuazione dei trasferimenti erariali attribuiti alle Regioni per finanziare le funzioni di competenza regionale (federalismo amministrativo) e che con l'attuazione del federalismo fiscale dovranno conferire in un fondo unico dando attuazione alla realizzazione dell'autonomia impositiva. Il modello ancora in essere costruito dal dlgs. n.56/2000, vede una *finanza decentrata che è soprattutto derivata*, ove il punto critico di tutta la costruzione è rappresentato proprio dai trasferimenti statali alle Regioni. Laddove la finanza è derivata si perde la tracciabilità del tributo, la responsabilizzazione delle risorse ed il cittadino non ha più strumenti validi per sindacare le scelte politiche poste in essere. Ai sensi dell'art. 8, comma 1 lett. f) della citata legge n.42/2009 è prevista la sostituzione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento sia delle spese per funzioni fondamentali sia di quelle non riconducibili a tali funzioni con forme di fiscalità regionale. La legge di riforma della contabilità di stato n.196/2009 ha sostituito il comma 6 dell'art.2 della legge n.42/2009, consentendo che il primo decreto di attuazione non fosse più quello sull'armonizzazione dei bilanci, ma quello sul federalismo demaniale peraltro adottato di recente. Ulteriori modifiche apportate dalla citata legge di riforma della contabilità di Stato riguardano l'adozione di regole contabili uniformi ed di un comune piano dei conti integrato; l'adozione di schemi di bilancio articolati in missioni e programmi con la classificazione economica e funzionale individuata da regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale; affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di sistemi di contabilità economico patrimoniale. Il cuore del federalismo fiscale delineato dalla legge delega n.42/2009 e che si basa sulla definizione dei costi standard è rappresentato dalla condivisione dei dati, dalla trasparenza dei bilanci e dalla tendenziale uniformità delle regole per la loro redazione che consentono fra le altre cose la confrontabilità delle politiche pubbliche. Il passaggio da una finanza derivata ad un sistema basato sull'autonomia finanziaria



sostituiti con risorse fiscali, individuabili in base ai criteri definiti dalle disposizioni vigenti di generalità, permanenza e destinazione a funzioni di competenza regionale.<sup>76</sup>

La COPAFF ha reso noti gli esiti dei lavori svolti in merito all'individuazione dei trasferimenti ai fini dell'attuazione della legge n.42/2009 e della quantificazione del suddetto Fondo Unico nella relazione trasmessa al Governo il 16 giugno 2010. A quest'ultimo proposito la Commissione ha adottato il criterio interpretativo dell'art.77 del D.L. n.112/2208 più restrittivo, escludendo gli interventi al cui finanziamento la legge di spesa ha fissato un limite temporale.

Nella tabella di seguito riportata tratta dalla citata relazione, la Commissione ha sintetizzato, ai fini della quantificazione del Fondo Unico, i trasferimenti totali risultanti dagli stanziamenti definitivi del bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2008, dai quali ha sottratto la compartecipazione IVA, le devoluzioni e regolazioni contabili con le RSS, il fondo

regionale e sui costi standard apre una strada importante alla trasparenza delle decisioni ed alla possibilità di un controllo democratico da parte dell'elettorato delle scelte politiche poste in essere.

In ordine al federalismo demaniale, a fronte delle perplessità sollevate da più parti circa il mantenimento della garanzia del debito pubblico, il Presidente della Commissione ha fatto presente che in molti casi il regime dei beni non varierà e dunque rimarrà attiva la garanzia e nello stesso tempo sarà possibile consentire l'utilizzo del bene da parte dell'ente territorialmente competente e per questo in grado di sfruttarne al meglio le potenzialità.

Il sistema del federalismo fiscale delineato dalla legge delega segna il passaggio graduale dal criterio della spesa storica al costo ed al fabbisogno standard, concetti di difficile individuazione rispetto ad altre alternative rappresentate, ad esempio, dalla capacità fiscale che, una volta definita, risulterebbe di più facile applicazione.

