

erariali prodotto nel territorio di riferimento. Un inserimento che tuttavia non chiarisce se si tratti di gettito associato al reddito dei cittadini residenti, a quello prodotto nel territorio dalle attività localizzate in Regione o, ancora, al gettito effettivamente riscosso nella Regione¹³. Aspetti questi che dovranno essere chiariti nell'ambito delle definizioni del quadro di riferimento complessivo.

Il nuovo testo costituzionale prevede che con legge dello Stato sia istituito un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Sembra quindi mutare significativamente l'approccio in tema di perequazione che aveva ispirato il disegno del d.lgs. n. 56/2000.

Con l'art. 7 del d.lgs. n. 56/2000 era prevista infatti l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del "Fondo perequativo nazionale", al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA venisse destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale. I criteri di ripartizione del fondo venivano individuati in modo da superare il riferimento alla spesa storica.

La determinazione delle somme da erogare alle singole Regioni era effettuata in funzione di parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione di ciascuna Regione, come definiti e determinati in specifiche tecniche allegate al decreto¹⁴. La perequazione della capacità fiscale era determinata con riferimento ai principali tributi regionali (IRAP, accisa benzina, IRPEF, tassa auto) ed escludeva il gettito la cui funzione era esclusivamente perequativa della compartecipazione all'IVA. I gettiti tributari effettivamente conseguiti da ciascuna Regione erano rideterminati, ai fini della perequazione, in ragione del valore medio pro-capite calcolato sul complesso della popolazione delle Regioni a statuto ordinario. Gli scostamenti da quel valore erano compensati a regime, al 90 per cento in aumento o

¹³ Non si può trascurare che la distribuzione regionale delle entrate presenta una serie di distorsioni sia di natura contabile sia di natura economica che fanno sì che non vi sia sempre una esatta coincidenza tra il luogo del versamento e quello di effettiva incidenza del tributo. Dal punto di vista contabile uno dei principali problemi metodologici nella ripartizione del carico fiscale effettivo regionale sta nel fatto che le imprese versano normalmente le imposte nel luogo in cui è ubicata la sede centrale dell'amministrazione. Da questo consegue che il dato contabile relativo alle Regioni che ospitano imprese operanti su tutto il territorio nazionale risulta naturalmente distorto. Dal punto di vista economico, il fenomeno principale da considerare è quello della traslazione interregionale delle imposte che si verifica nel momento in cui ad esempio le imprese trasferiscono il carico fiscale su i consumatori residenti in diversa Regione.

¹⁴ V. a riguardo, nel dettaglio: Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – anni 1998 - 1999

diminuzione. Il restante 10 per cento dello scostamento non veniva perequato, in modo da introdurre un incentivo ad incrementare la propria base imponibile. Simile il meccanismo alla base dei correttivi previsti per tener conto delle ulteriori esigenze di quelle Regioni che presentano fabbisogni sanitari superiori alla media nazionale e di neutralizzare, in parte, i maggiori costi per le funzioni diverse dalla sanità che presentano le Regioni di dimensioni geografiche minori¹⁵.

La definizione della quota di concorso alla solidarietà interregionale, della quota da assegnare a titolo di fondo perequativo nazionale e delle somme da erogare a ciascuna Regione da parte del Ministero del tesoro era previsto avvenisse attraverso un percorso temporale indicato nel decreto. Nel primo anno di attuazione della riforma (2001), l'attribuzione di una parte dei nuovi tributi (IVA) al fondo, e la sua distribuzione tra le Regioni, andava effettuata in modo da garantire a tutte le Regioni esattamente le stesse risorse che avrebbero ottenuto in assenza delle riforme; negli anni successivi, le dimensioni finanziarie complessive del fondo perequativo dovevano crescere con il crescere del gettito relativo alla compartecipazione IVA, ma, gradualmente, la sua distribuzione tra le Regioni doveva cambiare. Per gli anni 2002 e 2003 la quota ripartita in base alla spesa storica veniva ridotta del 5 per cento ogni anno. A decorrere dall'anno 2004, la quota era ridotta di un ulteriore 9 per cento ogni anno fino a totale azzeramento nel 2013. Le risorse che residuavano in ciascun anno erano ripartite in base ai nuovi parametri perequativi. A partire dal 2013, l'intero fondo doveva venir distribuito sulla base dei nuovi criteri perequativi.

