

TAB 13/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI
1994 - 1998

(in miliardi)

REGIONI		1994	1995	1996	1997	1998
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.303	1.877	1.377	1.529	1.231
	Economie vincolate	1.562	2.045	1.409	1.790	1.942
	Res. perenti complessivi	190	192	426	279	384
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	4.231	5.765	5.033	4.712	4.319
	Economie vincolate	3.678	5.162	5.615	5.224	4.963
	Res. perenti complessivi	1.632	1.807	1.813	2.157	2.793
VENETO	Risult. amministrazione	1.426	1.483	1.917	2.262	2.297
	Economie vincolate	548	813	1.326	1.705	1.628
	Res. perenti complessivi	1.758	1.657	1.621	1.754	1.987
LIGURIA	Risult. amministrazione	482	464	436	694	791
	Economie vincolate	252	157	203	165	101
	Res. perenti complessivi	452	516	524	824	1.007
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	868	932	1.157	1.258	1.483
	Economie vincolate	688	677	872	610	1.035
	Res. perenti complessivi	458	485	502	773	526
TOSCANA	Risult. amministrazione	703	957	862	1.057	2.034
	Economie vincolate	501	545	487	689	1.114
	Res. perenti complessivi	280	411	376	368	921
UMBRIA	Risult. amministrazione	305	444	407	653	2.056
	Economie vincolate	382	566	579	751	2.144
	Res. perenti complessivi (*)	24	33	22	27	17
MARCHE	Risult. amministrazione	-3	851	1.319	686	773,5
	Economie vincolate	429	977	1.041	517	691
	Res. perenti complessivi	247	262	316	385	287
LAZIO	Risult. amministrazione	-1.318	-121	417	439	1.136
	Economie vincolate	1.534	1.885	2.344	2.331	2.824
	Res. perenti complessivi	1.853	2.015	1.758	1.611	1.538
ABRUZZO	Risult. amministrazione	1.028	1.083	766	1.412	1.662
	Economie vincolate	1.030	941	807	1.507 (1)	1.760
	Res. perenti complessivi	1.202	645	154	320	381
MOLISE	Risult. amministrazione	437	436	452	483	491
	Economie vincolate	45	61	9	16	38
	Res. perenti complessivi	460	398	440	447	445
CAMPANIA	Risult. amministrazione	5.897	6.527	7.239	7.851	7.851
	Economie vincolate	2.783	3.110	3.142	4.084	4.084
	Res. perenti complessivi	2.389	2.580	2.777	2.581	2.581
PUGLIA	Risult. amministrazione	-146	-131	-215	-183	199
	Economie vincolate	490	1.314	1.381	(**)	(**)
	Res. perenti complessivi	1.000	501	552	312	238
	Debiti in attesa di sistemazione contabile (***)	398	313	462		
BASILICATA	Risult. amministrazione	528	603	710	745	761
	Economie vincolate	574	598	705	727	744
	Res. perenti complessivi	567	565	694	706	683
CALABRIA	Risult. amministrazione	4.400	4.676	4.529	5.276	5.400
	Economie vincolate	2.674	3.030	2.804	3.563	3.415
	Res. perenti complessivi	1.719	1.769	1.725	1.494	1.472

Fonte: rendiconti e bilanci previsione (anni vari). Riscontro istruttorio con servizi finanziari delle Regioni

(1) la cifra è comprensiva anche dei residui perenti vincolati che la Regione reiscrive in competenza

(*) dati risultanti dal conto del patrimonio

(**) la regione Puglia non procede più alla reiscrizione di economie a destinazione vincolata, ma mantiene le partite in bilancio quali residui di stanziamento (art. 9 L.R. 22/97)

A fronte dei dati suindicati, particolare segnalazione meritano le situazioni di Lombardia, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

La Lombardia, in ciascuno degli anni considerati sino al 1998, espone consistenti avanzi di amministrazione, a fronte dei quali molto elevate sono tuttavia le economie vincolate e le perenzioni. Le economie vincolate, espressione di mancata realizzazione di interventi progettati e autorizzati nel bilancio dell'anno, rappresentano percentualmente, a fine anno 1998, il 96,6% delle entrate riscosse sul Titolo II [v. TAB. 17/REG, Parte II, parag. 6.1.], ove si concentrano i trasferimenti e le contribuzioni statali rinvenienti da leggi di settore. Il che vuol dire che l'equilibrio di bilancio sconta in misura rilevante la mancata utilizzazione di risorse che alla Regione sono state trasferite dallo Stato a favore di obiettivi di sviluppo.

