

ulteriori considerazioni desumibili dall'evoluzione dei *trends* riferiti al quinquennio 1993-1997.

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate

Il sistema di finanziamento regionale è stato sinora caratterizzato dai seguenti fondamentali aspetti: i) prevalenza delle entrate a destinazione vincolata; ii) modesta percentuale riservata a margini di fiscalità discrezionali e manovrabili; iii) incertezza sull'ammontare complessivo delle entrate specie con riguardo ad un arco pluriennale. A mutare sostanzialmente il descritto quadro, non sono valse le novità introdotte con il collegato alla finanziaria per il '96 [v. Parte II, par. 2.1.] mentre, quanto agli anni 1998 e seguenti, la riforma tributaria del 1997 [d.lgs 446/97] e l'introduzione dell'IRAP ha lasciato tuttavia irrisolte le suindicate criticità.

Così è per il grado incertezza e, perciò, di difficile previsività nella costruzione degli equilibri dei bilanci regionali messi continuamente in tensione dalle reiterate modifiche di disciplina apportate in sede di manovre annuali, specie a partire dal 1996. Ulteriori elementi valgono altresì a smentire un serio percorso a favore di autonomia fiscale delle Regioni a statuto ordinario, valevole ad accrescerne la responsabilizzazione sul fronte del prelievo e su quello della spesa. Ed invero, l'imposta regionale sulle attività produttive - a stare alla sua disciplina transitoria - non ha offerto spazio alla libertà di aliquota delle Regioni, che ne disporranno semmai solo a partire dal 2000. Altresì confermato, se non aggravato, il carattere vincolato della finanza regionale costretta a destinare il 90% del gettito IRAP e lo 0,5% dell'IRPEF al mantenimento di livelli di assistenza sanitaria, neppure decisi autonomamente ma rimessi alle decisioni del livello centrale.

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata, coniugatasi al reiterarsi di manovre annuali di finanza pubblica ispirate a livello nazionale ad obiettivi di forte contenimento, ha determinato un progressivo restringimento dei margini di manovrabilità dei bilanci regionali. Ciò in concomitanza ad un processo di decentramento di competenze che, avviato con le deleghe recate dalla legge 59/97, esige nell'attuazione dei d.lgs. una complessa valutazione in ordine alle risorse

necessarie a gestire così ampio dilatarsi di competenze. Mentre, per altro verso, l'adesione del comparto regionale agli obiettivi disegnati con il patto sociale reca un scommessa forte alla volta di una più intensa politica per lo sviluppo e l'occupazione.

Nella valutazione degli effetti economici delle politiche, siano quelle sulle entrate o quelle sulle spese, l'interazione dei fenomeni gioca un ruolo fondamentale.

Quanto alle entrate, l'interesse è per una ricostruzione in grado di ricostruirne le principali caratteristiche strutturali e la relativa composizione con particolare riguardo a quelle libere e a quelle vincolate, con separata analisi per quelle proprie e quelle trasferite, nonché attenzione speciale a quelle derivanti dall'assunzione di mutui.

In particolare, l'evoluzione dei *trends* riscontrati dai rendiconti regionali offrono visualizzazione delle risorse affluite al comparto nell'arco del quinquennio 1993-1997 e dello scarto annuale sofferto dalle singole realtà territoriali.

Scopo di tali analisi è di fare maggiore chiarezza nei rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, laddove gli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe, possano meglio ricollegarsi con le cause che li hanno originati.

6.1. Segue: gli anni 1997 e 1998 [ARIET - Accisa benzina - IRAP]

I mutamenti intervenuti nella disciplina delle entrate di spettanza regionale, con l'eliminazione del fondo comune ex art. 8, legge 281 del 1970 e del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 9, legge 281/70 nonché di un complesso di altri trasferimenti, ha innescato un processo di reiterate sostituzioni compensative, fra le quali primeggia, con riguardo agli anni 1996 e 1997, la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione, coniugatasi ad un fondo perequativo ben presto ridotto di importo e poi abolito [v. Parte II parag. 2].

Il mutamento di regime attinente alla entrate regionali, seppure abbia avviato un meccanismo di ridefinizione nei titoli di entrata valevole a ritagliare ulteriori spazi al versante delle entrate proprie delle Regioni, ha peraltro prodotto nel 1997 un decremento di entrate rispetto al 1996.

L'indicata considerazione trova conferma nella seguente tabella ove sono riportati i dati riferiti ai trasferimenti dal bilancio dello Stato alle Regioni a statuto ordinario, al netto di fondo sanitario nazionale e contributi sanitari.