Il problema, peraltro, affrontato anche da altri Paesi europei prima dell'Italia (Spagna) della realizzazione del federalismo amministrativo inteso come trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato agli enti territoriali senza l'attuazione contestuale del federalismo fiscale, ha portato a storture nella gestione delle funzioni da parte degli enti delegati che non hanno saputo e voluto contenere i costi, anche alla luce della consapevolezza che i costi eccessivi avrebbero, comunque, trovato copertura a piè di lista con i trasferimenti da parte dello Stato, in tal modo deresponsabilizzando gli autori delle scelte allocative rispetto ai risultati conseguiti.

La Commissione ha approfondito alcuni aspetti relativi al trasferimento di funzioni e compiti ed al loro finanziamento attraverso il superamento del criterio della spesa storica alla perequazione ed al ruolo delle Regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni trasferite e della differenza rappresentata dalle funzioni che non siano di esclusiva competenza dello Stato, in quanto non rientrano nel novero della lett. m) dell'art.117 della Cost., emerge l'urgenza dell'intervento del legislatore per superare la perdurante mancata applicazione dell'art.119 della Cost., in più occasioni evidenziata dalla stessa Corte Costituzionale nelle sentenze n.98 e 194 del 2007 e ribadita nella sentenza n.159/2008, ove il Giudice delle leggi ha sancito, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, che spetta al legislatore nazionale adottare la disciplina quadro nell'ambito della quale possa trovare concreta esplicitazione l'autonomia finanziaria degli enti sia in termini di entrate che di spesa.

Ancora con riferimento all'individuazione dei tributi propri delle Regioni la pronuncia n.381/2004 della Corte Cost. evidenzia che tali tributi sono stabiliti ed applicati dalle Regioni in quanto per tributi propri devono intendersi quelli stabiliti dalle Regioni con propria legge e non quelli il cui gettito sia attribuito alle Regioni ma che risultino comunque istituiti con legge dello Stato in quanto compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio regionale.

Tributi propri delle Regioni sono solo quelli istituiti dalle Regioni nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Attualmente, il potere delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è circoscritto alle sole ipotesi di tributi di scopo o corrispettivi aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali.

L'art.119 della Cost. impone il venir meno del sistema di finanza derivata basata sui trasferimenti e spinge verso un modello di compartecipazioni a quote di tributi statali. In tale quadro la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche operata dalle leggi statali è subordinata alla finalizzazione dei finanziamenti ad opere e servizi di competenza statale; al contrario, la finalizzazione a scopi connessi a materie di competenza regionale comporta l'illegittimità delle relative disposizioni statali.

La riforma delinea un sistema in cui i tributi regionali, ispirati ai principi della flessibilità, della manovrabilità e della territorialità, vengono distinti in tributi propri e tributi propri derivati (istituiti con legge dello Stato ma il cui gettito è attribuito alle Regioni) che servono a garantire la stabilità delle risorse finanziarie affinché possa essere perseguito l'equilibrio fra stabilità ed autonomia.

L'indagine ha evidenziato che in ordine alla qualificazione dei tributi permane più di un'incertezza ed appare opportuna la previsione di un divieto di doppia imposizione limitata al medesimo presupposto di imposta e non alla medesima base imponibile.

L'art.119 della Cost. prevede inoltre che con legge dello Stato sia istituito un apposito fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Necessità avvertita da più parti è proprio quella di poter attuare una corretta forma di perequazione solidale fra tutte le aree del Paese al fine di rendere possibile in ogni territorio la soddisfazione dei bisogni essenziali della collettività.

In questo senso la riforma appare in linea con i principi portati dalla normativa comunitaria ed in particolare con il divieto di aiuti di Stato consistenti nell'introduzione di regimi fiscali disomogenei, tali da creare vantaggi economici selettivi che alterino la situazione quo ante.