Altrettanto è a dirsi a proposito della Regione Lazio, la quale, secondo quanto sopra precisato, migliora la situazione di amministrazione in questi ultimi anni, ma perviene a questo risultato a scapito dell'utilizzazione di risorse trasferite dallo Stato e non utilizzate nella misura anche qui di circa il 72,4% nel '98.

Particolarmente negative sono anche le situazioni di Basilicata e Calabria che, a fronte di assegnazioni di risorse destinate ad interventi settoriali, non utilizzano percentuali rispettivamente pari al 91,4% e 84,6%.

E' poi il caso della Campania [il dato ultimo è quello del '97], che alimenta le situazioni di avanzo di amministrazione tramite economie vincolate il cui importo, elevato in ciascuno degli anni considerati, raggiunge a fine 1997 il livello di 4.084 miliardi, inferiore solo a quello della Lombardia e pari all'82,3% delle entrate del Titolo II; con i residui perenti salgono a 6.665 miliardi [5.919 mld nel '96] le mancate realizzazioni con riguardo agli obiettivi programmati.

Quanto alla situazione della Regione Puglia va osservato che la mancanza del dato corrispondente alle economie vincolate, nella suesposta tabella 33/REG, si collega alla particolare disciplina contabile introdotta con la legge regionale 22/'97 [art. 9] che consente residui di stanziamento a fronte di entrate vincolate con conseguente formazione di residui anziché economie da riscrivere. Da dire a riguardo che i relativi

importi per il '97 e '98 ascendono negativamente a 1.173 miliardi e a 2.269 miliardi. A fronte delle riscossioni sul Tit II°, i residui di stanziamento sono pari nel '98 al 40,1%.

A parte i suaccennati casi, il rapporto fra economie vincolate e assegnazioni statali [Titolo II] mostra - pur con differente graduazione - migliore capacità realizzativa per le Regioni: Molise [5,6%], Liguria [6,2%], Piemonte [20,2%], Emilia Romagna [29,5%], Toscana [33%]. Negli altri casi, le relative percentuali, tutte superiori o pari al 40%, evidenziano situazioni poste in tensione da una scarsa autonomia di manovra sulle risorse. A soffrirne sono le politiche di intervento che scontano il rischio del progressivo restringersi di una autonoma attivazione, laddove l'autorizzazione di ulteriori spese di investimento, se per un verso è messa in difficoltà dalle recenti restrizioni di cassa introdotte con le recenti manovre, trova altresì limite ancor più stretto e esigenza di congruente prudenza nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla legge 335 del '76 [confermata dal d.lgs. 76/2000].

Sulla descritta flessione dei margini di realizzazione, non poca influenza ha esercitato la riduzione delle assegnazioni di risorse al comparto delle Regioni a statuto ordinario. Non a caso gli omologhi dati riferiti al '94, espongono andamenti più favorevoli quanto a minore dimensione percentuale di interventi non realizzati.

8. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno: primi risultati dell'anno 1999

La disciplina del patto di stabilità interno prevista nell'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 [collegato alla fin. '99] è stata poi modificata e precisata con l'art. 30 della finanziaria 2000. Sui criteri applicativi è alle circolari del Tesoro che occorre fare riferimento, le quali con specifico riguardo al comparto Regioni sono la 12/1999 e la 8 del 2000.

I principali passaggi procedurali nella ricostruzione del quadro finanziario secondo i criteri ivi previsti sono i seguenti:

- calcolo del saldo finanziario per il 1998, utilizzando dati di consuntivo e preconsuntivo;

- costruzione del saldo finanziario tendenziale 1999, applicando al saldo '98 la percentuale di aumento del 3,6% [pari all'80% del tasso di crescita nominale del PIL]; è possibile tener conto di situazioni particolari legate a specifiche esigenze finanziarie

- determinazione della correzione da apportare al saldo finanziario tendenziale, indicata dalle circolari nell'1% [circa] della spesa corrente, compresa quella sanitaria, al netto degli interessi e di altre eventuali poste [v. su questo punto le modifiche apportate con la finanziaria 2000];

- rilevazione del saldo programmatico 1999 tenendo conto della correzione richiesta e definito sia con riguardo ai dati di cassa sia con riguardo ai dati di competenza.

Proprio con riferimento ai dati di competenza, va osservato che la prevista scomposizione dei saldi con riguardo ad una triplicità gestionale rispettivamente riferita sia ai bilanci regionali, sia alla gestione delle *asl*, sia a quella delle aziende ospedaliere ne ha determinato la generale disapplicazione, considerata l'impossibilità di disporre per *asl* e ospedali di dati relativi a impegni e accertamenti sconosciuti in termini di contabilità economica.

Particolare osservazione merita la disposizione di entrambe le circolari del Tesoro che dispongono il miglioramento dei saldi '99 nel senso di doverlo aumentare se positivo o riducendolo se negativo.