TAB 13/REG

TRASFERIMENTI DALLO STATO ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER ORIGINE DI FINANZIAMENTO - PAGAMENTI (complessivi) ANNI 1996 E 1997 (in miliardi)				
--	--	--	--	--

Tipologia di finanziamento	1996	1997	Differenza Val. ass.	1996/1997 %
- fondo comune	0	0	0	0
- fondo programmi regionali sviluppo	977	72	- 905	- 92,6
- fondo nazionale trasporti	1.038	454	- 584	- 56,3
- altre assegnazioni	3.140	1.190	- 1.950	- 62,1
TOTALE TRASFERIMENTI	5.155	1.716	- 3.439	- 66,7
ENTRATE REGIONALI IN SOSTITUZIONE TRASF. SOPPRESSI	11.939	12.465	+ 526	+ 4,4
- ex quota erariale tassa automobilistica	3.114	3.149	+ 35	- 1,1
- quota accisa sulla benzina	6.950	6.808	- 142	- 2,0
- fondo perequativo (anticip. straord.)	1.875	2.508	+ 633	+ 33,8
TOTALE GENERALE	17.094	14.181	- 2.913	- 17,0

* Dati al netto di quota FSN e contributi sanitari

FONTE: Bollettino IGESPA-RGS: trasferimenti statali alle Regioni [anni 1996 e 1997].

Emerge una diminuzione di pagamenti, al netto delle assegnazione per la assistenza sanitaria, affluiti nel 1997 alle Regioni dal bilancio dello Stato; si tratta di 2.913 miliardi, che rappresentano una decurtazione percentuale di risorse pari al 17,0% a valori correnti.

Ciò posto, ulteriore esame è per la questione relativa alla riduzione di gettito tributario sofferta dal comparto regionale a seguito della sostituzione dell'ARIET con la quota in libera disponibilità rinveniente dall'istituzione del tributo per il deposito in

discarica dei rifiuti [art. 3, commi 27 e 48, legge 549/95]. A compensazione della indicata perdita dell'anno 1996, si è provveduto con la legge 7 gennaio 1999 n. 2, ove all'art. 1 ne è stabilita l'assunzione a carico del bilancio Stato sulla base della ripartizione di 300.617 milioni, dei quali si dà di seguito l'articolazione [v. TAB 14/REG]. Quanto al '97, la compensazione medesima è parzialmente prevista entro il limite di 237.383 milioni, con ulteriore rinvio della integrale copertura per tale anno e per quelli successivi ad una futura disposizione legislativa che dovrebbe assicurare a ciascuna Regione l'invarianza di gettito.

A riguardo, ancora una volta è da osservare come la previsione di cui all'art. 2 della citata legge 2/99 determini nuovamente il ricorso al sistema dei trasferimenti statali per il finanziamento delle Regioni.

Quanto poi alla corrispondenza dell'entrata '96 a seguito della ripartizione dell'assegnazione di 300.617 milioni, essa è intanto valutabile sulla base dei dati esposti nella seguente tabella ove sono riportati gli accertamenti in entrata relativamente al tributo per deposito in discarica, nonché la perdita ARIET con riguardo all'anno precedente e la compensazione disposta con la legge 2/99.

Va ricordato che la quota in libera disponibilità del tributo di deposito in discarica sconta il vincolo complessivo del 28%, in quanto le Regioni devono trasferire il 10% del gettito alle Province e un altro 18% [20% del residuo 90%] è da destinare alla costituzione nei propri bilanci di un apposito fondo per la realizzazione di interventi nel settore [art. 3, comma.27, legge 549/95].

TAB 14/REG

ENTRATE COMPENSATIVE IMPOSTA ERARIALE DI TRASCRIZIONE (ARIET) (Legge 7 gennaio 1999, N. 2) (in milioni)							
---	--	--	--	--	--	--	--

REGIONI	ARIET (A)*	TRIB. DEP. DISCARICA (B)**	(C)	(D)	(E)***	(F)	(G)
			28% di (B)	(B)-(C)		(D)+(E)	(F)-(A)
PIEMONTE	76.135	77.000	21.560	55.440	43.130	98.570	22.435
LOMBARDIA	145.302	39.780	11.138	28.642	88.698	117.340	-27.962
VENETO	58.650	48.599	13.608	34.991	23.344	58.335	-315
LIGURIA	24.482	16.624	4.655	11.969	8.426	20.395	-4.087
EMILIA ROMAGNA	68.064	24.662	6.905	17.757	41.685	59.442	-8.622
TOTALE NORD	372.633	206.665	57.866	148.799	205.283	354.082	-18.551
TOSCANA	60.746	33.772	9.456	24.316	33.281	57.597	-3.149
UMBRIA	3.358	4.500	1.260	3.240	324	3.564	206
MARCHE	12.998	20.000	5.600	14.400	3.355	17.755	4.757
LAZIO	65.298	35.968	10.071	25.897	38.339	64.236	-1.062
TOTALE CENTRO	142.400	94.240	26.387	67.853	75.299	143.152	752
ABRUZZO	12.654	9.367	2.623	6.744	5.832	12.576	-78
MOLISE	641	-	-	-	21	21	-620
CAMPANIA	30.039	42.731	11.965	30.766	-	30.766	727
PUGLIA	25.727	23.881	6.687	17.194	1.897	19.091	-6.636
BASILICATA	4.321	1.730	484	1.246	3.035	4.281	-40
CALABRIA	13.936	13.200	3.696	9.504	9.251	18.755	4.819
TOTALE SUD	87.318	90.909	25.455	65.454	20.036	85.490	-1.828
TOTALE ITALIA	602.351	391.814	109.708	282.106	300.618	582.724	-19.627