<sup>76</sup> La permanenza e la destinazione a funzioni di competenza regionale sono criteri che possono anche non coincidere, dal momento che motivi di ordine tecnico possono determinare la sospensione dell'erogazione di finanziamenti per funzioni effettivamente esercitate dalle Regioni.

sanitario nazionale, le somme erogate alle Regioni a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione in sostituzione dei trasferimenti erogati a favore del TPL.<sup>77</sup>

TRASFERIMENTI TOTALI	96.577.645.208
Compartecipazione IVA	48.009.223.700
Devoluzioni e regolazioni contabili RSS	31.643.902.352
Fondo sanitario nazionale	5.449.477.072
Compartecipazione accisa gasolio per TPL	1.748.340.406
Trasferimenti specifici e/o non permanenti	4.831.806.220
Fondo unico	4.894.895.458

<sup>77</sup> La tabella evidenzia per il 2008 i trasferimenti totali a favore delle Regioni e delle province autonome, definitivamente stanziati nel bilancio dello Stato, ammontati a 96.578 milioni di euro: 92.276 milioni relativi a trasferimenti di parte corrente, 4.302 milioni a trasferimenti in conto capitale. Tale ammontare totale è stato progressivamente ridotto con l'esclusione delle seguenti voci:

1) la compartecipazione IVA ex d.lgs. n.56/2000;

2) le devoluzioni e regolazioni contabili con le RSS ;

3) il fondo sanitario nazionale, la cui dimensione finanziaria accoglie:

a) il finanziamento ordinario della Regione Sicilia;

b) quote di fondo sanitario nazionale destinate alle Regioni per il finanziamento di specifici obiettivi del Piano Sanitario Nazionale proposti dal Ministero della Salute e concordati in Conferenza Stato-Regioni; di tali finanziamenti sono stati fatti salvi, ai fini della confluenza al fondo unico, per un totale di 81.058.603 euro nel 2008 solo quelli destinati a:

i. prevenzione e cura della fibrosi cistica,

ii. medicina penitenziaria,

iii. finanziamento oneri contrattuali del personale,

iv. assistenza ad extracomunitari,

v. fondo di esclusività del rapporto dei medici dirigenti,

vi. fondi per borse di studio triennali medici di medicina di base,

vii. fondi per prevenzione,

c) il finanziamento alle Regioni per il trasferimento della sanità penitenziaria;

d) il finanziamento di altri enti (CRI, Cassa Depositi e Prestiti, Istituti zooprofilattici sperimentali, università per il concorso al finanziamento dei trattamenti in favore dei medici specializzandi, ecc.) per leggi specifiche;

4) le somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione, autorizzate a partire dalla legge finanziaria per il 2008, in sostituzione dei trasferimenti statali erogati a favore del settore del trasporto pubblico locale e destinate dal 2011 ad essere sostituite con un'aliquota prefissata di compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione.