Il nuovo testo costituzionale sembra modificare tale impostazione prevedendo come elemento unico di riferimento la compensazione delle diverse capacità fiscali. Inoltre, non indica la portata del processo di perequazione. In altre parole, non specifica se le differenze nella capacità fiscale debbano essere eliminate o soltanto ridotte.

Eliminati i correttivi relativi ai bisogni [quelli già presenti - sanitari e dimensionali - o quelli che si sarebbero dovuti porre con il passaggio nel sistema del finanziamento di altre funzioni], l'integrazione del criterio della capacità fiscale sembra affidata [comma

¹⁵ Nel caso delle spese extra sanitarie si prevedeva l'applicazione di un modello statistico che ponesse in relazione le spese con la dimensione geografica. Si otteneva così una stima della spesa pro capite standardizzata per ciascuna Regione e della spesa media per l'insieme delle Regioni. La compensazione per il primo triennio era prevista pari al 70%. Si era adottata una perequazione non piena.

5 del nuovo art. 119] a interventi speciali¹⁶ che consentano di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà”, “rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni”.

Il nuovo dettato normativo sembra, quindi, ampliare lo spazio di intervento residuo da “riempire” con trasferimenti, che nel d.lgs. n. 56/2000 era stato mantenuto entro i limiti posti dall’art. 10 della l. n.133/1999¹⁷.

Per avere una prima percezione degli effetti che potrebbe produrre una limitazione del meccanismo perequativo, nella tabella seguente è stato ricostruito il funzionamento previsto con il d.lgs. n. 56/2000, ipotizzando una entrata a regime del nuovo sistema di finanziamento già nell’anno 2001 [e non in 13 anni come è previsto dallo stesso decreto legislativo]. Nella tabella si sono mantenute distinte le correzioni riferibili alla perequazione delle capacità fiscali da quelle riconosciute a fronte dei bisogni sanitari e dimensionali. Nella successiva tabella 12\REG, quindi, si sono posti a confronto i flussi perequativi che si avrebbero secondo il d.lgs. n. 56/2000 (meccanismo perequativo basato sulle capacità fiscali e i bisogni sanitari e dimensionali) e quelli riconducibili ad un sistema che limitasse la correzione alle sole capacità fiscale [TAB 13\REG].

¹⁶ Salvo che in base ad una lettura più sistematica non si integri la correzione per le capacità fiscali con la considerazione di ulteriori parametri connessi alle garanzie dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dall’art. 117 secondo comma lettera M del nuovo disegno costituzionale.

¹⁷ Alla lettera a) dell’art. 10 della legge 133/1999 si precisa che è disposta l’“abolizione dei vigenti trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario, ad esclusione di quelli destinati a finanziare interventi nel settore delle calamità naturali, nonché di quelli a specifica destinazione per i quali sussista un rilevante interesse nazionale; sono in ogni caso ricompresi tra i trasferimenti soppressi quelli destinati al finanziamento del trasporto pubblico di cui al d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (31), e della spesa sanitaria corrente”.

TAB 12/REG

STRUTTURA DELLA PEREQUAZIONE EX DECRETO LEGISLATIVO 56/2000 - SIMULAZIONE ANNO 2001 A REGIME -								
(in miliardi di lire)								
REGIONI	Perequazione capacità fiscali						Correzione fabbisogni	
	Irap	Benzina	Irpef	Tassa auto	IVA	Totale	Sanità	Costi
Piemonte	-541	-35	-112	-77	-279	-1.045	400	-24
Lombardia	-3.825	-57	-366	-246	-1.471	-5.966	-67	-784
Veneto	-533	-45	-74	-159	-596	-1.407	-39	-53
Liguria	205	7	-28	8	-361	-169	409	195
Emilia-Romagna	-873	-65	-155	-158	-994	-2.243	541	18
Toscana	44	-75	-45	-64	-328	-469	435	69
Marche	113	-9	5	-26	-175	-92	87	196
Umbria	140	-9	7	-31	22	128	95	173
Lazio	-935	-60	-35	-10	47	-993	-251	-169
Abruzzo	334	3	42	-4	131	505	30	194
Molise	129	7	15	7	87	245	20	108
Campania	2.614	185	345	349	2.000	5.493	-849	-260
Basilicata	269	27	35	14	233	578	-29	151
Puglia	1.899	87	227	308	1.101	3.623	-582	2
Calabria	959	39	139	90	584	1.812	-200	184
TOTALE	0	0	0	0	0	0	0	0
DIMENSIONE PEREQUAZIONE	6.707	355	816	776	4.204	12.384	2.017	1.290

