

XV legislatura

A.S. 1464:

"Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001"

Settembre 2007
n. 57



servizio del bilancio
del Senato

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Angela Stati

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

INDICE

Premessa	1
Articolo 1 (<i>Finalità ed indirizzi generali</i>).....	1
Articolo 2 (<i>Delega al Governo per la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3</i>).....	3
Articolo 3 (<i>Istituzione delle città metropolitane</i>).....	9
Articolo 4 (<i>Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali</i>).....	11
Articolo 5 (<i>Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione</i>).....	13
Articolo 6 (<i>Legislazione regionale</i>).....	15
Articolo 7 (<i>Delega per la revisione delle circoscrizioni delle province</i>).....	16
Articolo 8 (<i>Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali</i>)	18
Articolo 9 (<i>Disposizione finanziaria</i>).....	18
Appendice: Un approfondimento della distinzione tra funzioni fondamentali e altre funzioni	20

Premessa

In premessa si segnala che il disegno di legge delega è munito di una clausola di invarianza finanziaria generale (articolo 9). Tutte le osservazioni che seguono vanno pertanto valutate in tale contesto.

Va da sé che l'invarianza finanziaria è configurabile laddove, tra i vari principi e criteri direttivi della delega, ne esistano sia alcuni di carattere virtuoso che di carattere oneroso.

Inoltre, in via preliminare, pur osservando che una approfondita valutazione degli effetti finanziari potrà essere effettuata solo in seguito all'emanazione dei provvedimenti di attuazione e quindi attraverso l'analisi delle opzioni specifiche che saranno adottate in tale sede, in presenza di una norma di invarianza da un punto di vista finanziario andrebbe valutata l'opportunità di prevedere la contestuale emanazione delle norme con effetti finanziari di segno opposto, onde assicurare la tenuta dei vincoli finanziari complessivi di assenza di oneri aggiuntivi, oppure il vincolo di neutralità per il singolo decreto.

Articolo 1

(Finalità ed indirizzi generali)

La norma indica le finalità e i principi generali cui dovrà attenersi il legislatore delegato e le Regioni per l'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché per l'adeguamento dell'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale n. 3 del

2001, la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale e del procedimento di istituzione delle città metropolitane.

Tra l'altro, il comma 2, fra i principi cui lo Stato e le Regioni dovranno attenersi per adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nel presente disegno di legge, indica il riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali sulla base dell'adeguatezza organizzativa e dimensionale dei diversi livelli di governo e l'obbligatorietà dell'esercizio associato di alcune funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche.

Inoltre, al comma 4, si prevede l'istituzione di una apposita sede di coordinamento diretta alla predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati, nonché alla verifica e al monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle Regioni e al coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale.

La RT afferma che la norma non comporta costi e la cabina di regia deve essere istituita senza nuovi o maggiori oneri.

Al riguardo, sarebbe opportuno verificare se il rispetto dei principi inerenti il riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali, nonché l'obbligatorietà dell'esercizio associato di funzioni negli enti minori, quantomeno nella fase di attuazione degli stessi, possa dare luogo all'insorgenza di oneri connessi alla riorganizzazioni delle funzioni in misura tale da poter essere espletate

in coerenza con il dettato normativo (a titolo esemplificativo, la creazione di un ufficio per l'esercizio associato di funzioni).

Con riferimento alla sede di coordinamento andrebbe chiarito, proprio tenuto conto della presenza della clausola di invarianza finanziaria e nel silenzio della norma circa la composizione quantitativa della sede di coordinamento, con quali risorse si farà fronte all'istituzione e al funzionamento della medesima.

Articolo 2

(Delega al Governo per la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)

Il comma 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati ad individuare e allocare le funzioni fondamentali e proprie dei comuni, delle province e delle città metropolitane, nonché a prevedere una disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale, dei settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato e, infine, ad individuare i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente relativo alle funzioni, all'organizzazione ed ai servizi degli enti locali.

Il comma 2 definisce i pareri e le intese di cui devono essere dotati i decreti legislativi.

Il comma 3 indica i principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali e proprie dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Tra gli altri si prevedono: forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche mediante utilizzo di fondi strutturali e finalizzate all'implementazione di ulteriori funzioni proprie; l'esercizio associato di funzioni da parte dei comuni, attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e considerando le forme associative esistenti; specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato volte a garantire l'integrazione e la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento di funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti; attribuzione all'Unità per il monitoraggio, di cui all'articolo 1, comma 724, della legge n. 296 del 2006, della definizione dei parametri di valutazione della qualità dell'azione di governo di ogni ente locale, nonché della verifica delle condizioni necessarie per l'ampliamento della capacità organizzatoria degli enti locali.

Il comma 4 definisce i criteri e gli indirizzi a cui deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega relativa alla disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale, dei settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato e, nelle materie di competenza concorrente relativo alle funzioni, all'organizzazione ed ai servizi degli enti locali. In particolare, si prevede: l'introduzione di misure di contrasto alle infiltrazioni mafiose e la loro estensione ad una serie di enti ulteriori rispetto ai comuni, province e città

metropolitane; il riconoscimento dell'autonomia statutaria dei comuni per l'attribuzione di particolari forme di elettorato attivo e passivo a cittadini non comunitari; un sistema integrato di garanzia e controlli finalizzato all'ottimo funzionamento delle amministrazioni locali; strumenti di prevenzione del contenzioso tra enti locali e tra questi e le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici; strumenti di partecipazione popolare al governo e ai processi decisionali amministrativi degli enti locali; un sistema di poteri sostitutivi dello Stato in caso di omissione o ritardo da parte degli enti locali di atti obbligatori per legge; la definizione di principi afferenti al sistema contabile e alla struttura del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione degli enti locali in modo da consentire la uniforme rilevazione in tutto il territorio, il consolidamento dei conti pubblici, la redazione di bilanci sociali e partecipati, curando anche l'armonizzazione con i sistemi contabili dello Stato e delle Regioni; nel caso di dissesto finanziario, l'affidamento ad un organo dello Stato del preventivo controllo delle fasi del risanamento; una funzione apicale di raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché di coordinamento dell'azione amministrativa; l'esercizio di compiti conoscitivi, informativi e statistici circa le funzioni degli enti locali, tesi alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali in base a standard definiti a livello nazionale.