## Finanziamento Funzioni Trasferite EROGAZIONI 2007

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr. pu. lo.	Salute umana e sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Annm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Tratta sconco persontransita	Risorse sostitutive	Demanio idrico	TOTALE
Piemonte	55.222	-	181.817	12.579	387	7	37.674	66.119	2.694	22.860	25.568	125	-	52.649	2.405	1.412	431	25	461.973
Lombardia	55.511	-	314.104	22.163	522	75	3.242	140.395	3.083	36.702	40.256	230	107	84.709	3.293	1.724	2.129	41	708.284
Veneto	44.882	524	94.409	13.771	383	-	13.611	84.905	1.914	26.799	17.266	133	50	33.098	1.975	6.435	1.188	27	341.372
Liguria	20.369	154	69.280	4.451	203	-	462	18.115	2.070	3.784	8.689	66	-	17.739	1.141	952	154	2	147.631
Emilia R.	59.366	155	107.412	15.913	626	-	1.060	75.022	2.147	32.154	25.533	-	25	54.829	2.786	1.846	62	20	378.957
Toscana	60.057	-	157.657	6.369	454	-	-	55.477	2.578	13.738	26.715	-	31	44.099	3.474	1.046	154	0	371.849
Umbria	25.238	-	40.438	1.335	426	31	349	12.455	1.319	5.877	7.068	43	8	18.172	707	498	31	7	114.000
Marche	27.220	-	28.214	4.614	428	48	372	27.121	1.770	9.399	3.328	61	16	13.575	950	2.322	154	11	119.602
Lazio	44.754	313	216.688	24.163	462	69	9.485	33.093	3.825	16.490	25.790	-	35	77.559	2.136	6.651	-	23	461.537
Abruzzo	35.598	273	61.210	4.550	245	40	790	20.305	1.495	10.120	10.640	67	-	14.293	1.434	1.977	185	9	163.231
Molise	4.057	151	17.678	1.212	154	31	1.917	4.245	804	3.847	4.038	12	8	4.502	454	575	62	5	43.751
Campania	11.545	231	231.915	25.171	456	-	779	61.716	3.916	17.579	10.883	-	-	71.047	2.379	1.954	92	14	439.678
Puglia	25.224	591	213.784	26.301	475	60	9.290	49.066	2.952	27.389	25.282	169	31	45.477	1.913	3.302	770	7	432.083
Basilicata	23.722	2	40.587	3.413	226	31	91	10.654	1.441	8.590	8.036	30	9	10.376	802	588	277	5	108.879
Calabria	610	545	107.745	6.890	708	-	520	16.222	2.963	13.669	9.892	109	9	26.810	1.631	1.493	215	7	186.693
<b>TOTALE</b>	<b>493.374</b>	<b>2.941</b>	<b>1.882.939</b>	<b>172.896</b>	<b>6.158</b>	<b>391</b>	<b>79.642</b>	<b>674.910</b>	<b>34.973</b>	<b>248.997</b>	<b>248.984</b>	<b>1.044</b>	<b>329</b>	<b>568.935</b>	<b>27.479</b>	<b>32.773</b>	<b>5.903</b>	<b>202</b>	<b>4.482.866</b>



## Finanziamento Funzioni Trasferite EROGAZIONI 2008

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tripudio	Salute umana e sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miliere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Tratta econom person transito	Risorse sostit	Demanio idrico	TOTALE
Piemonte	55.222	-	163.377	9.628	387	7	37.674	65.668	2.694	22.965	25.568	125	-	45.879	176	1.152	431	25	430.978
Lombardia	55.511	-	177.315	26.992	522	75	3.242	139.435	3.083	36.704	40.256	230	107	75.184	230	939	2.129	41	561.995
Veneto	44.882	524	90.395	13.169	383	-	13.611	84.320	1.914	26.850	17.266	133	50	28.912	139	5.636	1.188	27	329.401
Liguria	20.369	154	66.655	4.655	203	-	462	17.993	2.070	3.797	8.689	66	-	15.454	113	888	154	2	141.724
Emilia R.	59.366	155	73.566	14.798	626	-	1.060	74.502	2.147	32.176	25.533	-	25	47.574	249	1.253	62	20	333.113
Toscana	60.057	-	148.652	6.041	454	-	-	55.091	2.578	13.700	26.715	-	31	39.002	351	1.046	154	0	353.871
Umbria	25.238	-	28.747	1.174	426	31	349	12.371	1.319	5.929	7.068	43	8	15.486	56	279	31	7	98.560
Marche	27.220	-	28.214	4.221	428	48	372	26.935	1.770	9.361	3.328	61	16	11.390	76	2.258	154	11	115.862
Lazio	44.754	313	168.767	26.521	462	69	9.485	24.846	3.825	16.546	25.790	-	35	69.723	153	5.982	-	23	397.295
Abruzzo	35.598	273	38.247	4.917	245	40	790	20.166	1.495	9.925	10.640	67	-	12.618	143	1.771	185	9	137.129
Molise	4.057	151	17.678	1.108	154	31	1.917	4.217	804	3.863	4.038	12	8	4.023	43	438	62	5	42.607
Campania	11.545	231	128.604	22.710	456	-	779	16.948	3.916	17.574	10.883	-	-	66.647	191	1.890	92	14	282.481
Puglia	25.224	591	50.171	26.858	475	60	9.290	48.729	2.952	27.304	25.282	169	31	41.703	133	3.106	770	7	262.855
Basilicata	23.722	2	21.749	3.070	226	31	91	10.581	1.441	8.575	8.036	30	9	9.561	67	455	277	5	87.929
Calabria	610	545	66.913	7.034	527	-	520	16.111	2.963	13.728	9.892	109	9	24.657	141	1.292	215	7	145.274
TOTALE	493.374	2.941	1.269.052	172.896	5.977	391	79.642	617.913	34.973	248.997	246.984	1.044	329	507.813	2.262	28.384	5.903	202	3.721.074