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

TAB 13/REG

MODELLI PEREQUATIVI A CONFRONTO ED EFFETTI REDISTRIBUTIVI. UNA SIMULAZIONE

(in miliardi di lire)

REGIONI	Perequazione capacità fiscali bisogni e fattore dimensionale (dlgs 56/2000)			Perequazione solo della capacità fiscale			L'effetto redistributivo	
	Regioni affluenti	Regioni traenti	Saldo teorico rispetto alla spesa storica	Regioni affluenti	Regioni traenti	Saldo teorico rispetto alla spesa storica	nel caso del dlgs 56/2000 (le riduzioni)	con perequazione solo delle capacità fiscali
Piemonte	-669	0	159	-1.045	0	-217		-217
Lombardia	-6.817	0	374	-5.966	0	1.225		
Veneto	-1.499	0	339	-1.407	0	431		
Liguria	0	435	-210	-169	0	-380	-210	-380
Emilia-Romagna	-1.684	0	232	-2.243	0	-327		-327
Toscana	0	35	141	-469	0	-328		-328
Marche	0	191	220	-92	0	128		
Umbria	0	396	91	0	128	-176		-176
Lazio	-1.413	0	8	-993	0	428		
Abruzzo	0	728	58	0	505	-166		-166
Molise	0	373	-6	0	245	-135	-6	-135
Campania	0	4.385	-636	0	5.493	473	-636	
Basilicata	0	700	-66	0	578	-188	-66	-188
Puglia	0	3.043	-225	0	3.623	355	-225	
Calabria	0	1.796	-479	0	1.812	-463	-479	-463
TOTALE	-12.082	12.082	0	-12.384	12.384		-1.622	-2.378

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Per ciascuna di tali ipotesi sono evidenziati i saldi rispetto alla situazione pre-riforma.

Pur trattandosi di un esercizio “teorico” e quindi di larga approssimazione, esso permette di rilevare le seguenti tendenze:

- rispetto alla configurazione a regime prevista dal d.lgs. n. 56/2000, muta il quadro delle situazioni di vantaggio con il passaggio ad un sistema basato su compartecipazioni ed entrate proprie. Le Regioni con maggiore popolazione guadagnano rispetto alla situazione di partenza;

- si riscontra una riduzione di risorse per le Regioni a più elevata quota di popolazione anziana (Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche ed Umbria), per le quali più pesa la correzione basata sui bisogni sanitari. La riduzione è, rispetto alla spesa storica, di oltre il 20% nel caso della Liguria e supera il 10% in tutte le altre realtà (fa eccezione la Regione Marche che subisce la contrazione più limitata). Superiore a quella generata dal d.lgs. n. 56/2000;

- egualmente “danneggiate” risultano le Regioni minori, che beneficiavano del correttivo dimensionale.

Si tratta, è bene ribadirlo, di una stima su ipotesi di lavoro che consente però di rilevare come la strada che porta a disegnare la “funzione perequativa” con esclusivo riferimento alla “capacità fiscale” dei territori non sia priva di problemi ed insidie. Essa infatti potrebbe richiedere l’impegno di risorse aggiuntive non marginali per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona e completamente a carico dello Stato centrale.

3.3. La delega fiscale: l’impatto diretto sulla fiscalità regionale

Il disegno di legge per il riordino del sistema fiscale statale (AC 2144), già approvato da un ramo del Parlamento modifica ulteriormente il quadro di riferimento per il finanziamento regionale. Le misure più direttamente riguardanti la fiscalità regionale sono contenute negli artt. 8 e 9 che riguardano l’IRAP e nell’art. 3 (commi 2 e 3), che prevede la trasformazione delle detrazioni in deduzioni incidendo per questa via sulla base imponibile dell’addizionale regionale all’IRPEF.

Con l'art. 8 contiene una specifica delega, la cui attuazione è affidata all'emanazione di uno o più decreti legislativi, per la graduale eliminazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive)¹⁸. La delega è ulteriormente qualificata indicando come prioritaria l'esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro.