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto e L. 2/99 (Tab. A)

*Il dato è riferito all'accertamento 1995

** Rendiconti 1996 (accertamenti)

*** Importi rilevati dalla Tab. A della L. 2/99. (Gazzetta Ufficiale 12.1.1999)

I suesposti dati depongono per una perdita secca a seguito della soppressione dell'ARIET, che neppure sembra totalmente compensata con l'assegnazione dei 300 miliardi recati dalla legge 2 del '99. Ed invero, a fronte della perdita di 602 miliardi [valore '95], il '96 espone per quota in libera disponibilità 282 miliardi che, sommati alla assegnazione di cui alla legge 2/99, lasciano permanere la diminuzione di 19.627 milioni [602.351 milioni - 582.724 milioni].

Il confronto interregionale penalizza specialmente Lombardia [- 27,9 mld], Emilia Romagna [- 8,6 mld], Puglia [- 6,6 mld], Liguria [- 4 mld], Toscana [- 3,1 mld]. Viceversa, si avvantaggia il Piemonte con un guadagno di 22 miliardi, seguito - ma a distanza - dalla Calabria [+ 4,8 mld] e dalle Marche [+ 4,7 mld].

Ulteriore considerazione merita l'avvenuta riduzione per il '98 della quota accisa benzina di spettanza regionale [da 350 a 242 lire per litro]. L'intento dichiarato [art. 27. comma 22, legge 449 del 1997 - collegato fin. '98] era di compensare in tal modo il previsto maggiore gettito dell'imposta automobilistica che sarebbe dipeso dal diverso sistema di commisurazione del tributo.

Le seguenti tabelle [15/REG e 16/REG] recano i dati relativi ad accertamenti e riscossioni dei due tributi con riferimento ai due anni 1997 e 1998; il che mette in chiaro il difetto di previsione, risoltosi a danno delle Regioni.

TAB 15/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1997

(in milioni)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	564.611	9,73	563.395	9,71	679.000	11,70	725.734	12,50	1.243.611	21,43	1.289.129	22,21
LOMBARDIA	1.192.354	20,54	1.192.354	20,54	1.156.312	19,92	1.159.573	19,98	2.348.666	40,47	2.351.927	40,52
VENETO	709.094	12,22	700.064	12,06	718.116	12,37	713.499	12,29	1.427.210	24,59	1.413.563	24,35
LIGURIA	198.090	3,41	196.101	3,38	239.000	4,12	234.233	4,04	437.090	7,53	430.334	7,41
EMILIA ROMAGNA	562.803	9,70	562.631	9,69	689.697	11,88	683.254	11,77	1.252.500	21,58	1.245.885	21,47
TOTALE NORD	3.226.952	55,60	3.214.545	55,38	3.482.125	59,99	3.516.293	60,58	6.709.077	115,59	6.730.838	115,97
TOSCANA	509.968	8,79	509.968	8,79	514.469	8,86	618.905	10,66	1.024.437	17,65	1.128.873	19,45
UMBRIA	127.000	2,19	107.028	1,84	132.000	2,27	123.965	2,14	259.000	4,46	230.993	3,98
MARCHE	182.116	3,14	181.918	3,13	212.871	3,67	219.334	3,78	394.987	6,81	401.252	6,91
LAZIO	542.642	9,35	559.424	9,64	805.000	13,87	812.539	14,00	1.347.642	23,22	1.371.963	23,64
TOTALE CENTRO	1.361.726	23,46	1.358.338	23,40	1.664.340	28,68	1.774.743	30,58	3.026.066	52,14	3.133.081	53,98
ABRUZZO	129.541	2,23	128.875	2,22	174.867	3,01	174.288	3,00	304.408	5,24	303.163	5,22
MOLISE	31.940	0,55	18.179	0,31	33.109	0,57	32.953	0,57	65.049	1,12	51.132	0,88
CAMPANIA	412.000	7,10	407.671	7,02	551.000	9,49	551.000	9,49	963.000	16,59	958.671	16,52
PUGLIA	397.759	6,85	397.759	6,85	421.000	7,25	421.000	7,25	818.759	14,11	818.759	14,11
BASILICATA	60.800	1,05	60.708	1,05	58.236	1,00	59.388	1,02	119.036	2,05	120.096	2,07
CALABRIA	183.336	3,16	183.336	3,16	204.000	3,51	210.520	3,63	387.336	6,67	393.856	6,79
TOTALE SUD	1.215.376	20,94	1.196.528	20,62	1.442.212	24,85	1.449.149	24,97	2.657.588	45,79	2.645.677	45,58
TOTALE ITALIA (g)	5.804.054	100,00	5.769.411	100,00	6.588.677	100,00	6.740.185	100,00	12.392.791	100,00	12.509.596	100,00