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - IgePA



## EROGAZIONI FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE 2009

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasporto Locale	Salute umana e sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Incentivi Imprese.	Mercato del lavoro	Agricoltura	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico e mareografico	Trattamento economico personale trasfatto	Risorse sostitutive personale non trasfatto	Demanio idrico	TOTALE
Piemonte	55.222	-	162.860	9.628	387	7	(7)37.674	68.029	2.694	21.620	25.568	125	-	41.029	176	1.315	2.339	25	<b>428.698</b>
Lombardia	55.511	-	175.926	26.992	522	75	3.242	144.454	(9)3.133	37.572	40.256	230	107	67.589	230	1.420	3.340	41	<b>560.638</b>
Veneto	44.882	524	89.838	13.169	383	-	13.611	87.381	1.914	25.537	17.266	133	50	25.726	139	6.168	1.188	27	<b>327.938</b>
Liguria	20.369	154	66.488	4.655	203	-	462	18.633	2.070	3.560	8.689	66	-	13.681	113	922	154	2	<b>140.221</b>
Emilia R.	59.366	155	72.989	14.798	626	-	1.060	77.223	2.147	31.393	25.533	-	25	42.491	249	1.622	62	20	<b>329.760</b>
Toscana	60.057	-	148.169	6.041	454	-	-	57.112	2.578	13.025	26.715	-	31	34.648	351	1.149	154	-	<b>350.484</b>
Umbria	25.237	-	28.642	1.174	426	31	348	12.809	1.319	5.612	7.068	43	8	13.998	56	278	31	7	<b>97.087</b>
Marche	27.220	-	28.024	4.221	428	48	372	27.912	1.770	8.791	3.328	61	16	10.191	76	2.458	154	11	<b>115.080</b>
Lazio	(1)33.566	313	(2)162.648	26.521	462	69	9.485	34.044	3.825	15.604	25.790	-	35	62.937	153	6.015	-	23	<b>381.491</b>
Abruzzo	35.598	273	(3)36.663	4.917	245	40	790	20.896	1.495	9.348	10.640	67	-	11.221	143	1.897	387	9	<b>134.630</b>
Molise	4.057	151	17.656	1.108	154	31	1.917	4.362	804	3.653	4.038	12	8	3.614	43	524	62	4	<b>42.197</b>
Campania	11.545	231	128.281	22.710	456	-	779	63.525	3.916	16.764	10.883	-	-	62.685	191	2.000	92	14	<b>324.072</b>
Puglia	25.223	591	(4)54.495	26.858	475	60	9.290	50.492	2.952	26.069	25.282	169	31	38.475	133	3.229	769	7	<b>264.600</b>
Basilicata	23.722	2	21.715	3.070	226	31	91	10.961	1.442	8.190	8.036	30	9	8.827	67	595	277	4	<b>87.296</b>
Calabria	610	545	66.756	7.034	527	-	520	16.690	2.963	13.085	(11)2.968	109	9	22.787	141	1.418	215	7	<b>136.383</b>
<b>TOTALE</b>	<b>482.185</b>	<b>2.941</b>	<b>(5)1.261.150</b>	<b>(6)172.896</b>	<b>5.977</b>	<b>391</b>	<b>79.641</b>	<b>(8)694.523</b>	<b>35.022</b>	<b>(10)239.823</b>	<b>(12)242.060</b>	<b>1.044</b>	<b>329</b>	<b>(13)459.899</b>	<b>2.262</b>	<b>(14)31.010</b>	<b>(15)9.224</b>	<b>201</b>	<b>3.720.576</b>