Il comma 5 affida a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'attribuzione delle funzioni fondamentali all'ente locale competente, qualora alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi in esame, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente diverso da quello che li esercita in quel momento. I decreti, corredati

di relazione tecnica, stabiliscono la decorrenza dell'esercizio delle funzioni, le risorse finanziarie, umane e strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio.

La RT afferma l'assenza di oneri aggiuntivi sia per il riordino e la razionalizzazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, che per le funzioni proprie il cui esercizio sarà condizionato al rispetto di determinati parametri di virtuosità del bilancio. La stessa previsione della funzione apicale di raccordo fra gli organi politici ed amministrazione e di coordinamento unitario dell'azione amministrativa avverrà senza aggravio di costi.

Al riguardo si rinvia a quanto già osservato in premessa in ordine alla contestualità delle norme onerose e di quelle di risparmio.

Inoltre, sarebbero necessarie maggiori informazioni circa la dimostrazione della non onerosità della gestione della fase di attribuzione delle funzioni fondamentali e proprie agli enti locali. In particolare, nulla viene prescritto circa il modo in cui dovrà essere curata la fase di assegnazione delle funzioni fondamentali ad un ente diverso da quello che li esercita a legislazione vigente. A tal proposito si segnala che tale ultimo passaggio potrebbe rendere necessario lo svolgimento di una attività di tipo straordinario che coinvolge diversi livelli dell'amministrazione e che può essere suscettibile di assorbire risorse ulteriori rispetto a quelle ordinariamente stanziata a legislazione vigente. Infatti, l'assenza di costi aggiuntivi è subordinata alla perfetta efficienza della fase di attribuzione delle funzioni e alla mancanza di sovrapposizioni fra governo centrale e locale nell'utilizzo

dei fattori della produzione e delle risorse impiegate che per tale motivo devono essere caratterizzate dalla massima mobilità, territoriale e interistituzionale.

Con riferimento alle ulteriori funzioni proprie che i comuni possono assumere e al connesso ampliamento della capacità organizzatoria (di cui al comma 3, lett. f) e m)), si fa presente che i requisiti della capacità di conseguire avanzi di bilancio e obiettivi di qualità, nonché il rispetto dei criteri di efficienza, economicità e flessibilità, pur presentando un certo grado di affidabilità al fine di verificare la sostenibilità delle nuove funzioni, non sembrano rappresentare idonei strumenti previsionali relativamente al rispetto degli equilibri finanziari futuri. Sul punto andrebbe pertanto eventualmente valutata l'opportunità di prevedere l'ulteriore principio finalizzato all'introduzione di analisi di fattibilità e sostenibilità *ex ante* circa l'implementazione di ulteriori funzioni proprie e l'assenza di ulteriori costi.

Inoltre, si evidenzia che tra i principi da osservare per l'esercizio della delega sono previste forme diverse e articolate di sistemi di collaborazione, consultazione, raccordo, controllo e partecipazione tra enti locali, Regioni e Stato. A tale proposito, pur tenuto conto, come già riferito, che dall'attuazione del presente disegno di legge non devono derivare oneri aggiuntivi, andrebbe chiarito con quali risorse si intendano realizzare e gestire i suddetti istituti.

Con riferimento all'Unità per il monitoraggio, di cui all'articolo 1, comma 724 della legge n. 296 del 2006, occorre precisare se la norma dovrebbe comportare un ampliamento delle competenze rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente. In tal caso, si

segnala un possibile effetto finanziario attribuibile alla eventualità di dover rideterminare in aumento la dotazione destinata per il funzionamento dell'Unità¹.

Inoltre, si osserva che la definizione dei principi relativi al sistema contabile e alla struttura dei documenti di bilancio possono condurre a due profili da valutare: potrebbe verificarsi la necessità da una parte di dover adeguare i sistemi contabili degli enti locali agli obiettivi posti dai principi e dall'altra di implementare programmi di aggiornamento professionale per il personale addetto alla contabilità degli enti stessi.

Ulteriori chiarimenti, al fine di escludere oneri aggiuntivi, andrebbero forniti circa la previsione di una funzione apicale di raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione. In particolare, andrebbe chiarito se tale figura sostituisca o si affianchi a quella dell'attuale direttore generale. Analogamente va chiarito se la previsione di un organo dello Stato cui affidare il preventivo controllo delle fasi del risanamento dell'ente locale in dissesto finanziario sia il medesimo cui è demandata la gestione del risanamento o rappresenti una ulteriore figura attualmente non prevista a legislazione vigente.

Il medesimo chiarimento di invarianza d'oneri appare opportuno con riferimento all'esercizio da parte degli enti locali di compiti conoscitivi, informativi e statistici finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni e circa il riconoscimento all'autonomia statutaria dell'attribuzione dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi circoscrizionali comunali, ai cittadini non

¹ Si segnala che l'articolo 1, comma 724, della legge n. 296 del 2006 prevede una dotazione finanziaria di 2 mln di euro a decorrere dall'anno 2007 per il funzionamento dell'Unità.

comunitari titolari di carta di soggiorno, in particolar modo per l'attività connessa all'aggiornamento dell'anagrafe elettorale.

