

## **FINANZE, BILANCIO, DEMANIO E PATRIMONIO**

*A cura di:*

*Bellisario Carbone*

*Settimio Giuliese*

## **FINANZE, BILANCIO, DEMANIO E PATRIMONIO**

Il primo risultato che scaturisce dall'analisi comparativa degli Statuti regionali esaminati, in relazione alle materie Finanza, Bilancio, Demanio e Patrimonio, è quello di poter agevolmente aggregare le disposizioni in due grandi aree tematiche e precisamente:

- la disciplina degli strumenti contabili di bilancio e di programmazione;
- la disciplina dell'autonomia finanziaria.

L'analisi, per quanto riguarda agli aspetti legati alla prima area tematica ha portato alla individuazione di poche differenziazioni in un contesto generale tutto sommato abbastanza uniforme.

Appare subito evidente un diverso approccio rispetto alla maggiore o minore analiticità con cui sono trattati gli aspetti oltre che le procedure ed i principi.

Tra gli Statuti che hanno optato per una trattazione della materia in maniera più dettagliata appare completo e ben articolato il Titolo VI dello Statuto della regione Puglia con l'individuazione della disciplina degli atti di programmazione e del sistema di bilancio. Di contro, il massimo della sinteticità è sicuramente riscontrabile nello Statuto della regione Toscana.

Le differenze si accentuano se si considera l'accorpamento nel Titolo dedicato alla materia de quo della programmazione e degli strumenti della programmazione.

Alcune Regioni hanno previsto e disciplinato il Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale (Abruzzo art. 60 – Campania art. 64 – Piemonte art. 63 – Puglia art. 55 - Marche art. 51 – Umbria art. 74), altre Regioni rimandano alla legge la disciplina degli atti di programmazione (Emilia Romagna art. 46 – Toscana art. 46 – Liguria art. 57) mentre la Regione Calabria si limita ad inserire il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria nelle elencazioni delle attribuzioni del Consiglio regionale (art. 16) e della Giunta regionale (art. 36) e negli atti per cui è previsto il parere del Consiglio delle Autonomie (art. 48).

Anche con riferimento alla previsione nello Statuto di una “Legge finanziaria regionale” si riscontrano delle differenze con le Regioni Abruzzo (art. 62), Campania (art. 65), Lazio (art. 58), Piemonte (art. 67) e Puglia (art. 56) che esplicitamente la prevedono.

Non c'è uniformità anche in relazione alla maggiore o minore analiticità con cui sono trattati gli strumenti di Bilancio (Bilancio, Rendiconto, Conto Consuntivo, ecc.), in particolare si deve notare la differente disciplina relativa alla durata massima dell'esercizio provvisorio del Bilancio che viene fissata in

tre mesi dalla Regione Toscana (art. 49) e dalla Regione Umbria (art. 75) a differenza di tutte le altre Regioni che fissano tale durata massima in quattro mesi.

A proposito del documento di bilancio di notevole interesse appare la norma della Regione Umbria ( art.75, comma 5) che sancisce i caratteri di trasparenza, semplicità e leggibilità che lo devono connotare nel rispetto dei principi di integrità, universalità e unità.

Solo le Regioni Calabria (art. 53 ), insieme al Rendiconto generale e Campania (art. 67), insieme al conto consuntivo, prevedono la presentazione al Consiglio regionale, da parte della Giunta regionale, di una relazione sullo stato di attuazione della programmazione economico-sociale della regione dei piani e dei singoli progetti con l'indicazione dei costi e dei risultati finanziari.

Solo le regioni Abruzzo (art. 63), Campania (art. 67), Liguria (art. 60), Puglia (artt. 59 e 61) e Umbria (art. 77) disciplinano le procedure per la trasmissione e l'approvazione dei bilanci, dei rendiconto e dei conti consuntivi degli enti, delle aziende e degli organismi dipendenti dalla Regione.

Mentre in maniera quasi uniforme tutte le regioni demandano alla legge la definizione di strumenti idonei a consentire l'analisi ed il controllo dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa e delle norme di entrata e di spesa anche ai fini del coordinamento con la finanza pubblica, solo le Regioni Abruzzo (art. 65), Campania (art. 67) e Umbria (art. 80) prevedono esplicitamente un Collegio dei Revisori dei conti.