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IgePA

I dati riportati nelle tabelle si riferiscono alle erogazioni effettuate negli esercizi 2007, 2008 e 2009, al netto delle somme destinate alle stesse Regioni con l'attribuzione dei canoni idrici e di quelli minerari e che sono state compensate nel calcolo dei trasferimenti netti.

Per l'anno 2009 in linea generale deve evidenziarsi che i trasferimenti complessivamente disposti a favore delle Regioni dell'Area Nord hanno subito una riduzione di entità diversificata, a partire dal Piemonte, che ha visto ridotta la somma complessiva delle risorse trasferite da 430,9 a 428,6 milioni di euro, per continuare con il Veneto (da 329,4 a 327,9 milioni di euro) e l'Emilia Romagna (da 333,1 a 329,7 milioni di euro). Per quanto riguarda le Regioni dell'Area Centro le risorse trasferite a favore del Lazio sono passate da 397 a 381 milioni di euro, come pure si sono ridotte di ben 3,4 milioni di euro le risorse a favore della Toscana. Infine, per le Regioni dell'Area Sud, a fronte delle riduzioni registratesi per l'Abruzzo (da 137 a 134 milioni di euro) e per la Calabria (da 145 a 136 milioni di euro), al contrario risultano incrementate le risorse trasferite a favore della Regione Campania (d 282 a 324 milioni di euro) e della Puglia (da 262 a 264 milioni di euro).

Osservando l'ammontare complessivo delle risorse stanziare per i trasferimenti relativi ai diversi settori, come, peraltro, accaduto sin dall'avvio del processo di trasferimento, oltre il 75 per cento delle erogazioni complessive, anche per l'esercizio 2009 risulta concentrato a favore di quattro comparti (Trasporto pubblico locale e viabilità, edilizia residenziale pubblica, incentivi alle imprese e Agricoltura e Ambiente) nei quali comunque si osservano rispetto al precedente esercizio 2008 le modifiche di seguito indicate:

- i fondi destinati al trasporto pubblico locale già ridotti nel 2008 sono passati da 1 1.269 a 1.261 milioni di euro;<sup>78</sup>
- per quanto attiene ai trasferimenti relativi alla voce incentivi alle imprese si registra un incremento essendo passati da 618 a 694,5 milioni di euro;
- riduzioni significative si registrano con riferimento alle risorse relative ai settori Agricoltura e Ambiente;
- prosegue la riduzione, già riscontrata negli anni precedenti relativamente agli importi stanziati per l'edilizia residenziale pubblica, passati da 569 nel 2007 a 508 nel 2008, per attestarsi a 460 milioni di euro per il 2009. Una variazione da ricondurre alla flessione degli importi trasferiti, come contributi sugli interessi per l'acquisto o la costruzione di abitazioni da concedere alle categorie meno abbienti.

---

<sup>78</sup> Per la riduzione registrata fra le risorse trasferite per il 2007 e quelle per il 2008 è stata prevista una compensazione basata sull'incremento della compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per auto trazione con un periodo di transizione compreso nel triennio 2008-2010. Disciplina a sé stante per i trasporti ferroviari in concessione regionale e locale.