FONTE: Dati da rendiconto anno 1997. Per Puglia e Campania i dati sono forniti dalle Regioni stesse a seguito di istruttoria della Corte dei conti

TAB 16/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1998

(in milioni)

REGIONI	* Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	709.818	9,54	708.699	9,52	535.182	7,19	475.901	6,39	1.245.000	16,73	1.184.600	15,91
LOMBARDIA	1.572.903	21,13	1.572.903	21,13	954.004	12,82	908.379	12,20	2.526.907	33,95	2.481.282	33,34
VENETO	811.383	10,90	810.296	10,89	524.890	7,05	515.256	6,92	1.336.273	17,95	1.325.552	17,81
LIGURIA	228.380	3,07	230.369	3,09	165.000	2,22	169.725	2,28	393.380	5,28	400.094	5,38
EMILIA ROMAGNA	733.085	9,85	732.444	9,84	476.877	6,41	487.209	6,55	1.209.962	16,26	1.219.653	16,39
TOTALE NORD	4.055.569	54,49	4.054.711	54,47	2.655.953	35,68	2.556.470	34,35	6.711.522	90,17	6.611.181	88,82
TOSCANA	590.430	7,93	583.636	7,84	442.280	5,94	442.280	5,94	1.032.710	13,87	1.025.916	13,78
UMBRIA	166.000	2,23	152.377	2,05	91.000	1,22	90.290	1,21	257.000	3,45	242.667	3,26
MARCHE	255.000	3,43	239.195	3,21	165.000	2,22	161.119	2,16	420.000	5,64	400.314	5,38
LAZIO	776.000	10,43	771.040	10,36	576.508	7,75	570.643	7,67	1.352.508	18,17	1.341.683	18,03
TOTALE CENTRO	1.787.430	24,01	1.746.248	23,46	1.274.788	17,13	1.264.332	16,99	3.062.218	41,14	3.010.580	40,45
ABRUZZO	189.612	2,55	177.664	2,39	127.093	1,71	125.563	1,69	316.705	4,25	303.227	4,07
MOLISE	40.804	0,55	54.345	0,73	24.268	0,33	22.880	0,31	65.072	0,87	77.225	1,04
CAMPANIA	579.068	7,78	290.971	3,91	387.000	5,20	213.379	2,87	966.068	12,98	504.350	6,78
PUGLIA	486.574	6,54	486.574	6,54	280.498	3,77	280.498	3,77	767.072	10,31	767.072	10,31
BASILICATA	74.269	1,00	74.269	1,00	39.685	0,53	31.151	0,42	113.954	1,53	105.420	1,42
CALABRIA	230.095	3,09	212.230	2,85	143.000	1,92	153.560	2,06	373.095	5,01	365.790	4,91
TOTALE SUD	1.600.422	21,50	1.296.053	17,41	1.001.544	13,46	827.031	11,11	2.601.966	34,96	2.123.084	28,52
TOTALE ITALIA (g)	7.443.421	100,00	7.097.012	100,00	4.932.285	100,00	4.647.833	100,00	12.375.706	100,00	11.744.845	100,00

FONTE: Dati forniti dalle Regioni a seguito di istruttoria della Corte dei conti

* dati non definitivi (gettito al 23.3.99)

Tali risultanze - seppure non ancora definitive - già mostrano come a seguito di quanto disposto con l'art. 27 della 449/97 la diminuzione di entrata per quota accisa benzina non sia stata affatto compensata dall'aumento di gettito della tassa automobilistica. Ed invero, nel totale delle riscossioni riferibili ai due tributi, l'anno 1998 espone una perdita di 764.156 milioni rispetto al 1997. Nel confronto fra aree geografiche, a subire minore aggravio è il Nord con una diminuzione di entrate, nel totale dei due tributi, pari a 119.657 milioni; 122.501 milioni è la perdita del Centro, mentre il Sud, con una flessione nelle riscossioni per 521.998 milioni, rappresenta il 68,3% della diminuzione totale. Quanto agli accertamenti, la perdita, pur non elevata nel dato complessivo [17.025 milioni], si risolve in un consistente vantaggio per alcune Regioni che non può trovare sostegno nell'eventuale migliore esito di altre. C'è da dire poi che il dato relativo agli accertamenti risente del grado di puntualità e rigore nell'individuare il titolo giuridico del credito. Nondimeno, c'è da dire che Regioni come Veneto, Emilia Romagna, Liguria e Umbria, le cui procedure contabili sono state positivamente validate dalla Corte in sede di referti specifici, oltreché consistenti minori riscossioni, mostrano anche minori accertamenti rispettivamente di 90.937, 42.538, 6.751 e 2.000 milioni.

Resta infine da considerare la delicata questione connessa con il minor gettito IRAP che si è realizzato nell'anno 1998 rispetto alle originarie previsioni. La tabella seguente ne riassume i dati [TAB 17/REG].