A latere, relativamente al comma 5, si segnala che, a fronte della previsione della relazione tecnica di cui dovrebbero essere corredati i citati DPCM, non è prevista l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari sui medesimi decreti.

Articolo 3

(Istituzione delle città metropolitane)

Il comma 1 indica le aree metropolitane dove possono essere istituite le città metropolitane e la procedura per la loro istituzione. Tra i vari principi si stabilisce che il territorio della città metropolitana coincide con il territorio di una o più province e che in caso di non coincidenza si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali. Sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un referendum.

Il comma 3 attribuisce al Governo la delega per la istituzione delle città metropolitane.

Il comma 4 definisce i requisiti e i pareri di cui devono essere corredati gli schemi dei decreti legislativi in esame che, tra l'altro, devono acquisire il parere delle Camere.

Il comma 5 prevede, in alternativa alla istituzione della città metropolitana, modalità di esercizio associato delle funzioni comunali senza nuovi o maggiori oneri.

La RT afferma che l'istituzione delle città metropolitane avverrà con contestuale estinzione di una o più province, di cui le città metropolitane ereditano le funzioni e senza comportare costi aggiuntivi.

Al riguardo, si osserva che l'istituzione delle città metropolitane può dare luogo anche ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali qualora la città metropolitana non coincida con il territorio di una provincia. Tale evenienza potrebbe comportare, per la provincia modificata, possibili profili onerosi dovuti al peggioramento dell'attuale rapporto entrate/spese in essere con la esistente dimensione territoriale. A titolo esemplificativo si segnala tra gli eventuali profili problematici un possibile sovradimensionamento della dotazione organica del personale e una riduzione delle entrate proprie dell'ente.

Inoltre, pur preso atto della presenza della già citata clausola di invarianza d'onori recata dal successivo articolo 9, appare opportuno chiarire con quali risorse si procederà allo svolgimento del *referendum* necessario per l'istituzione della città metropolitana.

A latere, si segnala che nel testo della norma in esame, laddove è previsto che gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, non vi è alcun riferimento alla predisposizione della relazione tecnica, diversamente da quanto previsto, per gli schemi di DPCM, al precedente articolo 2, comma 5.

Articolo 4

(Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali)

Il comma 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di individuazione delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e da attribuire a comuni, province, città metropolitane e Regioni in quanto non richiedono un esercizio unitario a livello statale. Le funzioni oggetto del conferimento riguardano le materie della legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, della Costituzione) della legislazione concorrente e di quella residuale di competenza delle Regioni (art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione).

Il comma 2 definisce i principi e criteri direttivi cui attenersi nell'esercizio della delega. In particolare, si stabilisce che il conferimento delle funzioni a livello diverso da quello comunale avvenga solo per assicurarne l'esercizio unitario, sia favorita l'autonoma iniziativa dei cittadini e si riordinino e semplifichino le strutture organizzative dell'amministrazione statale, limitandole a quelle necessarie per l'esercizio delle funzioni che continuano ad essere esercitate dallo Stato.

Il comma 3 dispone che con il conferimento delle funzioni amministrative in esame sia prevista anche l'emanazione di provvedimenti di assegnazione delle relative risorse.

La RT afferma che il trasferimento delle funzioni da parte dello Stato alle Regioni e agli enti locali avverrà con contestuale trasferimento delle risorse economiche nei limiti di quelle già stanziare, senza aggravio di costi.

Al riguardo, si rinvia a quanto già osservato in premessa in ordine alla necessaria contestualità delle norme onerose e di quelle di risparmio. In aggiunta, si segnala che al fine di garantire l'invarianza finanziaria, il trasferimento delle funzioni contestualmente alle risorse economiche dovrà essere tale da avvenire a "somma semplice" senza cioè provocare una revisione della struttura organizzativa preesistente, creando nuove forme e funzioni di coordinamento di attività e servizi. Perché ciò sia possibile occorre che il trasferimento di funzioni e risorse, oltre che contestuale, avvenga integralmente o comunque garantendo l'esercizio delle medesime funzioni con risorse inferiori². Il trasferimento di una funzione amministrativa dallo Stato ad un ente minore può risultare infatti oneroso se non è accompagnato anche dall'integrale trasferimento delle risorse necessarie per esercitarla. In caso contrario, dal trasferimento potrebbero derivare alcune incoerenze finanziarie: una in capo all'ente di provenienza, che avrebbe una eccedenza di risorse umane e strumentali non utilizzata efficientemente, e un'altra in capo all'ente di destinazione che per

² Si rammenta che in base ad una ricerca effettuata dall'ISAE nel 2005, delle 21.285 unità di personale da assegnare agli enti territoriali per effetto dell'attuazione della legge sul decentramento amministrativo n. 59 del 1997, al 31 gennaio 2005 sono risultate assegnate ai medesimi 9.644 unità pari al 45.3% del personale che avrebbe dovuto essere coinvolto nell'intero processo di trasferimento delle funzioni amministrative. Cfr. ISAE, Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, febbraio 2004, pag. 2 e seguenti.

l'esercizio della funzione potrebbe ritrovarsi con risorse insufficienti allo scopo, salvo sostenere oneri aggiuntivi³.

A dimostrazione dell'invarianza finanziaria sarebbe dunque opportuno fornire previsioni delle risorse finanziarie da trasferire ai suddetti enti per l'espletamento delle nuove funzioni, in rapporto alle spese sostenute dallo Stato negli ultimi anni nell'esercizio delle funzioni medesime.

Articolo 5

(Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)

Il comma 1 delega il Governo a disciplinare l'ordinamento di Roma capitale della Repubblica.