### 3 L'analisi della spesa

**Cons. Cinzia Barisano**

#### **Premessa**

• Le diverse cause esogene che hanno condotto alla crisi economica mondiale con le conseguenze che da essa sono derivate, nonché le problematiche strutturali endogene legate ad un debito pubblico molto elevato e ad una crescita lenta, hanno imposto alle nostre autorità di governo la ricerca di un difficile componimento tra il mantenimento del rigore nella gestione del bilancio e l'esigenza di fronteggiare la recessione dando sostegno ai redditi. La politica di bilancio 2008/2009 si è, pertanto, mossa nel solco strettissimo determinato dall'esigenza di conservazione dell'equilibrio fra mantenimento della sostenibilità dei saldi di finanza pubblica ed esigenze di sostegno del ciclo economico<sup>79</sup>. L'incremento degli obiettivi di indebitamento, la caduta del PIL, il ridotto utilizzo della leva fiscale legato alla caduta dell'attività economica hanno determinato un'espansione della spesa pubblica che ha portato nell'ottobre 2009 all'apertura della Procedura d'infrazione per disavanzo eccessivo (che riguarda 20 su 27 paesi dell'Unione Europea) finalizzata alla riconduzione del rapporto disavanzo/PIL sotto la soglia del 3%. Gli obiettivi di finanza pubblica, rivisti con la RUEF per il 2010, peggiorando precedenti previsioni, prevedono una discesa lenta del rapporto, che va dal 5% del 2010 al 4,7 nel 2011 e al 4,3 nel 2012. Tale problematico quadro tendenziale è stato peggiorato dalla crisi finanziaria ingenerata dalla Grecia, che ha determinato instabilità e sfiducia anche nei confronti dell'euro. Ciò ha reso necessario un rapido intervento finalizzato all'aggiustamento dei conti cui il Governo ha fatto fronte attraverso la manovra correttiva adottata con il d.l. 78 del 25 maggio scorso. Il contributo richiesto alle Amministrazioni territoriali appare di grande rilevanza, trattandosi di poco meno di un quarto della manovra lorda e di quasi 2/3 di quella attesa in termini di riduzione delle spese nel 2011, e di circa un terzo della manovra lorda e della metà dei tagli previsti per la spesa nel 2012. Alle Regioni è richiesto un taglio di 4,5 miliardi nel 2011 (4 miliardi pesano sulle Regioni a statuto ordinario **-RSO-**, già impegnate, nell'ambito del Patto, a contenere la spesa complessiva dello 0,9% rispetto al 2010, e 500 milioni su quelle a statuto speciale **-RSS-**) e di 5,5 miliardi nel 2012 (4,5 miliardi alle RSO e 1000 miliardi alle RSS)<sup>80</sup>.

• Nella presente sezione, si analizza l'andamento della spesa regionale con riferimento al triennio 2007/2009<sup>81</sup>, con alcune novità rispetto al passato, che attengono alla

<sup>79</sup> Nell'estate 2008 è stata attuata una manovra prevalentemente correttiva (d.l. 112/2008), a cui ha fatto seguito un più forte contrasto alla recessione, adottato nei mesi successivi (d.l. 185/2008, d.l. 5/2009, d.l. 78/2009).

<sup>80</sup> Sulle criticità e sugli aspetti problematici della manovra 2010 la Corte dei conti si è pronunciata in data 10 giugno 2010 in sede di Audizione al Parlamento.

<sup>81</sup> I dati sul personale regionale desunti dal sistema SI.CO. sono relativi al triennio 2006/2008.

platea delle amministrazioni regionali oggetto di analisi ed alla pluralità delle fonti informative.

Sotto il primo profilo, al fine di dare una visione completa e comparabile della spesa regionale, le rilevazioni hanno per la prima volta riguardato tutte le Regioni (a statuto ordinario ed a statuto speciale) e le Province Autonome, con un'esposizione delle risultanze finanziarie riferita sia alle distinte tipologie regionali che all'insieme delle stesse<sup>82</sup>. Naturalmente, non può prospettarsi alcuna forma di confronto tra le diverse risultanze riferibili distintamente alle RSO ed alle RSS, stante la natura differenziata delle Autonomie speciali riconosciuta a livello statutario, che impinge, prima di tutto, sull'ambito e sulla natura delle funzioni e competenze delle Autonomie stesse. Tenuto pertanto conto di questo, alla rilevazione differenziata degli andamenti riferita alle RSS, si è però ritenuto di un certo interesse affiancare la rilevazione aggregata (RSO+RSS) degli andamenti dei principali dati finanziari rilevati.