Va ricordato che, sulla base della disciplina introdotta con il d.lgs 446/97, in attuazione della delega recata con la legge 662/96, il gettito dell'IRAP era destinato a costituire entrata propria regionale detratti il risversamento allo Stato per soppressione imposta patrimoniale e per oneri gestionali e assicurando almeno il 90% in sostituzione dei contributi sanitari soppressi, questi altresì sovvenuti con lo 0,5% di IRPEF.

TAB. 17/REG

GETTITO IRAP AFFLUITO SUI CONTI DI TESORERIA (Contabilità speciale e centrale) ANNO 1998 *							
(in miliardi)							
REGIONI	GETTITO PREVISTO			GETTITO AFFLUITO			% (a)/(b)
	IRAP PRIVATA	IRAP PUBBLICA	TOTALE	IRAP PRIVATA	IRAP PUBBLICA	TOTALE (a)	
Piemonte	4.844	788	5.632	3.932	714	4.646	10,1
Lombardia	14.009	1.426	15.435	10.865	1.404	12.269	26,8
Veneto	5.089	828	5.917	4.201	769	4.970	10,8
Liguria	1.602	411	2.013	1.003	366	1.368	3,0
Emilia Romagna	5.042	801	5.843	4.041	764	4.805	10,5
TOTALE NORD	30.586	4.254	34.840	24.041	4.016	28.057	61,23
Toscana	3.552	765	4.317	2.704	763	3.468	7,6
Umbria	669	208	877	457	178	634	1,4
Marche	1.288	298	1.586	1.004	297	1.301	2,8
Lazio	5.871	1.642	7.513	4.313	1.538	5.851	12,8
TOTALE CENTRO	11.380	2.913	14.293	8.478	2.776	11.254	24,6
Abruzzo	873	265	1.138	578	245	823	1,8
Molise	154	75	229	100	74	174	0,4
Campania	2.534	1.178	3.712	1.504	1.079	2.583	5,6
Puglia	1.765	799	2.564	1.085	752	1.837	4,0
Basilicata	260	139	399	160	139	299	0,7
Calabria	693	439	1.132	374	420	794	1,7
TOTALE SUD	6.279	2.895	9.174	3.800	2.709	6.509	14,2
TOTALE REGIONI STATUTO ORDINARIO (b)	48.245	10.062	58.307	36.319	9.501	45.820	100,0
							% (a)/(c)
Valle d'Aosta	143	39	182	94	40	134	2,3
P.A. Bolzano	536	138	674	447	133	580	10,0
P.A. Trento	523	138	661	415	130	545	9,4
Friuli Venezia Giulia	1.309	332	1.641	1.000	273	1.272	21,9
Sicilia	2.033	1.148	3.181	1.276	1.075	2.351	40,5
Sardegna	874	408	1.282	528	392	920	15,9
TOTALE REGIONI STATUTO SPECIALE (c)	5.418	2.203	7.621	3.761	2.041	5.802	100,0
TOTALE ITALIA	53.663	12.265	65.928	40.080	11.542	51.622	100,0

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati ufficiali

I dati sono al lordo di 2.538 miliardi di IRAP trasferita ai comuni per soppressione ICIAP

* dati non definitivi

La suesposta tabella riporta le previsioni di gettito e la effettiva realizzazione di imposta con riguardo al settore privato e a quello pubblico e distinta considerazione fra Regioni a statuto ordinario e speciale.

Da precisare a riguardo che gli importi riferiti alle realizzazioni sono quelli di spettanza regionale, non coincidenti tuttavia con il reale flusso di entrata nei conti regionali accesi presso la tesoreria regionale. Il che va posto in relazione con il sistema di autotassazione che prevede per l'IRAP privata lo scaglionamento a fine novembre. Per circa 20.000 miliardi è lo slittamento a gennaio '99 nel versamento sui conti delle Regioni.

I dati riportati mettono in chiaro la consistente flessione di entrata riscontrabile nella differenza fra previsioni ed effettiva riscossione. Da dire a riguardo che il dato previsionale originariamente formulato e confermato ancora a metà luglio 98 si è trasposto nei bilanci regionali in termini di previsioni e di accertamenti in entrata. Di qui l'esigenza di assegnazioni compensative. Con riferimento alla IRAP privata, le Regioni perdono 13.583 miliardi, mentre per l'IRAP pubblica la perdita è di 723 miliardi. In totale 14.306 miliardi, che si ripartiscono fra Regioni a statuto ordinario e speciale nelle rispettive quote di 12.487 e di 1.819 miliardi.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, la percentuale di flessione dell'IRAP privata è del 24,7%. Differente è il risultato se si guarda alle aree territoriali poiché il Nord perde il 21,3% rispetto alle previsioni, il Centro è sotto del 25,5%, ma il Sud realizza un traguardo negativo per il 39,5%. Fra le Regioni con esiti negativi, si segnalano: Calabria [- 46,2%], Campania - 40,6%], Puglia [- 38,5%]. Al Nord le minori perdite si registrano in Veneto [- 17,4%], Piemonte [- 18,8%], Emilia Romagna [-19,8%].