Il comma 2 definisce i principi e criteri direttivi cui attenersi nell'esercizio della delega. In particolare, si prevede il mantenimento delle funzioni attuali e l'attribuzione di ulteriori funzioni essenziali al ruolo di Roma capitale, nonché una disciplina volta ad assicurare il migliore esercizio delle funzioni di Roma capitale. Si prevede inoltre l'assegnazione delle necessarie risorse per il finanziamento delle funzioni esercitate e la presenza di una sede di raccordo istituzionale tra Roma capitale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione

³ A titolo informativo giova rammentare che l'articolo 32 della legge n. 488 del 1999, al fine di attuare il conferimento di funzioni alle Regioni ed enti locali, ai sensi della legge n. 59 del 1997, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, ha disposto che qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio relative alle funzioni conferite alle Regioni ed enti locali non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse, la differenza è coperta mediante corrispondente riduzione delle dotazioni relative alle funzioni residue alla competenza statale negli stati di previsione delle amministrazioni interessate.

Lazio e la Provincia di Roma. Infine, si dispone che le funzioni assegnate a Roma capitale, quando incidano su servizi essenziali anche per l'area esterna alla capitale, possano essere esercitate, all'occorrenza, anche dalla Provincia di Roma.

La RT non considera nello specifico la norma.

Al riguardo sarebbe opportuno chiarire con quali risorse si intenda far fronte alle ulteriori funzioni da attribuire al comune di Roma in virtù del suo *status* di capitale della Repubblica, anche alla luce della espressa previsione sancita al comma 2, lett. d), volta ad assicurare alla capitale le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni ad essa attribuite.

Ulteriore chiarimento andrebbe fornito circa l'impatto finanziario derivante dalla previsione di una sede di raccordo istituzionale tra Roma capitale, la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Regione Lazio e la Provincia di Roma.

Infine, stante il silenzio della norma, andrebbe chiarito se la previsione dell'esercizio delle funzioni che incidono sui servizi essenziali anche per l'area esterna alla capitale, da parte della Provincia di Roma, preveda anche il trasferimento delle necessarie risorse.

Articolo 6

(Legislazione regionale)

Il comma 1 stabilisce che le Regioni, con proprie leggi entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al precedente articolo 2, comma 1, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa, allocando organicamente le funzioni amministrative e le relative risorse a comuni, province e città metropolitane in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze. Inoltre, esse conferiscono agli enti locali le funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale nelle materie di propria competenza legislativa oltre alle funzioni amministrative esercitate dalla Regione e che non necessitano un esercizio unitario a livello regionale. Infine le Regioni procedono alla razionalizzazione e semplificazione dei livelli locali prevedendo, di regola, che su un medesimo territorio possa configurarsi un solo livello plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere autonomamente.

Il comma 2 prevede un potere suppletivo di decretazione da parte del Governo qualora le Regioni non provvedano a quanto statuito al precedente comma 1 con riferimento all'adeguamento della propria legislazione e alla razionalizzazione e semplificazione dei livelli locali.

Il comma 3 demanda alla legge regionale la disciplina delle forme e modalità di associazionismo comunale e l'eventuale esercizio associato di alcune funzioni provinciali.

La RT conferma l'assenza di costi dall'attuazione della norma.

Al riguardo, si rinvia a quanto già osservato in premessa in ordine alla necessaria contestualità delle norme onerose e di quelle di risparmio ovvero alla neutralità del singolo decreto. Inoltre, appaiono opportuni chiarimenti circa le conseguenze finanziarie derivanti dall'introduzione di un livello locale plurifunzionale che eserciti in modo associato le funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere distintamente. Infatti, se da un lato la disposizione sembra conferire agli enti locali una serie di funzioni di competenza regionale, dall'altra sembra crearsi un meccanismo inverso di accentramento di funzioni da attribuire ad un livello sovracomunale plurifunzionale. In particolare, andrebbe chiarito se il suddetto livello si configuri come un ente di secondo grado (come sono attualmente le unioni di comuni e le comunità montane) e se la dizione "di regola" non consenta la presenza di più livelli plurifunzionali su un medesimo territorio, vanificandosi così in parte la finalità della norma di razionalizzare e semplificare i livelli locali.

Articolo 7

(Delega per la revisione delle circoscrizioni delle province)

La norma delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di revisione delle circoscrizioni provinciali, in modo da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni e degli ambiti territoriali

degli uffici decentrati dello Stato. Per la modifica delle circoscrizioni provinciali è prevista l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, nonché il parere della provincia o delle province interessate e della Regione.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, pur osservando che una approfondita valutazione degli effetti finanziari potrà essere effettuata solo in seguito all'emanazione dei provvedimenti di attuazione e quindi attraverso l'analisi delle scelte concrete che in quella sede saranno effettuate, si evidenzia la carenza di informazioni circa i criteri mediante i quali si procederà alla revisione delle circoscrizioni provinciali garantendo *ex-ante* l'invarianza. Sul punto, si segnala infatti che l'ottimizzazione dell'esercizio delle funzioni in un dato contesto provinciale potrebbe confliggere con la medesima finalità in una circoscrizione provinciale adiacente. Per una serie di variabili quali le economie di gestione, la rideterminazione degli organici e della struttura organizzativa, l'eventuale ottimizzazione raggiunta in un dato territorio provinciale potrebbe infatti non verificarsi o comunque confliggere con la medesima finalità perseguita in quello immediatamente contiguo per cui, nel complesso, l'intero processo potrebbe risultare oneroso qualora il complesso delle economie conseguite sia inferiore agli oneri insorti.

Analoga osservazione va formulata per la revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato.