Da dire infine che le modifiche introdotte con l'art. 30 della finanziaria 2000 accolgono gran parte delle obiezioni mosse dalla Regioni sin dalla prima applicazione del patto. A tale riguardo va segnalato come presso questa Corte non siano mancati incontri con i rappresentanti regionali per approfondire le tematiche applicative del patto, in esito alle quali le considerazioni e i rilievi sono stati verbalizzati e diramati alle Regioni partecipanti e al Tesoro.

Di qui, l'esclusione dal patto di entrate e spese per la gestione dei programmi comunitari, come pure per trasferimenti vincolati da parte dello Stato e relative spese, nonché di coperture per disavanzi progressi in sanità e relative erogazioni, come altresì di altre poste sulle quali questa Corte non ha mancato di contribuire al chiarimento.

Ciò posto, sul piano di una sintetica ricostruzione normativa e di percorso operativo alla volta di una migliore definizione del patto, di seguito è offerta una prima ricostruzione in termini attuativi.

La quale è specialmente mirata a riscontrare, tramite il margine di adempimento realizzato, l'efficacia delle disposizioni medesime rispetto all'obiettivo perseguito. Ciò è tuttavia possibile solo con riguardo a quelle Regioni che alla data di fine maggio sono state in grado di trasmettere le schede valevoli a ricostruire i saldi programmatici e i saldi consuntivi '99 secondo i criteri definiti con le circolari del Tesoro 12/99 e 8/2000.

Così è per la *Puglia*, che a fine '99 espone un saldo consolidato addirittura inferiore al corrispondente programmatico [7.940,5 mld < 8.710,5 mld 770 miliardi].

Altrettanto vale per l'*Emilia Romagna*, il cui saldo consolidato 99 [determinato secondo i nuovi criteri della finanziaria 2000] è inferiore al programmatico - anch'esso rideterminato - per 840,9 miliardi [6.692 mld < 7.533 mld].

Anche per Veneto migliora a fine '99 il saldo programmatico per 168 miliardi [7.655 mld < 7.823 mld].

Scostamenti rispetto al programmatico si riscontrano invece nelle altre Regioni, con percentuali minime, come nel caso della Toscana [+ 0,7%] o comunque modeste come per Abruzzo [+ 3,0%], Molise [+ 3,6%], Lazio [+ 3,9%] oppure invece di rilevante entità, come per la Campania [+ 15,4%]; mentre particolare è il risultato delle Marche con uno scostamento rispetto al programmatico del 65,0%.

Mancano i dati delle altre Regioni. In particolare la Lombardia ha trasmesso la scheda 1998 ma per il '99 ha comunicato solo la ricostruzione del saldo regionale. Il Piemonte è fermo ai dati '98.

Altro riscontro è sull'efficacia del patto e dei criteri applicativi a conseguire - tramite la compressione dei saldi tendenziali - l'obiettivo di riduzione della spesa corrente regionale. A riguardo, prime considerazioni desumibili dalla documentazione acquisita consentono di ravvisare l'inesistenza di collegamento fra riduzione dei saldi tendenziali - come previsto dal patto - e diminuzione della spesa corrente.

Valgano a riguardo i casi di Puglia, Emilia Romagna e Veneto, rispettose del patto in misura assai superiore al limite segnato, ma che nel caso della Puglia si coniuga con

una flessione consistente di spesa corrente netta [- 547 mld; - 5,7%], mentre l'Emilia Romagna la aumenta del 4% [+ 401 mld] e il Veneto del 7,8% [+ 779 mld].

Non dissimile la vicenda della Toscana il cui scostamento dal programmatico '99 è percentualmente minimo [+ 0,7%], mentre la crescita della spesa corrente misura il 4,1%, all'opposto del Molise la cui maggiore distanza dal programmatico [+ 3,6%] si traduce in aumento di spesa di solo il 2,3%.

In conclusione, i dati consentono questa prima riflessione. La disciplina del patto di stabilità fondata come è sulla costruzione dei saldi, male si concilia con obiettivi ulteriori specialmente intesi al contenimento dei flussi di spesa, oltretutto quantificati in misura determinata.

Altro aspetto da considerare è la difficoltà del meccanismo ricostruttivo allorché lo si intenda applicare ad *asl* e aziende ospedaliere, che utilizzano contabilità economica non omogenea con quella Regionale e ove più frequenti si riscontrano le differenti metodologie seguite dalla Regioni.

Di qui una eccessiva approssimazione nei risultati finali che possono variare considerevolmente sulla base di difformi interpretazioni nella contabilizzazione delle poste contabili.