Il percorso e le modalità che assumerà il processo di eliminazione dell'imposta sono rinvenibili nell'art. 9 che prevede la soppressione dell'IRAP, entro due anni dall'esercizio della delega con "invarianza" dei saldi economici e finanziari dei "singoli settori istituzionali"¹⁹.

¹⁸ L'IRAP, è stata introdotta con il D.Lgs. 446/1997 (articoli 1-45). Il provvedimento è stato successivamente modificato e integrato da diversi decreti legislativi (nn. 137 e 422/1998, n. 506/1999) e, da ultimo, dall'art. 6, comma 12, della legge finanziaria per il 2001. Soggetti passivi dell'imposta sono le società e gli enti commerciali, le società di persone oltre che le persone fisiche che esercitino attività commerciali ovvero arti o professioni, i produttori agricoli, purché abbiano un volume di affari annuo superiore a 5 milioni di lire. La base imponibile dell'imposta coincide con il valore della produzione netta, come derivante dall'attività svolta nel territorio della Regione, e non dall'utile di esercizio. Nel caso in cui la stessa impresa eserciti la propria attività nel territorio di più Regioni, a ciascuna Regione si attribuisce una quota del valore della produzione proporzionale all'ammontare delle retribuzioni corrisposte al personale impiegato in ciascun stabilimento. Per le banche e gli istituti di carattere finanziario si assumono, quali parametri di riferimento, i depositi e gli impieghi, ovvero i premi raccolti presso i diversi uffici localizzati nel territorio di ciascuna Regione. Il D.Lgs. n. 446/1997 individua, peraltro, specifici criteri per la determinazione della base imponibile a seconda della tipologia di soggetto considerato. L'imposta è determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 4,25%; per le amministrazioni pubbliche l'aliquota è stabilita nella misura dell'8,5%, mentre per le banche e per le imprese agricole si è applicato un regime speciale. Ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 446, le Regioni hanno la possibilità di variare l'aliquota base dell'imposta, pari al 4,25%, fino ad un punto percentuale, e di differenziarla per settori di attività e categorie di contribuenti. Di tale facoltà si sono, in effetti, avvalse diverse Regioni con proprie leggi che si riferiscono a specifiche categorie di contribuenti.

Con l'introduzione di questo tributo il legislatore mirava a: rafforzare l'autonomia finanziaria delle Regioni dotandole di risorse consistenti (il gettito annuale IRAP ammonta a oltre 50 mila miliardi di lire) destinate per una parte considerevole a far fronte agli oneri relativi al finanziamento della spesa sanitaria, stante la contestuale abolizione dei contributi al Servizio sanitario nazionale;

semplificare il sistema fiscale attraverso l'abolizione di alcuni tributi minori. Alla istituzione della nuova imposta si è infatti accompagnata la soppressione, oltre che dei contributi al Servizio sanitario, dell'ILOR, dell'ICIAP, della tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA e dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese;

riequilibrare la preferenza accordata dal sistema tributario a favore del capitale di debito rispetto al capitale di rischio, tra le fonti di finanziamento del sistema produttivo.

¹⁹ Quanto ai settori istituzionali, si ricorda che, in contabilità nazionale, con tale espressione si indicano i gruppi di operatori individuati in base alla funzione principale esercitata e al tipo prevalente di risorse correnti di cui dispongono.

Il sistema di contabilità europeo SEC95, approvato con Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, e successive modificazioni, sono previsti cinque settori istituzionali: 1) società non finanziarie (con la funzione di produrre beni agricoli e industriali e servizi non finanziari da vendere sul mercato a prezzi remunerativi); 2) società finanziarie (che svolgono l'intermediazione finanziaria e assicurano contro rischi); 3) amministrazioni pubbliche (che, nello svolgimento di funzioni di governo, producono beni e servizi non destinabili alla vendita e ridistribuiscono il reddito e la ricchezza, finanziandosi essenzialmente con prelievi obbligatori su unità di altri settori); 4) famiglie (che consumano