Articolo 8

(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali)

La norma disciplina la modalità di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui ai precedenti articolo 2, 3, 4 e 5 e l'abrogazione, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, delle disposizioni del decreto legislativo n. 267 del 2000. Inoltre, si prevede l'emanazione di un decreto legislativo recante la Carta delle autonomie locali di riunione e coordinamento delle disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe conferite dal presente disegno di legge.

La RT afferma che la norma non comporta costi.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 9

(Disposizione finanziaria)

La norma dispone, come già riferito, l'invarianza finanziaria del presente disegno di legge.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, si rimanda pertanto alle singole osservazioni sviluppate nei precedenti articoli, nonché al problema più generale del

vincolo della contestualità tra decreti di opposto effetto finanziario
ovvero della neutralità del singolo decreto.

Appendice: Un approfondimento della distinzione tra funzioni fondamentali e altre funzioni

L'assetto delle funzioni delle Amministrazioni locali, in termini di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, sia sul piano delle potestà legislative sia su quello delle funzioni gestionali e amministrative, costituisce uno degli elementi centrali della transizione verso un assetto istituzionale improntato ai principi del federalismo.

L'analisi della divisione delle competenze tra Stato, da una parte, e Autonomie territoriali, dall'altra dovrebbe, quindi, essere analizzata tenendo conto anche dei criteri che sovrintendono all'assegnazione delle risorse legate all'attuazione delle diverse funzioni pubbliche. Un assunto generalmente condiviso nella letteratura sul federalismo fiscale è, infatti, che ad un maggiore decentramento dovrebbe corrispondere una diversa responsabilità nel finanziamento delle funzioni⁴.

Tale aspetto risulta ancora più cruciale nell'attuale fase, tenuto conto che le competenze fondamentali, definite ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p, costituiscono uno dei parametri adottati nella bozza di disegno di legge-delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione - recentemente approvato dal Consiglio dei ministri⁵ - per

⁴ Tra gli altri si vedano Tanzi V. (1995, p. 310), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank; Ter- Minassian T. (1997, Cap. 2 e 3), "Fiscal Federalism in Theory and Practice", IMF.

⁵ La bozza è stata approvata dal Consiglio dei ministri il 3 agosto 2007. Regioni, Comuni, Province e Comunità montane avrebbero dovuto esprimere un parere nell'ambito della Conferenza Unificata, sul disegno di legge delega sul federalismo fiscale approvato in via preliminare nel Consiglio dei ministri del 28 giugno scorso. La seduta, convocata per il 1 agosto 2007, non si è tenuta per l'assenza di Anci e Upi che, in attesa di un chiarimento con il governo, avevano ritirato le proprie delegazioni. Il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge in via definitiva il 3 agosto.

la definizione dei criteri di finanziamento delle autonomie territoriali⁶.

In questo paragrafo il disegno di legge in esame, che dà attuazione agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, viene esaminato congiuntamente alla bozza di disegno di legge-legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (si veda riquadro 1 per una descrizione generale della bozza del disegno di legge).

Funzioni fondamentali e funzioni proprie nel disegno di legge di attuazione dell'articolo 117 Cost.

Il disegno di legge in esame (A.S. 1464) distingue tra funzioni fondamentali e funzioni proprie (articolo 2). Esso definisce altresì le funzioni amministrative (articolo 4).

Le funzioni fondamentali comprendono sia le funzioni ordinamentali (inerenti l'esistenza e l'organizzazione dell'ente) sia le funzioni gestionali (relative all'esercizio dei compiti) e hanno una base legale in leggi dello Stato.

I principali *criteri di individuazione e allocazione* delle funzioni fondamentali possono essere riassunti nei principi di sussidiarietà e razionalizzazione; lo scopo è l'assegnazione della titolarità delle funzioni in base alle caratteristiche essenziali di ogni ente (funzioni storicamente svolte, funzioni preordinate a garantire i servizi essenziali che connotano i comuni come enti di governo in prossimità

⁶ Disponibile sul sito: http://www.governo.it/governoinforma/dossier/federalismo_fiscale/index.html

e le province come enti di governo di area vasta, funzioni relative a servizi locali di rilevanza economica ossia necessarie per garantire la soddisfazione dei bisogni primari delle comunità locali).

Le condizioni e le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali seguono i principi di sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione e concentrazione; l'obiettivo è l'ottimale gestione, ottenuta mediante l'assegnazione delle modalità di esercizio al livello di ente che ne garantisce l'esercizio unitario. Sempre in relazione alle modalità di esercizio il provvedimento precisa che, in sede di decreto delegato, verranno stabilite le funzioni fondamentali che possono essere esercitate in forma associata, nonché i principi (semplificazione e contenimento dei costi) e gli strumenti (integrazione e leale collaborazione) sulle forme associative.

Le funzioni proprie sono i compiti ulteriori che gli enti locali possono assumere nei confronti della propria collettività, previo il rispetto di parametri di virtuosità.

I criteri di individuazione prevedono che le funzioni proprie vengano determinate escludendo tutte le funzioni già attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti. Le funzioni proprie devono essere svolte senza l'esercizio di poteri autoritativi, devono essere esercitate valorizzando la sussidiarietà orizzontale e infine devono essere volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata.

Le condizioni e le modalità di esercizio delle funzioni proprie sono vincolate ai parametri di virtuosità. In particolare l'assunzione di funzioni proprie viene consentita ai comuni che conseguono:

- *avanzi di bilancio su soglie predeterminate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per periodi temporali congrui stabiliti dal legislatore delegato,*
- *obiettivi di qualità indicati nei documenti rilevanti ai fini del controllo interno;*
- *dimensione organizzativa ottimale*

In base all'articolo 4 dell'A.S. 1464 le funzioni amministrative, ad oggi esercitate dallo Stato, che non richiedono l'unitario esercizio a livello statale, verranno attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Funzioni fondamentali e funzioni proprie nella bozza del disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 Cost.