Nondimeno, tenendo da parte il caso delle Marche le cui vicende calamitose sono determinanti per i flussi di spesa, a stare ai dati forniti dalle altre otto Regioni, c'è da considerare che, scontati gli esiti positivi di Puglia, Emilia Romagna e Veneto, resta uno scostamento rispetto all'obiettivo di soli 196 miliardi [1.789 mld - 1.985 mld], il quale seppure parziale consente una prima valutazione circa il grado di adempimento, mentre differente resta il problema, e perciò l'esito, in ordine al riorientamento della spesa in linea con l'esigenza di riduzione di quella di parte corrente. Rispetto alle cui delicate implicazioni, è più sul coinvolgimento regionale ad un livello di concordata programmazione finanziaria che possono schiudersi migliori prospettive.

PARTE III^

**LE POLITICHE DI INTERVENTO NEI BILANCI DELLE REGIONI
E NEI RISULTATI DI GESTIONE**

- 1. Linee di riforma amministrativa e nuovi modelli organizzativi per un federalismo a costituzione invariata**
 - 1.1. La legislazione regionale di recepimento dei decreti attuativi della legge 15 marzo 1997 n. 59*
 - 1.2. La ripartizione delle risorse fra Stato, Regioni e enti locali*
- 2. Sviluppo economico e settori produttivi: la "nuova programmazione" nella convergenza, dell'asse regionale-europeo e dei sistemi locali**
- 3. Finanziamento dello sviluppo economico tramite i fondi strutturali. Considerazioni di insieme sull'attuazione degli interventi**
 - 3.1. L'attuazione egli interventi dell'obiettivo 1*
 - 3.2. L'attuazione degli interventi dell'obiettivo 2*
 - 3.3. L'attuazione con riferimento agli obiettivi 3 e 4*
 - 3.4. Segue: gli obiettivi 5a e 5b*
- 4. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme**
- 5. Ambiente e difesa del suolo**
 - 5.1. La legge 18 maggio 1989, n. 183 e lo stato di attuazione degli interventi per la difesa del suolo: gli anni 1991-1996*
 - 5.2. Segue: i finanziamenti disposti negli anni 1997-1999*
 - 5.3. Interventi di difesa del suolo nelle aree depresse, leggi n.341/'95, n.641/'96, n.135/'97 e n.208/'98*
 - 5.4. Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue — PTTA 1994 - 1999 e successivi aggiornamenti*

- 5.5. *Q.C.S. 1994 - 1999 : Programma operativo risorse idriche - Avanzamenti finanziari per Regione*
- 5.6. *Piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio*
- 5.7. *Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche: Relazione al Parlamento 1999.*
- 5.8. *D.lgs. n. 112/'98: il c.d. federalismo stradale*

6. Trasporti

- 6.1. *Considerazioni di carattere generale*
- 6.2. *Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto pubblico locale*
- 6.3. *Trasporto pubblico ferroviario*
- 6.4. *Risultati di consuntivo*

7. Sanità

- 7.1. *Riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale*
- 7.2. *Le gestioni liquidatorie e i provvedimenti di ripiano dei disavanzi pregressi*
- 7.3. *I disavanzi 1995-1997 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Il "nuovo corso" e le ulteriori esigenze di ripiano*
- 7.4. *Entrate, uscite e disavanzi relativi agli anni 1998 e 1999*
- 7.5. *La spesa sanitaria di parte corrente negli anni 1994-1998: A) analisi per categorie economiche*
- 7.6. *Segue: B) analisi per funzioni l'assistenza ospedaliera*
- 7.7. *Il programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988. L'attuazione della seconda fase del quadro normativo e procedurale di riferimento*
- 7.8. *Segue: il primo triennio*
- 7.9. *L'avvio della seconda fase del programma straordinario e gli accordi di programma*

1. Linee di riforma amministrativa e nuovi modelli organizzativi per un federalismo a costituzione invariata

Nel disegno di riforma istituzionale, che prefigura una forma di Stato progressivamente orientata in senso federale, sia l'assetto delle funzioni, sia l'assetto delle risorse finanziarie sono questioni intimamente legate [v. testo unificato di riforma della II^a parte della costituzione].

Il superamento del principio storico del parallelismo ha consentito una profonda redistribuzione di compiti a costituzione invariata. Insieme, nuovi modelli di amministrazione e nuove regole per il governo dei bilanci e per i controlli.

Il nuovo patto federale prende corpo tuttavia tramite una autentica autonomia finanziaria sganciata dalle "ingerenze" del livello centrale.