I commi 3 e 4 dell'art. 9, rispondono all'obiettivo di definire in termini più puntuali il procedimento di attuazione della riforma. Si prevede, in particolare, che nel DPEF debba essere indicata annualmente la variazione dell'ammontare del gettito che dovrebbe derivare dalle modifiche che si intendono apportare nell'ambito della progressiva attuazione della riforma, sia per quanto riguarda la disciplina dell'imposizione personale, che per quanto concerne la progressiva eliminazione dell'IRAP. In sede di predisposizione del DPEF, gli effetti della riforma sull'andamento del gettito dovranno essere determinati con riferimento all'evoluzione delle grandezze macroeconomiche prospettata nel documento medesimo, posti a raffronto con l'andamento tendenziale delle entrate sulla base della legislazione vigente e, infine, valutati in rapporto agli equilibri generali di bilancio e agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di accertare le risorse disponibili. In questo modo, il DPEF costituirebbe la sede in cui verrebbero prospettate le fasi di progressiva attuazione della riforma, oltre che il suo impatto quantitativo. E' poi rimesso alla legge finanziaria, in conformità con quanto disposto dall'art. 11, comma 3, lettera *b*), della l. n. 468/1978, e successive modificazioni, la determinazione degli elementi quantitativi della nuova disciplina tributaria suscettibili di determinare effetti onerosi. In particolare, sarebbero stabiliti con la legge finanziaria, oltre al valore delle aliquote, degli scaglioni, delle deduzioni e detrazioni (fino a quando non saranno sostituite da deduzioni), che si applicano a decorrere dall'esercizio successivo a quello di approvazione della finanziaria medesima, anche la quantificazione delle disposizioni che incidono sulla determinazione quantitativa della prestazione dovuta ai fini IRAP e che, conseguentemente, possono ridurre il gettito dell'imposta.

Il successivo comma 6 prevede che, fino al completamento del processo di riforma costituzionale, debbano restare garantiti in termini quantitativi e "qualitativi" gli attuali meccanismi di finanza locale. Disposizioni specifiche sono poi dirette a regolare i rapporti tra lo Stato e le Regioni a seguito della progressiva diminuzione dell'imposta

e agiscono nella sfera domestica); 5) istituzioni sociali private (che compiono, per fini non di lucro, attività religiose, assistenziali e sociali).

Il settore istituzionale amministrazioni pubbliche è a sua volta suddiviso in tre sottosettori, corrispondenti rispettivamente alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale.

regionale sulle attività produttive (IRAP), disposta dall'art. 8, con conseguente riduzione delle risorse proprie regionali. Va, infatti, ricordato che il gettito IRAP di competenza regionale è stato stimato, per il 2001, in 50.866 miliardi di lire (oltre 26 milioni di euro). Il minore gettito derivante per le Regioni sarà compensato, d'intesa con le stesse Regioni, da trasferimenti o da partecipazioni.

Il testo non specifica su quali tributi varrebbe la compartecipazione e, più specificamente, se interesserà nuovi tributi ovvero se riguarderà imposte già esistenti. Sembra, quindi, interamente rimessa al legislatore delegato la determinazione dei criteri in oggetto.

Quanto ai trasferimenti, una loro reintroduzione al posto di entrate proprie interrompe il processo di ridimensionamento della quota "derivata" della finanza regionale; il che in parte contraddice con il ruolo di residualità ad essi riservata dal nuovo testo costituzionale. Del resto va pure notato come la progressiva abolizione dell'IRAP porti alla eliminazione di un tributo dotato di elevata flessibilità, caratteristica che dovrà ugualmente riscontrarsi negli strumenti compensativi e non facilmente rinvenibili nell'IRPEG [TAB 14\REG].

TAB 14/REG

**LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEL GETTITO IRAP ED IRPEG
ANNO 2000**

(in miliardi di lire)