Ulteriore considerazione a fronte dei suesposti dati è per l'insufficienza delle realizzazioni di gettito '98 a dare copertura ai contributi sanitari aboliti. Ed invero, tenuto conto delle detrazioni per riversamenti allo Stato [6.193 mld + 15 mld] nonché del trasferimento ai Comuni per soppressione ICIAP [2.538 mld] restano alle Regioni a statuto ordinario 37.074 miliardi cui non corrisponde alcuna eccedenza per fondo regionale di compensazione, a costituirne la cui dotazione occorrono finanziamenti

esterni non rinvenibili da eccedenze regionali rispetto all'abolito fondo perequativo [3.893 mld], il quale poi, a partire dall'anno 2000, avrebbe dovuto giovare del recupero corrispondente al venir meno della riduzione del 6% disposta solo per gli anni 1998 e 1999 [legge 662/'96].

L'indicata minuta ricostruzione riferita a singoli tributi e con speciale attenzione ai meccanismi di sostituzione nelle fonti di entrata, nel dare conto delle reiterate occasioni di riduzione di risorse a carico dei bilanci regionali, è suscettibile di conferma tramite i dati riscontrati dai rendiconti regionali dell'anno 1997, mediante il raffronto fra riscossioni e accertamenti nell'ambito delle assegnazioni statali [Tit. II], ove assai consistente è lo scarto fra i due valori.

Nella seguente tabella sono riassunti i dati relativi alle entrate regionali dell'anno 1997, riferiti alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive; nel Volume II degli Allegati sono riportati i medesimi dati relativamente agli anni 1993 - 1997, cui pure si fa riferimento per le considerazioni che seguono.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 18/REG