Competenza e ruolo delle Regioni a statuto ordinario restano questioni centrali nell'ambito delle complesse riforme avviate in tema di federalismo; condizionate, tuttavia, dal processo di ridefinizione costituzionale della forma di Stato che è uno dei principali temi di riflessione che premono a fronte di scelte politiche non più eludibili né rinviabili.

La recente approvazione della legge costituzionale sull'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni [22.11.1999 n. 1] è un primo importante passo alla volta di tale traguardo.

Il rafforzamento dell'istituzione regionale tramite la garanzia di stabilità dei Governi e il maggior peso decisionale dei Presidenti delle Regioni sono tasselli suscettibili di accelerare il percorso di definitiva maturazione per una riforma costituzionale volta alla trasformazione in senso federalista dell'ordinamento della Repubblica.

In questa prospettiva di profondo cambiamento istituzionale la scommessa forte sull'obiettivo di ridisegno costituzionale rischia in caso di fallimento di frenare il parallelo processo di modernizzazione in chiave amministrativa che ruota attorno alle deleghe della legge 59 del 1997.

Sospinte da questo altalenante incedere di iniziative e dal mutare dei piani di riferimento, le linee portanti, attorno alle quali si dipanano le questioni più urgenti, restano specialmente influenzate dal fervore istituzionale che nel recente periodo ha

contribuito ad alimentare la vasta opera di rinnovamento cui non è mancato il contributo fattivo del livello regionale e ancor più lo è nella prospettiva dell'approvazione dei nuovi statuti regionali.

Per stare tuttavia ai traguardi odierni, va considerato che le deleghe recate dalla legge 59 del 1997 con l'attuazione datane a livello nazionale hanno innescato tre fondamentali processi paralleli di riforme, il primo dei quali rivolto alla redistribuzione di compiti e funzioni amministrativi fra livello centrale e autonome territoriali, gli altri due più direttamente indirizzati all'introduzione di nuovi modelli di attività in chiave di modernizzazione della pubblica amministrazione e, del resto, molto legati alla nuova disciplina in tema di contabilità e ristrutturazione dei bilanci pubblici [v. legge '94 del 1997 e d. lgs 279/'97; nonché legge 208/'99 e d.lgs. 76/2000].

I paragrafi che seguono intendono ricostruire sia gli esiti delle iniziative regionali nel recepimento dei nuovi principi di riforma, sia il punto di arrivo nel trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali tramite i previsti DPCM.

Perciò, innanzitutto l'analisi della legislazione regionale che ha provveduto a redistribuire le competenze agli enti locali individuando al contempo quelle corrispondenti ad interessi unitari regionali per poi esaminare il grado di attuazione nella ridefinizione delle risorse.

Altro riferimento è al rinnovamento dei modelli amministrativi; perciò, speciale considerazione al tema della programmazione negoziata è riservata ad un successivo paragrafo [n. 2] cui si rinvia, mentre sui nuovi strumenti di governo dei processi di spesa e di programmazione finanziaria, nonché sulla ristrutturazione dei bilanci, si è già riferito al paragrafo n. 3, II^a Parte, della relazione.

1.1. La legislazione regionale di recepimento dei decreti attuativi della legge 15 marzo 1997 n. 59

Aspetto cruciale nella ridefinizione del quadro delle competenze e nel trasferimento di compiti e funzioni alla Regioni è la congruente ricognizione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale da ripartire fra centro e periferia. Questo il principale scoglio ove si sono temporaneamente arenati gli sviluppi segnati alle tappe di trasferimento delle funzioni e ridisegno delle competenze. Cui si aggiunge ora, con non

minore problematicità, l'attuazione della delega recata all'art. 10 della legge 133 del 1999, ove il nuovo sistema di finanziamento [d.lgs. 56/2000] da un lato abolisce i trasferimenti dal bilancio statale definendo compiuti meccanismi perequativi, per altro verso rimanda a tale nuovo sistema la copertura finanziaria delle nuove funzioni da trasferire [art. 6].

Sulle indicate questioni si fa riserva di riferire, per dare precedenza invece ad una analisi riassuntiva dell'attività svolta dalle Regioni in tema di legislazione di attuazione per il riparto in sede locale delle funzioni e dei compiti trasferiti con i provvedimenti delegati dalla legge del 1997.

Va allora ricordato come ad essere per primo interessato dal nuovo riparto di funzioni fra centro e periferia sia stato il settore dell'agricoltura [d.lgs. 4.6.1997 n. 143], cui ha fatto seguito il trasporto pubblico locale [d.lgs. 19.11.1997 n. 422], poi il mercato del lavoro con i compiti relativi al collocamento e quelli in materia di politica attiva [d.lgs. 23.12.1997 n. 469].