REGIONI	IRAP				IRPEG					
	Riscossioni	% sul totale nazionale	Valore procapite in mgl	Scostamento	Riscossioni	% sul totale nazionale	Valori attribuiti	% sul totale nazionale	Valore procapite in mgl	Scostamento
Piemonte	4.538	9,8	1.058	11,60%	7.885	14,6	4.784	9,5	1.116	7,83%
Lombardia	12.369	26,8	1.364	43,88%	20.081	37,2	14.547	28,9	1.605	55,07%
Veneto	4.959	10,7	1.099	15,93%	5.059	9,4	5.663	11,2	1.255	21,26%
Liguria	1.392	3,0	856	-9,70%	1.008	1,9	1.547	3,1	952	-8,02%
Emilia-Romagna	4.754	10,3	1.194	25,95%	5.698	10,6	5.690	11,3	1.429	38,07%
Toscana	3.397	7,4	960	1,27%	2.435	4,5	3.498	6,9	989	-4,44%
Marche	1.271	2,8	870	-8,23%	918	1,7	1.491	3,0	1.021	-1,35%
Umbria	654	1,4	783	-17,41%	424	0,8	604	1,2	723	-30,14%
Lazio	5.819	12,6	1.104	16,46%	8.030	14,9	4.759	9,4	904	-12,66%
Abruzzo	875	1,9	684	-27,85%	518	1,0	907	1,8	709	-31,50%
Molise	181	0,4	552	-41,77%	40	0,1	154	0,3	471	-54,49%
Campania	2.778	6,0	480	-49,37%	974	1,8	3.231	6,4	559	-45,99%
Basilicata	324	0,7	535	-43,57%	70	0,1	259	0,5	428	-58,65%
Puglia	2.011	4,4	492	-48,10%	657	1,2	2.381	4,7	583	-43,67%
Calabria	857	1,9	418	-55,91%	139	0,3	900	1,8	439	-57,58%
TOTALE	46.179	100,0	948		53.936	100,0	50.415	100,0	1.035	

FONTE: elaborazione Corte conti su dati Ministero della economia e delle finanze - SECIT 2001

Anche considerando i dati relativi agli importi stimati, la distribuzione dell'IRPEG risulta più squilibrata rispetto a quella IRAP. Gli scostamenti tra i valori pro-capite sono notevolmente più pronunciati soprattutto a livello di singola Regione. In Emilia, ad esempio, l'importo pro-capite dell'IRPEG è del 38% superiore a quello medio delle Regioni a statuto ordinario, contro un 26% nel caso dell'IRAP; in Basilicata, il valore pro-capite è inferiore al medio di oltre il 58%, contro un gap del 44% nel caso IRAP. Valori che, oltre ad indicare un ampliamento del fabbisogno perequativo, sono indicativi di un forte restringimento delle basi imponibili utilizzabili per l'esercizio dell'autonomia fiscale regionale.

4. Le risorse finanziarie trasferite alle Regioni per le nuove funzioni amministrative. Criteri e regole per la quantificazione dei costi

Momento fondamentale, nel processo di decentramento amministrativo avviato dalla legge 59 del 1997, è quello dell'individuazione delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti.

A tale riguardo va sottolineato come il principio di necessaria correlazione fra funzioni e mezzi per il loro esercizio sia stato esplicitato dall'art. 7 del d.lgs 112/'98, ove è stabilita la necessaria contestualità fra il loro esercizio e l'effettivo trasferimento di beni e risorse finanziarie, strumentali e organizzative²⁰. Tale principio trova del resto pieno riconoscimento con la nuova formulazione dell'art 119 della costituzione.

Ai fini della determinazione del costo delle funzioni, i criteri direttivi di maggiore rilievo sono stati indicati dal citato art. 7 e impongono di tenere conto: i) delle risorse utilizzate dallo Stato; ii) dell'andamento complessivo delle spese finali del bilancio dello Stato; iii) dei vincoli e delle regole contenute nel DPEF. Criteri, questi, da calibrare peraltro con il requisito della congruità e della garanzia di efficace esercizio.

Va ricordato che l'applicazione di tali criteri ha comunque richiesto una complessa opera di interpretazione, la quale è stata oggetto di accordo fra Governo, Regioni e enti locali, dapprima nella Conferenza unificata del 22 aprile 1999, poi nelle Conferenze del 14 novembre 1999 e del 20 gennaio 2000. In particolare gli accordi

²⁰ Il principio della contestualità fra esercizio di funzioni e trasferimento di risorse lo si trova fissato anche all'art. 12 del d.lgs 422/'98 in materia di trasporto pubblico locale.

hanno fissato, in primo luogo, l'ambito di operatività dei criteri medesimi, riferendosi in primo luogo ai tre settori organici di cui al d.lgs. 112, nonché nelle materie degli altri decreti legislativi in quanto compatibili; hanno inoltre precisato i criteri di quantificazione delle risorse con riferimento agli stanziamenti di competenza, rilevati nella media del triennio 1995-1997, attualizzati all'anno 2000; infine hanno definito i criteri per la quantificazione del personale occorrente e delle spese di funzionamento.