ENTRATE REGIONALI - ANNO 1997 PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI DI CASSA (in milioni)									
REGIONI		TIT. I*	TIT. II*	TIT. III*	TIT. IV*	TIT. V*	TOTALE	TIT. VI*	TOT. GEN.
PIEMONTE	PREV.	1.439.576	8.501.419	352.807	54.640	905.773	11.254.215	11.025.230	22.279.445
	ACC.	1.522.106	8.347.676	352.640	13.225	390.674	10.626.321	7.243.311	17.869.632
	RISC.	1.517.508	6.262.815	164.897	14.844	202.363	8.162.427	9.296.866	17.459.293
LOMBARDIA (*)	PREV.	2.667.529	19.063.203	425.801	46.585	2.734.376	24.937.494	32.776.100	57.713.594
	ACC.	2.734.948	18.406.366	391.424	42.909	668.904	22.244.551	23.923.260	46.167.811
	RISC.	2.738.209	13.715.208	399.033	44.071	268.904	17.165.425	25.732.811	42.898.236
VENETO	PREV.	1.594.200	8.855.848	38.126	20.140	1.585.364	12.093.678	25.683.720	37.777.398
	ACC.	1.677.068	8.943.730	51.129	53.464	801.860	11.527.251	17.867.031	29.394.282
	RISC.	1.674.916	6.608.440	48.326	153.468	387.930	8.873.080	17.560.796	26.433.876
LIGURIA	PREV.	505.197	3.790.378	629.547	760	520.000	5.445.882	11.465.945	16.911.827
	ACC.	514.164	3.628.691	431.079	975	150.000	4.724.909	7.335.197	12.060.106
	RISC.	506.186	2.511.814	418.327	916	150.000	3.587.243	7.160.935	10.748.178
E. ROMAGNA	PREV.	1.419.997	8.881.663	382.323	402	1.665.672	12.350.057	22.837.670	35.187.727
	ACC.	1.492.146	8.381.488	280.563	481	972.517	11.127.195	15.865.457	26.992.652
	RISC.	1.485.531	6.565.438	269.534	481	978.061	9.299.045	15.505.394	24.804.439
TOTALE NORD	PREV.	7.626.499	49.092.511	1.828.604	122.527	7.411.185	66.081.326	103.788.665	169.869.991
	ACC.	7.940.432	47.707.951	1.506.835	111.054	2.983.955	60.250.227	72.234.256	132.484.483
	RISC.	7.922.350	35.663.715	1.306.117	213.780	1.987.258	47.087.220	75.156.802	122.344.022
TOSCANA	PREV.	1.225.299	7.713.926	207.909	196.681	1.482.729	10.826.544	21.546.700	32.373.244
	ACC.	1.211.020	7.262.283	164.655	70.399	858.005	9.566.362	15.627.400	25.193.762
	RISC.	1.329.423	5.346.740	165.460	58.097	774.455	7.674.175	14.723.650	22.397.825
UMBRIA	PREV.	285.153	1.858.443	221.201	560	440.159	2.805.516	4.110.506	6.916.022
	ACC.	286.881	1.837.855	213.183	688	223.533	2.562.140	2.985.912	5.548.052
	RISC.	260.457	1.239.745	87.455	688	224.984	1.813.329	3.072.452	4.885.781
MARCHE (**)	PREV.	584.397	2.921.432	18.807	-	3.558.799	7.083.435	7.058.694	14.142.129
	ACC.	586.963	2.912.892	28.238	-	1.841.011	5.369.104	4.974.397	10.343.501
	RISC.	535.464	2.070.260	31.854	-	1.862.072	4.499.650	5.796.771	10.296.421
LAZIO	PREV.	1.732.000	13.775.001	58.616	102.167	5.086.644	20.754.428	10.300.000	31.054.428
	ACC.	1.523.611	10.073.231	85.973	62.809	1.869.495	13.615.119	6.939.226	20.554.345
	RISC.	1.547.932	7.478.784	52.477	45.664	1.869.495	10.994.352	6.943.799	17.938.151
TOTALE CENTRO	PREV.	3.826.849	26.268.802	506.533	299.408	10.568.331	41.469.923	43.015.900	84.485.823
	ACC.	3.608.475	22.086.261	492.049	133.896	4.792.044	31.112.725	30.526.935	61.639.660
	RISC.	3.673.276	16.135.529	337.246	104.449	4.731.006	24.981.506	36.536.672	55.518.178
ABRUZZO	PREV.	390.900	2.699.334	226.378	118	528.569	3.845.299	3.402.075	7.247.374
	ACC.	384.064	2.610.573	225.679	23	181.342	3.401.681	3.020.931	6.422.612
	RISC.	376.097	2.549.542	223.408	153	209.532	3.358.732	3.097.710	6.456.442
MOLISE	PREV.	74.774	928.174	78.057	40.545	39.707	1.161.257	1.436.976	2.598.233
	ACC.	73.107	943.780	14.422	40.535	29.707	1.101.551	1.043.057	2.144.608
	RISC.	57.252	924.856	14.168	41.841	28.250	1.066.367	1.016.267	2.082.634
CAMPANIA (***)	PREV.	1.121.678	12.060.243	604.779	-	1.288.552	15.075.252	821.244	15.896.496
	ACC.	1.078.112	11.952.255	618.127	-	317.552	13.966.046	689.420	14.655.466
	RISC.	885.768	9.669.821	342.759	-	318.680	11.217.028	1.042.873	12.259.901
PUGLIA (***)	PREV.	897.698	8.680.498	107.174	7.890	1.228.254	10.921.514	30.127.973	41.049.487
	ACC.	877.520	8.627.255	108.150	7.305	365.171	9.985.401	20.178.168	30.163.569
	RISC.	807.864	7.795.988	148.529	7.305	104.701	8.864.387	19.853.364	28.717.751
BASILICATA	PREV.	377.335	1.581.065	11.017	821.734	47.991	2.839.142	2.014.884	4.854.026
	ACC.	383.652	1.282.174	11.879	383.559	-	2.061.264	1.715.992	3.777.256
	RISC.	370.763	1.032.204	11.259	292.221	-	1.706.447	1.702.493	3.408.940
CALABRIA	PREV.	413.844	5.733.494	134.976	-	388.068	6.670.382	6.134.258	12.804.640
	ACC.	415.685	5.782.955	152.746	-	388.068	6.739.454	5.406.291	12.145.745
	RISC.	426.255	3.346.638	124.079	-	248.267	4.145.239	5.437.253	9.582.492
TOTALE SUD	PREV.	3.276.229	31.682.808	1.162.381	870.287	3.521.141	40.512.846	43.937.419	84.450.266
	ACC.	3.212.140	31.198.992	1.131.003	431.422	1.281.840	37.255.397	32.053.859	69.309.256
	RISC.	2.923.999	25.319.649	864.202	341.520	908.430	30.358.200	32.149.960	62.508.160
TOTALE ITALIA	PREV.	14.729.577	107.044.121	3.497.518	1.297.222	21.500.657	148.064.095	196.741.975	338.806.070
	ACC.	14.764.047	100.993.204	3.129.887	678.372	9.057.839	128.618.349	154.815.650	243.433.999
	RISC.	14.519.625	77.118.293	2.581.565	659.749	7.627.694	102.426.926	137.943.434	240.370.360

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria sono al netto delle entrate sanitarie, portate invece in aumento al Titolo II

(*) Per la Lombardia il dato del titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano disavanzi pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Le Marche indicano nel titolo V anziché in contabilità speciale 1.670 miliardi per anticipazioni ex art. 17 d.lgs 502/92

(***) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 i dati riportati sono del 1996

Sul piano metodologico si deve precisare che i suesposti dati sono stati riclassificati al fine di omogeneizzare i sistemi di imputazione seguiti dalle Regioni, specie in materia di contributi sanitari che in alcuni bilanci risultano inclusi nel titolo I, mentre per la maggioranza dei casi l'appostazione è nel titolo II. L'armonizzazione, necessaria per istituire confronti e sintesi di comparto, è sulla base dell'ultimo dei due criteri indicati, anche in ragione della sua prevalenza. Altrettanto si è fatto per il caso in cui i mutui a carico del bilancio Stato per ripiano disavanzi in sanità siano stati allocati nel Tit. II anziché nel V. Inoltre il dato complessivo delle riscossioni [competenza e residui] lo si è posto a raffronto con il dato degli accertamenti per valutare quanto le attese di bilancio e perciò la allocazione di disponibilità su cui far conto nell'anno abbia trovato effettivo riscontro nella congruenza dei flussi.