Nel marzo 1998, il d.lgs. 112 - sulla base di più precisa definizione dei principi valevoli per la ripartizione di poteri e funzioni fra Stato e Regioni nonché dei criteri organizzativi e di raccordo con gli enti locali - ha attuato un ampio conferimento e/o delega di funzioni amministrative in base ad una redistribuzione riconducibile a tre principali settori organici: i) sviluppo economico e attività produttive [artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere-mercati-commercio, turismo]; ii) territorio, ambiente e infrastrutture [urbanistica, ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile]; iii) servizi alla persona e alla comunità [tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo, sport].

L'attività legislativa regionale si è diffusamente cimentata su ciascuno degli indicati settori.

Le principali linee di fondo, ispiratrici del complessivo disegno di riorganizzazione funzionale, si dispongono a favore di un generale conferimento di funzioni ad enti locali, regionali e autonomie funzionali, riservando alla Regione il ruolo di programmazione indirizzo e controllo in un congruente collegamento con i trasferimenti finanziari e un più incisivo potere sostitutivo.

Sussidiarietà e adeguatezza sono criteri cui non è mancato il riferimento da parte della legislazione regionale nel quadro di una dislocazione di compiti razionalmente coerente con gli obiettivi di efficienza ed efficacia. In questa stessa direzione è anche la scelta, in genere privilegiata, dell'attribuzione delle funzioni rispetto al ricorso alla delega.

Quanto alla logica di sistema, differenti sono le soluzioni, alcune Regioni privilegiando percorsi legislativi misurati su specifici interventi settoriali, altre impegnate nel disegno unitario per una più compiuta coerenza ordinamentale.

Per quanto riguarda l'attribuzione delle risorse corrispondenti ai nuovi compiti, nonché il trasferimento di personale, se nella generalità dei casi si riscontra una riserva riferita ai DPCM di definizione della ripartizione dei mezzi finanziari, strumentali e di personale, non mancano alcune ipotesi di legislazione regionale anticipatrice: così per Emilia Romagna, Lombardia e Lazio, sui temi della quantificazione e assegnazione delle risorse di personale e finanziarie in coerenza con i compiti trasferiti e da trasferire agli enti locali e già in fase di avanzata predisposizione attuativa sia in termini di concreto monitoraggio delle esigenze effettive, sia in termini di rivisitazione delle allocazioni nei rispettivi bilanci.

Il quadro riassuntivo delle leggi regionali emanate ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge 59 del 1997, aggiornato a fine anno '99 e rapportato ai dati riferiti alle quindici Regioni a statuto ordinario, offre lo spunto per segnalare alcune inadempienze seppure numericamente limitate.

Quanto al riordino delle funzioni nel *settore dell'agricoltura*, fra l'aprile 1998 e il mese di luglio 1999 si susseguono da parte dei quindici Consigli regionali le approvazioni dei provvedimenti legislativi intesi a tracciare la nuova trama organizzativa delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste ma pure - per connessione - su caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione.

Al *mercato del lavoro* sono indirizzate le discipline regionali varate fra il mese di luglio 1998 e l'agosto 1999 in materia di servizi per l'impiego e loro integrazione con le politiche formative e del lavoro. Anche in questo campo, come già per l'agricoltura, le Regioni si riservano in genere compiti di programmazione, indirizzo e controllo. Da

dire tuttavia che al 30 dicembre 1999 mancava ancora il recepimento attuativo da parte della Calabria.

Si collocano fra il luglio 1998 e l'aprile 1999 le leggi - approvate peraltro solo da 11 Regioni - in materia di *trasporto pubblico locale*. Inadempienti: Campania e Molise.

Incisivo il ruolo regionale in tema di programmazione per la definizione dei piani regionali dei trasporti sulla base di una articolazione territoriale cui corrispondono generalmente servizi da garantire, adeguati per quantità e qualità alle esigenze dei cittadini. Al contratto di servizio è affidato il compito di definire i rapporti finanziari con le aziende di trasporto.

Anche in tema di *attuazione del d.lgs. 112 del 1998*, le Regioni Veneto, Campania, Calabria e Puglia sono rimaste ancora una volta inadempienti a fine anno '99. Quanto alle altre 12 Regioni, i rispettivi Consigli si sono attivati fra il settembre 1998 e l'aprile 1999.

Sulle singole materie è da notare il generale coinvolgimento funzionale riservato ai Comuni ma altresì importanti sono le competenze delle Province per quanto riguarda il coordinamento in materia di edilizia residenziale e più direttamente operative in materia di espiazione per pubblica utilità. Discipline dettagliate riguardano altresì la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente, l'industria, fiere e mercati, l'artigianato.