L'analisi, per quanto riguarda gli aspetti legati alla seconda area tematica ha evidenziato che, sostanzialmente, tutti gli Statuti si limitano a enunciazioni di principio, di scarso impatto concreto, denotando la prudenza del Legislatore, derivante anche delle sentenze della Corte Costituzionale, che hanno, di fatto, congelato l'applicazione della parte "finanziaria" del nuovo Titolo V della Costituzione.

In tutti gli Statuti esaminati si ritrova la potestà di stabilire con legge tributi propri così come sono richiamati i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ma è carente una previsione generalizzata di strumenti e metodi per il coordinamento dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e fiscale della Regione con quella di Comuni, Province e Città Metropolitane.

Non mancano , comunque, aspetti fortemente innovativi, in particolare, relativamente alle politiche finanziarie della Regione e del loro rapporto con gli enti locali, in riferimento alle funzioni conferite e delegate ed alla previsione di idonee e specifiche sedi concertative e consultive

A tal proposito sono da segnalare:

- l'art. 47 dello Statuto della regione Calabria che prevede il trasferimento agli enti locali di una quota delle sue entrate per il finanziamento delle funzioni conferite oltre che all'assicurazione della partecipazione degli enti locali alla definizione dei criteri per il riparto delle risorse;
- l'art. 64 dello Statuto della regione Toscana che prevede l'istituzione di un apposito fondo nel quale affluiscono le risorse destinate al finanziamento delle funzioni conferite agli enti locali con verifiche di funzionalità della spesa condotte d'intesa con gli enti locali;
- l'art. 73 dello Statuto della regione Umbria che prevede che l'esercizio della autonomia finanziaria e tributaria della regione sia coordinato con quello dei Comuni e delle Province, demandando alla legge l'individuazione di strumenti di perequazione a favore degli enti che presentino minor capacità fiscale

Parimenti degno di nota appare l'art. 72 dello Statuto della regione Umbria che prevede che le leggi che stabiliscono le entrate proprie della Regione si informino ai principi di adeguatezza, di certezza e di programmabilità delle risorse.

Da segnalare l'art. 46 dello Statuto della regione Puglia che, caso unico nel panorama dell'analisi effettuata, prevede l'istituzione di una Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale con carattere propositivo, consultivo in merito alla valutazione di efficacia, efficienza ed economicità delle azioni programmate, di cui fanno parte delegati delle autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del terzo settore.

Solo alcune regioni prevedono espressamente dei limiti all'indebitamento e precisamente la regione Calabria (art. 51, comma 4), la regione Umbria (art. 79) e la regione Campania (art. 61), quest'ultima regione con il comma 2 dell'articolo 60 prevede anche che le imposte e le aliquote regionali di imposte statali possono essere aumentate solo per finanziare spese di investimento o per migliorare e/o istituire servizi pubblici espressamente indicati nella legge che dispone l'aumento.

Innovativa risulta la previsione dell'art. 67, comma 3 dello Statuto della regione Emilia Romagna che, unico caso nel panorama degli Statuti esaminati, prevede che con legge la regione recepisce e dà attuazione ai principi contenuti nello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), con particolare riferimento ai principi di chiarezza e trasparenza delle norme e alla relativa irretroattività.

Sintomatico, della prudenza con cui il Legislatore si è mosso relativamente alla materia che trattiamo, appare il fatto che solo nell'articolo 55, comma 2 dello Statuto della regione Liguria ritroviamo citata la locuzione "federalismo fiscale".

Per quanto riguarda la disciplina e la gestione del demanio e patrimonio essa è demandata da tutti gli Statuti alla legge regionale; è da osservare che mentre alcune regioni (Liguria, art. 56 – Puglia art. 62), si limitano a questa previsione altre pongono dei vincoli alla legge regionale ed in particolare: la regione Piemonte "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 64); la regione Calabria "nell'ambito dei principi generali determinati dalla legge statale"; mentre la regione Umbria "ispirandosi ai principi di buona amministrazione" (art. 80).

Unica appare la previsione dell'art. 51, comma 5 dello Statuto della regione Calabria che prevede che la regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Sostanzialmente si è riscontrata poca incisività, determinata, sicuramente dalla mancanza di certezze sull'effettiva applicazione del nuovo disegno costituzionale, delle relazioni finanziarie interistituzionali che devono tener conto sia di una effettiva autonomia finanziaria di regioni ed Enti Locali sia della necessità di unitarietà e di coerenza del sistema finanziario pubblico nel suo complesso.