La bozza di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione adotta la distinzione tra funzioni fondamentali e altre per definire il sistema di finanziamento degli Enti territoriali. In particolare tali aspetti vengono trattati nel secondo e nel terzo capo.

*Il **secondo capo** delinea i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni prevedendo una differenza nel *sistema di finanziamento* tra:*

- a.) le funzioni che concernano l'esercizio fondamentale dei diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali (lettere m e p dell'art. 117, secondo comma), per le quali è previsto un finanziamento integrale dei livelli essenziali sulla base dei costi standard o di indicatori di fabbisogno finanziario. Tra queste funzioni vengono individuate la sanità e l'assistenza, nonché, meno esplicitamente, il trasporto pubblico locale;
- b.) le altre componenti di spesa, per le quali è prevista una perequazione sulla capacità fiscale e su indicatori di dimensione demografica. Per queste ultime si prefigura, quindi, la possibilità di differenziazione tra territori. Alla ripartizione del fondo non dovrebbero partecipare le Regioni con maggiore capacità fiscale.

L'articolo 15, nell'ambito del capo dedicato alla finanza degli enti locali, prevede l'istituzione di due fondi perequativi (uno a favore dei comuni di minori dimensioni, uno a favore delle Province) che concorrono al finanziamento delle funzioni amministrative attualmente svolte. La ripartizione dovrebbe avvenire in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario e ad uno schema di perequazione della capacità fiscale.

Al riguardo, si osserva che sia il disegno di legge in esame, che la bozza di disegno di legge testé illustrata, si basano sulla distinzione tra funzioni fondamentali da una parte e tutte le altre funzioni dall'altra. Sarebbe utile un approfondimento per valutare come - nel disegno di legge in esame - i criteri di definizione delle funzioni

"altre" (rispetto a quelle fondamentali) producano quella delimitazione che assume una valenza cruciale nella bozza di disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (tenuto conto che per tali funzioni "altre" scatterebbe la previsione di una perequazione parziale, a differenza del criterio di finanziamento delle funzioni fondamentali, basato sui fabbisogni).

Riquadro 1: la bozza di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

La bozza di disegno di legge delega è stata approvata il 3 agosto dal Consiglio dei ministri riprendendo sostanzialmente i tratti salienti del testo illustrato il 28 giugno 2007. La principale innovazione rispetto al testo di giugno riguarda l'introduzione di un articolo ulteriore che prevede l'assegnazione delle risorse finanziarie alle regioni a statuto speciale, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

La bozza di disegno di legge si sviluppa bilanciando i principi di responsabilizzazione e di autonomia finanziaria di Regioni e Enti locali nel rispetto dei vincoli di sostenibilità dei conti pubblici e della necessità di garantire meccanismi perequativi. I principi di fondo della bozza possono essere così sintetizzati:

- equilibrio tra funzioni pubbliche e responsabilità finanziaria;
- adeguata perequazione tra territori con diverse dotazioni di risorse e differenti bisogni;
- sostituzione del criterio di spesa storica;
- coordinamento tra i livelli di governo;
- rispetto del patto europeo di stabilità e crescita;

La bozza di disegno di legge si suddivide in sei capi e venti articoli. Sono previsti 12 mesi dall'entrata in vigore per adottare uno o più decreti legislativi di attuazione.

Il **primo capo** presenta le finalità e i contenuti del disegno di legge, definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In particolare si evidenzia:

- la possibilità per le Regioni, nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, di istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli Enti locali;
- la previsione di un disegno di legge (collegato alla manovra di bilancio) presentato con il DPEF, previa una fase di confronto e valutazione congiunta con Regioni, Province e Comuni, da approvare entro il mese di ottobre (per agevolare l'attività di programmazione degli enti territoriali). Il disegno di legge

riguarderebbe il coordinamento dinamico delle fonti di copertura delle funzioni degli Enti territoriali.

Il **secondo capo** delinea i rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie, sulla base della distinzione tra funzioni fondamentali e altre funzioni. In particolare:

- c.) le funzioni che concernano l'esercizio fondamentale dei diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali (lettere m e p dell'art. 117, secondo comma), per le quali è previsto un finanziamento integrale dei livelli essenziali sulla base dei costi standard o di indicatori di fabbisogno finanziario;
- d.) le altre componenti di spesa, per le quali è prevista una perequazione sulla capacità fiscale e su indicatori di dimensione demografica.

Il capo indica altresì i *tributi propri* (che dovranno garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni) e le *compartecipazioni/ addizionali* (che dovranno garantire la stabilità). In particolare:

- a.) le aliquote dei tributi destinati al finanziamento delle funzioni di cui al precedente punto a) sono fissate per assicurare il pieno finanziamento in una regione. Il disegno di legge non specifica le modalità di individuazione della regione;
- b.) l'aliquota per finanziare le funzioni di cui al precedente punto b) viene fissata in modo tale da assicurare al complesso delle regioni un ammontare tale da pareggiare i trasferimenti soppressi (art. 8, comma 3).

Infine nel bilancio dello Stato è prevista l'istituzione di un *fondo perequativo* a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante. Tale fondo verrà alimentato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dalla compartecipazione/addizionale IRPEF.

Il **terzo capo** viene dedicato alla finanza degli enti locali e ai rapporti finanziari tra Stato e Enti locali, nonché tra Regioni e Enti locali. In particolare si segnala la possibile realizzazione di un assetto duale della finanza comunale, basata sulla distinzione dei Comuni

secondo l'ampiezza demografica. Viene così demandato alle Regioni il compito di disegnare schemi concreti di perequazione dei Comuni di dimensioni minori (nel rispetto dei criteri generali che vengono fissati nella delega).