All'attuazione della recente *disciplina sul commercio* di cui al d.lgs. 114 del 1998 hanno provveduto tutte le Regioni, tranne il Molise.

1.2. La ripartizione delle risorse fra Stato, Regioni e enti locali

Nell'ampio disegno di conferimento¹ alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate allo Stato, in una prospettiva di federalismo amministrativo² coerente a quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 118 della

¹ Il termine "conferimento", utilizzato nel testo normativo, fa riferimento a ipotesi diverse: trasferimento alle Regioni di funzioni e compiti relativi alle materie per le quali le Regioni hanno potestà legislativa a norma dell'articolo 117 della Costituzione, delega alle Regioni, ai sensi del comma 2 dell'articolo 118 Cost., di funzioni e compiti esercitati dallo Stato relativi a materie non previste dall'articolo 117 Cost.; attribuzione di funzioni e compiti agli enti locali ai sensi dell'articolo 128 e dell'articolo 118, comma 1, della Costituzione. Ciò nell'intento di superare il parallelismo tra funzione legislativa e funzioni amministrative [articolo 118, comma 1 Cost.] e di raggiungere, attraverso la delega, il massimo decentramento possibile a Costituzione invariata.

² Capo I della legge n. 59 del '97.

Costituzione, particolare spessore ed attuale valenza assume la concreta attuazione attraverso l'emanazione dei provvedimenti amministrativi di trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie [art. 7 della legge n.59 del '97].³

La problematica relativa alla quantificazione delle risorse finanziarie si innesta oggi in una più generale prospettiva di evoluzione dei meccanismi fiscali nei rapporti tra Autonomie e Stato centrale, conseguenti alla realizzazione del federalismo fiscale di cui al d.lgs. n. 56/2000, di attuazione dell'art. 10 della l. 133/1999: la sostituzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato con entrate fiscali regionali pone, infatti, l'esigenza di una verifica del coerente innesto, anche in termini finanziari, dell'impatto delle nuove funzioni, nelle connessioni con il nuovo disegno dell'ordinamento e con la disciplina del Patto di stabilità interno.

L'esigenza di rendere concretamente operativo l'esercizio, da parte delle Regioni e degli enti locali, delle funzioni conferite dal disegno del federalismo amministrativo - sostanzialmente compiuto sia a livello di decreti normativi emanati dal Governo ai sensi dell'articolo 1 della legge delega:⁴, che di legislazione regionale⁵ - rappresenta dunque una prioritaria e non differibile scansione dell'intero processo di riforma.

³ La norma prevede l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In alcuni casi sono previste invece, dal decreto legislativo n.112/98, fattispecie diverse, quali, ad esempio, la delibera CIPE contenente i criteri e le modalità per il trasferimento alle Regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno.

⁴ Si tratta del d.lgs. n. 143 del '97 in materia di agricoltura; del d.lgs. n. 469 del '97 in materia di mercato del lavoro e del d.lgs. n. 112 del '98 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla collettività, ai quali si aggiungono due decreti legislativi che, oltre al conferimento di funzioni, operano una riforma di settore, emanati ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge delega: il d.lgs. n.422 del '97 in materia di trasporto pubblico locale e il d.lgs. n. 114 del '98 in materia di commercio. Di tali provvedimenti il d. lgs. 112 ha sicuramente portata più generale ed è impostato per grandi aree funzionali: [sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività], in armonia con i criteri di delega, contenuti nel Capo II, per la riforma dell'amministrazione centrale. Nella disciplina il decreto 112 del '98 contiene anche alcune disposizioni generali relative al nuovo quadro istituzionale in ordine ai rapporti internazionali, agli strumenti di raccordo, indirizzo e coordinamento, ai poteri sostitutivi, al regime fiscale del trasferimento di beni, al riordino delle strutture statali, al rinvio dei trasferimenti alle norme statutarie per le Regioni a statuto speciale, precisando, con maggiore dettaglio, criteri e procedure per l'individuazione e l'attribuzione delle risorse.

⁵ Vedi par..

Nel complesso⁶ iter procedimentale delineato dal citato articolo 7⁷ si è registrata dapprima la costituzione di un "Gruppo tecnico" - composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle Regioni, delle autonomie locali e delle amministrazioni di volta in volta interessate - che ha elaborato un documento di lavoro sulla predisposizione degli schemi di DPCM esaminato nella seduta del 22 aprile '99 dalla Conferenza unificata. In tale occasione, si è pervenuti il 22 aprile 1999 ad una bozza di accordo in relazione al quale Governo, Regioni e altri enti locali hanno individuato una serie di criteri e parametri da applicare nella predisposizione dei singoli decreti, esplicitando l'impegno comune a lavorare per la piena e tempestiva realizzazione del processo di decentramento amministrativo.