Sotto il secondo profilo, oltre all'utilizzo, come di consueto, dei dati da rendiconto (talvolta, per quanto riguarda i dati del 2009, ancora non formalmente approvati), delle risultanze desunte dai prospetti di monitoraggio inviati al Ministero dell'Economia e delle Finanze ai fini della verifica del rispetto del Patto di stabilità e delle informazioni acquisite dal Sistema SICO – RGS – relative al personale regionale, le analisi sono state integrate utilizzando i dati di cassa desumibili dal sistema SIOPE. Ciò al fine di dare un'esposizione della spesa regionale completa, aggiornata<sup>83</sup> e ripartibile per significative categorie economiche.

La pluralità delle fonti espone le risultanze al rischio di difformità più o meno rilevanti, di cui nell'esposizione si è, comunque, dato conto<sup>84</sup>. Le ragioni di tali difformità possono essere svariate ed attenerne, ad esempio, alla diversità dei metodi di rilevazione dei dati o a

<sup>82</sup> Esigenze di omogeneità hanno reso necessario qualche aggiustamento conseguente a peculiarità contabili riscontrate nell'allocazione di specifiche poste di spesa. In particolare, la voce di spesa corrente della Regione Lombardia è stata depurata dell'importo relativo al "Concorso al fondo di solidarietà nazionale" che soltanto la Regione Lombardia iscrive in apposito capitolo di spesa (cap. 5592). Invece, la spesa corrente della Regione Emilia Romagna è stata depurata nel 2009 dell'importo di una rilevante operazione di regolazione contabile con lo Stato (pari ad €3.147,67 milioni), di carattere straordinario, la quale, ove non fosse stata considerata, avrebbe fortemente ed ingiustificatamente inciso sugli andamenti regionali, territoriali e nazionali della spesa.

<sup>83</sup> Ad esempio, la spesa di personale tratta dal SICO, arriva al 2008 e non comprende le informazioni relative alla Sicilia, Regione che non comunica le informazioni relative al proprio personale.

<sup>84</sup> Altre difformità, non ulteriormente rilevate nel prosieguo della relazione, si riscontrano tra le risultanze da rendiconto, successivamente esposte, e i dati regionali esposti nella Sezione 3, allegato 2 alla Relazione sul Federalismo fiscale presentata il 30 giugno 2010 dalla COPAFF (Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale), trasmessi dalle Regioni ai sensi dell'art. 19bis, del d.l. 135/2009. Con riferimento al 2008, il totale degli impegni di spesa del titolo I rilevato da rendiconto supera quello rilevato nella Relazione COPAFF dell'1,8% per le RSO e del 3,5% per le RSS, il totale del titolo II supera dell'1,2% per le RSO e dell'11,50% per le RSS, il totale del titolo III è inferiore del 62% per le RSO e senza variazioni significative per le RSS. Il totale dei pagamenti di spesa del titolo I rilevato da rendiconto supera quello rilevato nella Relazione COPAFF dell'1,9% per le RSO e del 3% nelle RSS, il totale del titolo II dell'1,47% nelle RSO e sostanzialmente equivalente nelle RSS, il totale del titolo III supera del 64% nelle RSO ed è equivalente nelle RSS. Le differenze regionali sono tutte abbastanza limitate, fatta eccezione per le risultanze della Regione Lazio, dove si registra uno scostamento positivo della spesa corrente da rendiconto di circa il 10% ed uno scostamento negativo molto significativo della spesa per rimborso prestiti, e per le Regioni Calabria (scostamento positivo della spesa in conto capitale del 5%), Sardegna (scostamento positivo degli impegni di spesa corrente del 6% ed in conto capitale del 53%) e Sicilia (scostamento positivo della spesa corrente del 6%).