Per ciascuna area di funzioni conferite sono stati attivati altrettanti tavoli tecnici, il cui lavoro ha condotto alla elaborazione di blocchi di DPCM, la maggior parte dei quali emanati nell'anno 2000. Da dire che la linea emersa in tema di contestualità si è di fatto legata alla tesi della permanenza delle funzioni in capo alle amministrazioni statali sino alla pubblicazione dei DPCM, con ciò favorendo il principio della competenza, rispetto a quello più realistico di effettiva erogazione delle risorse. Il che qualche rilievo suscita in termini di puntuale applicazione offerta all'art. 27 della legge 468/78 per quanto il costo del ritardo tende a scaricarsi sui bilanci regionali in assenza di copertura.

Va infine notato come l'anno 2001 sia stato caratterizzato dalla necessità, per le Regioni, di avvalersi delle strutture delle amministrazioni decentrate dello Stato e di altri enti, in attesa del completamento delle procedure di mobilità del personale. Il che ha comportato iniziali difficoltà nella gestione delle funzioni non ancora superate.

Resta poi la questione del finanziamento a regime dei nuovi compiti trasferiti, problema che si lega, da un lato, con la necessità di rivedere i meccanismi del d. lgs. 56/2000, per altro verso con gli effetti conseguenti al d.d.l. di delega per la riforma del sistema fiscale [Atto C-2144], con particolare riferimento alle modifiche previste sulla disciplina dell'IRAP e sulla sua graduale abolizione e sostituzione.

A questi ultimi delicati aspetti è dedicata la precedente analisi [v. *retro*, par. 3]; qui di seguito si dà invece conto della concreta attuazione del trasferimento delle risorse alle Regioni, con riferimento alla fase della relativa erogazione avvenuta negli anni 2000, 2001 sino al marzo 2002.

4.1. Segue: risorse da trasferire ed erogazioni effettive negli anni 2000 – 2001 – 2002

L'analisi che segue consente di dare evidenza quantitativa, sotto il profilo finanziario, alla fase di concreta attuazione di quell'insieme di decisioni, coinvolgenti

diversi livelli di governo e relazioni interistituzionali, sintetizzato nell'espressione "federalismo amministrativo" con specifico riguardo alle Regioni a statuto ordinario [RSO].

Il riferimento è alla fase della emanazione dei decreti ministeriali di impegno e contestuale autorizzazione all'accREDITAMENTO dei fondi, stanziati nel bilancio dello Stato, sulle contabilità regionali.

Tali decreti impongono su appositi capitoli iscritti nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze²¹.

Gli importi risultanti dal rendiconto consuntivo 2001 dello Stato sono quelli dei capitoli 3980, per la parte corrente (u.p.b. 7.1.2.23) e 8755 (u.p.b. 7.2.1.23) per gli interventi in conto capitale²². Essi riguardano il complesso delle risorse disponibili e cioè sia quelle ordinarie [soggette ad una rateizzazione trimestrale o semestrale], sia quelle straordinarie [provvedimenti per la lotta al morbo B.S.E., emergenza ambientale per la Calabria, ecc.] e, in ogni caso, si riferiscono oltre che alle Regioni a statuto ordinario anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Tale commistione, unitamente al fenomeno dei residui ordinari e di stanziamento²³, non rende agevole, nell'analisi a livello di capitolo, la concordanza contabile con l'ammontare complessivo delle autorizzazioni di spesa disposte dai citati decreti ministeriali in ciascun anno.

Il prospetto che segue mette a confronto per l'anno 2000 le poste complessive sopra citate

(in miliardi di lire)

Capitolo	Totale ammesso 2001	D.M. su risorse 2001
3980	3.672	2.678
8755	3.698	2.974
Totale	7.370	5.652

ove emerge che sul totale delle erogazioni pari a 7.370 miliardi di lire, solo 5.652 miliardi sono affluiti alle Regioni a statuto ordinario.

²¹ Per quello che concerne i trasferimenti diretti agli enti locali a partire dall'esercizio 2001, gli stanziamenti sono allocati nello stato di previsione del ministero dell'interno.

²² Per l'esercizio 2002 i capitoli 2856 (u.p.b. 4.2.1.17) e 7547 (u.p.b. 4.2.3.19).