Il **quarto capo** contiene le disposizioni in termini di finanziamento di Roma e delle città metropolitane.

Il **quinto capo** presenta le norme di coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome.

Il **sesto capo** delinea le norme procedurali di salvaguardia finanziaria. In particolare si sottolinea che dall'attuazione delle deleghe di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

I calcoli dell'ISAE

In materia ISAE svolge per la prima volta nel 2003 - nell'ambito del "Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo"⁷ - un lavoro sull'entità finanziaria complessiva del processo di decentramento conseguente ai cambiamenti apportati nel 2001 al Titolo V della Costituzione. L'analisi viene aggiornata nei successivi rapporti 2004 e 2005, con alcune modifiche e integrazioni nei dati e nelle ipotesi della precedente versione. In tale ricerca, il trasferimento di funzioni viene inteso come operato dal livello statale al livello locale, senza specificazione del livello locale interessato. L'ISAE realizza, quindi, una serie di quantificazioni dell'impatto sui conti della Pubblica amministrazione locale del decentramento delle competenze a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Le principali ipotesi alla base dello studio sviluppato sono:

- immediata entrata in vigore del nuovo sistema federale (a tal proposito, gli art. 10 e 16 della bozza di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ipotizzano invece un periodo di transizione);
- corrispondenza tra decentramento di potestà legislativa e regolamentare e decentramento amministrativo;
- il passaggio di maggiori responsabilità amministrative e gestionali al governo locale va inteso all'insieme degli organi territoriali (piena applicazione del principio di sussidiarietà);

⁷ ISAE (2003, 2004, 2005) "Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo". Analoghe analisi sono state effettuate dal Reforme (2004): "Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee" e da Bordignon M. e Cerniglia F. (2004): "I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma al Titolo V della Costituzione", Rivista di Politica Economica.

- assenza di costi aggiuntivi nella transazione dell'attuale sistema a quello disegnato dal Titolo V (ipotesi conforme con quanto previsto nell'art. 20 della bozza di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 e nell'art. 9 del disegno di legge 1464);

È opportuno precisare che lo stesso Istituto specifica come l'interpretazione dei dati debba avvenire in un'ottica di valutazione globale, piuttosto che di misura puntuale dei flussi economici-finanziari. Le elaborazioni sono state compiute partendo dai dati della spesa regionalizzata⁸ per funzione e Regione, come calcolati dalla RGS, in parte riclassificati⁹, ai quali vengono applicate delle percentuali di decentramento (uguali per tutte le regioni) per determinare l'importo, per ogni funzione e per ogni voce economica, decentrato ad ogni regione (Tabelle 1 e 2). Le spese decentrate che risultano da questo modello vanno ad integrare le uscite riportate dai dati dei conti economici delle Amministrazioni locali. L'ammontare complessivo darà la dimensione dei mezzi finanziari che passerebbero dalla responsabilità statale a quella della PA locale in seguito all'assegnazione di nuove funzioni.

⁸ Ossia i dati di spesa regionalmente attribuibili e effettivamente considerabili come oggetto di decentramento in base alla normativa vigente.

⁹ I dati di partenza, ovvero la spesa statale regionalizzata dalla RGS, sono stati in parte riclassificati. Le elaborazioni più importanti sono state compiute relativamente ai redditi da lavoro dipendente: i contributi sociali ordinari ed aggiuntivi non sono regionalizzati dalla RGS, sottostimando così il complessivo costo del lavoro da ripartire. L'Isae ha quindi stimato tali contributi per regione fissando per ogni funzione i totali nazionali, ripartendoli poi tra le regioni in proporzione alla distribuzione regionale dei redditi da lavoro come da dati RGS. Anche i pagamenti ad alcuni fondi centrali, le cui tipologie di attività rientrano nelle funzioni oggetto di decentramento (fondo per la ricerca applicata, fondo per l'imprenditoria giovanile, fondo per la concessione di contributi alle imprese, fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica) sono stati integrati alla spesa statale per funzioni. Un'ultima integrazione riguarda infine i trasferimenti ai patronati, che gestiscono spese di carattere assistenziale: gli importi di ciascuna regione, comunque disponibili, sono riportati tra le spese di protezione sociale.

Tabella 1 Analisi delle potestà legislative secondo la riforma del Titolo V della Costituzione e definizione delle ipotesi di decentramento delle Competenze amministrative attualmente esercitate dallo Stato (materie di competenza legislativa concorrente).

Materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni	Quote di decentramento degli oneri finanziari attualmente sostenuti dallo Stato per lo svolgimento delle connesse funzioni amministrative
Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	5% spese complessive
Commercio con l'estero	20% spese di funzionamento
Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	..
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	..
Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	Tutta la spesa meno quella di funzionamento sostenuta dalle Unità Previsionali di Base "Gabinetto e altri uffici", "Uffici centrali", "Uffici periferici" e "Istituzioni scolastiche e culturali all'estero" comprese nelle funzioni obiettivo 9.1, 9.2, 9.3, 9.6 e 9.7.
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	90% delle spese complessive integrate con spese Fondo Innovazione Tecnologica e Fondo Ricerca Applicata
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia	90% spese complessive
Governo del territorio.	90% spese complessive
Protezione civile.	..
Grandi reti di trasporto e di navigazione.	90% spese complessive
Porti e aereoporti civili	90% spese complessive
Alimentazione	..
Previdenza complementare ed integrativa	..
Professioni.	..
Tutela della salute.	90% spese complessive ad esclusione di Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia (1)
Tutela e sicurezza del lavoro	Totale spesa
Ordinamento sportivo.	90% spese complessive
Ordinamento della comunicazione	..
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.	70% spesa esclusa quella sostenuta dalle U.P.B. "Archivi statali", "Patrimonio culturale statale", "Patrimonio librario statale"

Fonte: ISAE (2003) Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo

Tabella 2 Analisi delle potestà legislative secondo la riforma del Titolo V della Costituzione e definizione delle ipotesi di decentramento delle Competenze amministrative attualmente esercitate dallo Stato (materie di competenza legislativa esclusiva).

Materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni	Quote di decentramento degli oneri finanziari attualmente sostenuti dallo Stato per lo svolgimento delle connesse funzioni amministrative
Industria	90% spese di funzionamento; 100% altre spese
Agricoltura	90% spese di funzionamento; 100% altre spese
Commercio, fiere e mercati	90% spese di funzionamento; 100% altre spese
Finanza regionale locale	Totale spesa
Miniere, cave e torbiere	Totale spesa
Artigianato	Totale spesa
Turismo e industria alberghiera	90% spese di funzionamento; 100% altre spese
Energia, produzione e distribuzione di energia in ambito regionale	Totale spesa
Risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali.	Totale spesa
Organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione	Totale spesa
Istruzione e formazione professionale	Totale spesa
Assistenza scolastica	Totale spesa
Polizia amministrativa regionale e locale	Totale spesa
Trasporto pubblico locale	Totale spesa
Reti regionali di trasporto e di navigazione, viabilità.	Totale spesa
Edilizia e urbanistica.	Totale spesa
Porti e aeroporti civili di rilievo regionale	Totale spesa
Servizi sociali	Totale spesa
Politiche del lavoro	Totale spesa
Caccia e pesca	Totale spesa
Musei e biblioteche	Totale spesa
Istituzione di nuovi enti locali	Totale spesa
Spettacolo	Totale spesa

(1) Infatti, per tali Regioni, il finanziamento della sanità è già oggi affidato alla responsabilità regionale.

Fonte: ISAE (2003) Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo

Occorre segnalare che potrebbero sussistere alcuni problemi di coerenza di dati dovuti al fatto che le serie di partenza sono di contabilità nazionale, quindi seguono il criterio di contabilità economica e la classificazione SEC95, mentre le stime sono effettuate a partire dai dati di spesa statale regionalizzata dalla RGS, che essendo pagamenti di bilancio sono contabilizzati secondo il criterio della cassa e seguono la classificazione finanziaria del bilancio dello Stato. L'ISAE osserva però che le eventuali disomogeneità tra dati di

contabilità nazionale e dati del bilancio dello Stato non costituiscono un problema rilevante, almeno ai fini dell'esercizio.

Una versione schematica dell'impatto delle riassegnazioni di mezzi finanziari alla responsabilità amministrativa delle Autonomie locali è presentata nella tabella 3. Nelle due colonne centrali sono esposte le cifre dell'impatto che la devoluzione di competenze dovrebbe avere, secondo l'analisi ISAE; sulle diverse voci economiche in cui è articolato il conto. Le ultime due colonne riportano il risultante conto economico a decentramento attuato.

Tabella 3: Conto Economico Della Pubblica Amministrazione Locale
(milioni di Euro)

VOCI ECONOMICHE	Ante decentramento		Nuove spese nuove risorse		Post decentramento	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
U S C I T E						
Redditi da lavoro dipendente	56.844	58.106	39580	44049	96.424	102.155
Consumi intermedi e acq. beni e serv. da produttori market	77.451	80.373	1293	1774	78.744	82.147
Imposte pagate sulla produzione	3.641	3.836	2259	2464	5.900	6.300
Trasf. correnti ad Amministrazioni Pubbliche	340	281			340	281
Trasf. correnti a famiglie e ist. soc. private	5.734	6.253	13138	12712	18.872	18.965
Trasf. correnti ad imprese	9.214	9.871	1119	1761	10.333	11.632
Interessi passivi e redditi da capitale	4.581	4.584			4.581	4.584
Altre uscite correnti	1.192	1.286	59	53	1.251	1.339
SPESE CORRENTI	158.997	164.590	57.448	62.813	216.445	227.403
Investimenti fissi lordi e acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	24.750	26.342	618	636	25.368	26.978
Contributi agli investimenti a privati	8.337	8.900	3397	5506	11.734	14.406
Altri trasferimenti in c/capitale	304	308	109	98	413	406
SPESE IN C/CAPITALE	33.391	35.550	4.124	6.240	37.515	41.790
TOTALE SPESE	192.388	200.140	61.572	69.053	253.960	269.193
ENTRATE						
Ricavi da vendita di beni e servizi	14.825	15.031			14.825	15.031
Interessi attivi e altri redditi da capitale	2.624	2.722			2.624	2.722
Imposte dirette e indirette (comprese partecipazioni)	82.451	87.378	137.418	149.847	219.869	237.225
Contributi sociali	1.087	1.123			1.087	1.123
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	62.208	62.075	-62.208	-62.075	0	0
Altre entrate correnti	5.667	6.341			5.667	6.341
TOTALE ENTRATE CORRENTI	168.862	174.670	75.210	87.772	244.072	262.442
Imposte in conto capitale	68	2.027			68	2.027
Contributi agli investimenti	10.903	12.995	-9951	-12236	952	759
Altri trasferimenti in c/capitale	4.415	7.255	-3687	-6483	728	772
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	15.386	22.277	-13.638	-18.719	1.748	3.558
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	184.248	196.947	61.572	69.053	245.820	266.000
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	9.865	10.080	17.762	24.959	27.627	35.039
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-8.140	-3.193	0	0	-8.140	-3.193

Fonte: ISAE (2005) Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it