Tale bozza di accordo è stato integrata nel novembre 1999, in relazione all'attuazione di trasferimenti e nel gennaio 2000 con la previsione di una speciale procedura per la contestuale attribuzione e ripartizione delle risorse tra le Regioni e tra queste e gli enti locali, stabilendo che nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, sulla base dei DPCM generali, si provveda entro 30 giorni, con accordo della Conferenza Unificata, al riparto delle risorse tra le Regioni e che, entro i successivi 60 giorni, ciascuna Regione determini il riparto delle risorse tra gli enti locali, effettuando infine, con appositi DPCM, il trasferimento delle risorse contestualmente alle Regioni e agli enti locali.

E' seguita la istituzione di tre diversi "tavoli tecnici", ai cui lavori prendono parte rappresentanti della Presidenza del Consiglio, della Ragioneria generale dello Stato, delle amministrazioni interessate, delle Regioni e delle autonomie locali, coerenti al modello della divisione per aree omogenee di funzioni operata dal decreto legislativo n.

⁶ La norma prevede che, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati ed il Ministro del tesoro, siano elaborati schemi di decreto sui quali devono essere acquisiti i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa e della Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le province autonome unificate con la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, nonché gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali (es. Unioncamere) e le organizzazioni sindacali. I tempi previsti dal decreto legislativo n. 112 - che costituisce il provvedimento di portata più generale ed è impostato per grandi aree funzionali [sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività] sono fissati al 31 dicembre 1999 per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed al 31 dicembre 2000 per il completamento del trasferimento.

⁷ L'ipotesi della mancata adozione nei termini è peraltro contemplata dall'articolo 7, comma 10 del decreto legislativo 112 del '98, prevedendosi la possibilità che la Conferenza unificata possa predisporre

112 [sviluppo economico e attività produttive; territorio ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività].

Di recente⁸ sono stati sottoposti alle competenti Conferenze, che hanno espresso il proprio parere favorevole, alcuni schemi di provvedimento [già, all'esame della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo amministrativo] che concernono: la salute umana e la sanità veterinaria; gli incentivi alle imprese; l'individuazione delle risorse da trasferire alle Camere di commercio; il trasferimento alle Regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno⁹.

Quanto alle metodologie adottate, la quantificazione delle risorse finanziarie è stata effettuata su base annuale, in relazione agli stanziamenti di bilancio; nel caso di trasferimenti in corso d'anno, mentre per le attività strumentali, relative a "spese di funzionamento", è possibile operare sulla base di dodicesimi, ma quanto alle attività finali - cui possono corrispondere spese di investimento - rileva altresì l'esigenza di non pregiudicare le dotazioni di competenza che debbano in corso d'anno essere trasferite a Regioni ed enti locali¹⁰, salvaguardandone così quote idonee ad assicurare l'effettivo esercizio della funzione.

lo schema dell'atto o del provvedimento ed inviarlo al Presidente del Consiglio dei Ministri per le iniziative di cui allo stesso articolo 7 della legge n. 59 del '97.

⁸ Una ulteriore tappa procedurale è stata rappresentata dalla nomina di un Commissario straordinario per il completamento del federalismo amministrativo [D.P.R. 20 ottobre 1999].

⁹ Sono in corso di adozione i seguenti ulteriori schemi di DPCM: in materia di istituti professionali; strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale; di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili, di istruzione scolastica ex artt. 138 e 139 d. lgs. 112; in materia ambientale; in materia di energia e risorse minerarie di competenza del Ministero dell'industria; in materia di protezione civile. Risulta altresì definito l'assetto delle competenze in materia di politiche di coesione, così come il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie relative al personale transitato. Saranno inoltre esaminati nella seduta della prossima Conferenza Unificata gli accordi relativi ai provvedimenti di individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di: lavori pubblici; competenze collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno di cui alla delibera CIPE del 5.11.99; funzioni conferite dall'art. 105 del d.lgs. n. 112/98 in materia di trasporti; funzioni conferite dall'art. 99 del d.lgs. n. 112/98 in materia di viabilità; in materia di polizia amministrativa; in materia di catasto.

¹⁰ E' in corso di definizione una bozza di protocollo d'intesa tra Stato, Regioni, enti locali ed organizzazioni sindacali per stabilire criteri generali per il trasferimento del personale, che costituiscano il quadro di riferimento per i successivi provvedimenti che dovranno stabilire i contingenti di personale da trasferire alle singole Regioni e ai singoli enti locali, nonché le specifiche procedure attuative coinvolgenti anche le organizzazioni sindacali.