²³ Nel corso del 2001 sono stati emanati

Sulla base di una ricostruzione riepilogativa dei trasferimenti, effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato [IGEPA] relativamente agli anni 2000-2002, le risorse erogate alle Regioni [RSO+RSS] fino al 28 febbraio 2002, ammontavano a 9.003 miliardi di lire, su un complessivo importo da trasferire pari a 14.342 miliardi. Da dire che nel successivo mese di marzo 2002 sono stati emessi ulteriori decreti di pagamento per complessivi 1.122 miliardi relativamente alla I^a quota trimestrale 2002 spettante per trasporto pubblico locale, ambiente e opere pubbliche. I primi tre mesi del 2002 hanno segnato complessivamente erogazioni per 1.386 miliardi facendo salire l'importo complessivamente erogato sino a quella data a 10.125 miliardi, con una differenza di 4.217 miliardi rispetto a quanto spettante alle Regioni.

L'analisi disarticolata per anno mostra come, con riferimento alle risorse 2000, i pagamenti ascendano complessivamente a 1.442 miliardi e abbiano interessato per il 57% il settore degli incentivi alle imprese, il 37% l'agricoltura ed il restante 6% il mercato del lavoro.

La tabella seguente espone la ripartizione per Regioni sulla base di dati in parte stimati.

TAB 15/REG

FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI TRASFERITE EROGAZIONI ANNO 2000				
(in milioni di lire)				
REGIONI	INCENTIVI ALLE IMPRESE	MERCATO DEL LAVORO	AGRICOLTURA	TOTALE
Piemonte	82.332	6.145	55.847	144.324
Lombardia	173.671	6.940	80.463	261.074
Veneto	105.225	3.990	44.828	154.042
Liguria	17.642	3.218	4.488	25.348
Emilia Romagna	92.489	4.449	65.247	162.185
Toscana	69.812	6.177	37.979	113.968
Umbria	15.373	2.406	16.383	34.162
Marche	33.662	4.030	25.103	62.795
Lazio	24.978	10.420	37.252	72.650
Abruzzo	24.649	3.154	23.607	51.409
Molise	5.205	1.178	2.602	8.985
Campania	77.624	10.933	35.545	124.102
Puglia	62.252	9.095	58.715	130.063
Basilicata	14.161	2.759	25.385	42.305
Calabria	19.902	7.386	26.915	54.203
TOTALE	818.977	82.278	540.359	1.441.614

FONTE: per i dati complessivi, Ministero delle economie e delle finanze. La ripartizione è in parte approssimata

I suesposti dati mostrano la differente distribuzione delle risorse ove, negli incentivi alle imprese, maggiore è l'assorbimento da parte delle Regioni del Nord [tranne la Liguria] mentre al Sud prevalgono Campania e Puglia. Per il mercato del lavoro, Lazio, Campania e Puglia distaccano tutte le altre, mentre per l'agricoltura sono le Regioni del Nord [ad eccezione della Liguria] a conquistare le posizioni migliori insieme alla Puglia.

Con riferimento ai medesimi dati, va precisato che una parte dei trasferimenti di competenza dell'esercizio 2000 sono rifluiti a residui, interessando i bilanci 2001 e 2002 e le corrispondenti erogazioni di cassa. In particolare nel 2001 sono state erogate somme a saldo per 344 miliardi di lire che hanno interessato i settori dell'agricoltura [292 miliardi] e del mercato del lavoro [52 miliardi]. Nel 2002, i trasferimenti in conto residui 2000 hanno interessato il settore dei trasporti per 39 miliardi circa²⁴.

I dati finanziari riferibili all'esercizio 2001 e desumibili dagli allegati tecnici ai decreti ministeriali di trasferimento, costituiscono riferimento utile ad una prima verifica globale dell'entità dei trasferimenti a regime a favore delle Regioni a statuto ordinario.

La seguente tabella e la corrispondente rappresentazione grafica consentono di avere chiaro il quadro delle risorse erogate, sia con riferimento ai diversi settori, sia relativamente a ciascuna Regione, sia infine all'incidenza delle risorse per settore di intervento.

²⁴ Si è trattato di risorse una tantum, v. dd.mm. 12424 e 12425 del 18 febbraio 2002