La tabella consente inoltre di confrontare il dato delle riscossioni nel totale e per ciascun titolo di entrata. A fronte dei primi cinque titoli, relativi alla parte effettiva del bilancio, resta dimostrata una percentuale di riscossioni inferiore di quasi il 28% al dato degli accertamenti. Ad influenzare l'indicato risultato sono quasi esclusivamente i dati del Titolo II. Con riguardo ai quali, vale segnalare che le Regioni del Nord incassano nel '97 12.044 miliardi in meno di quanto loro assegnato; in percentuale - 25,2%. Quanto ai singoli esiti, essi si distribuiscono fra un minimo dell'Emilia Romagna [- 21,7%] ed un massimo della Liguria [- 30,8%].

Fra le Regioni del Centro, il Lazio e la Toscana si segnalano per minori riscossioni percentualmente pari a - 25,8% e - 26,3%. Non omogenei i risultati delle Regioni del Sud; la Calabria espone riscossioni assai inferiori rispetto a quanto accertato [- 2.436 mld] con una percentuale di attese deluse pari al 42,1% e perciò peggiore rispetto ai risultati delle altre Regioni. Modesto, invece, lo scarto percentuale riscossioni/accertamenti registrato in Molise, Abruzzo e Basilicata [- 1,9%, - 2,3% e - 19,5%]. In questi casi il riequilibrio è specialmente influenzato dalla quota del fondo perequativo che a ben vedere compensa sul Titolo II i minori incassi di entrate proprie sul Titolo I. Quanto alla Puglia il riferimento è all'anno '96, poiché la Regione non è stata in grado di inviare il rendiconto '97, non ancora approvato dalla Giunta regionale. Da dire che per tale anno lo scarto delle riscossioni sugli accertamenti del Titolo II pari

a 831 miliardi è tuttavia pari solo al 9,6%, percentuale che è senz'altro migliore rispetto a quelle in precedenza esaminate.

Va osservato a riguardo come nell'ambito della registrata forbice creatasi nel '97 fra accertamenti e riscossioni [Tit. II] figurino contributi e annualità rinvenienti da una legislazione statale progettata ma poi sottoposta a riduzione; a fronte di che, gli oneri ormai assunti in sede regionale, nei confronti dei beneficiari, neppure consentono una diversa modulazione della spesa con la conseguenza che le Regioni debbono destinarvi proprie risorse con l'effetto di un progressivo irrigidimento dei propri bilanci.

Per altro verso è pur vero che lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali e dei finanziamenti connessi a esigenze non prorogabili, allorché assuma consistenti dimensioni, crea non poche difficoltà alle amministrazioni pubbliche ma, in particolare, alla programmazione regionale degli interventi, la cui capacità di realizzazione resta condizionata dall'effettiva percezione dei flussi di cassa e perciò dai vincoli che limitano i trasferimenti delle erogazioni dal bilancio statale.

Del resto va pure rilevato come gran parte dei finanziamenti attribuiti alle Regioni, abbia sino ad oggi risentito di un sistema caratterizzato da decisioni annualmente adottate in sede di formazione della legge finanziaria nazionale e della legge di bilancio dello Stato.

Di qui le incertezze e le difficoltà nella impostazione dei bilanci regionali destinati ad essere reiteratamente riaggiustati per tener dietro alle esigenze di riduzione del fabbisogno del settore statale. Soprattutto il metodo della programmazione pluriennale ha scontato la precarietà previsionale delle stime, private del sostegno di obiettivi coordinate di riferimento. Incertezze e difficoltà, che tanto più postulano da parte dei competenti uffici regionali un atteggiamento di prudente valutazione nell'impostazione ed elaborazione delle previsioni di bilancio.

6.2. Segue: il quinquennio 1993-1997

Quanto esposto in relazione a previsioni, accertamenti, riscossioni dell'anno 1997, trova conferma negli andamenti del quinquennio 1993-1997 riferiti ai titoli I e II.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 19/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1993-1997 ACCERTAMENTI								
(in milioni)								
REGIONI	TITOLI	1993	1994	1995	1996	'96/'93 %	1997	'97/'96 %
PIEMONTE	I°	1.278.017	1.347.949	1.422.931	1.426.197	11,6	1.522.106	6,7
	II°	6.880.299	7.117.850	8.097.335	8.372.918	21,7	8.347.676	-0,3
LOMBARDIA (*)	I°	2.477.818	2.546.408	2.703.685	2.730.935	10,2	2.734.948	0,1
	II°	14.576.041	16.030.233	15.729.389	16.887.147	15,9	18.406.366	9,0
VENETO	I°	911.838	960.663	1.018.736	1.580.077	73,3	1.677.068	6,1
	II°	7.976.308	7.820.002	8.798.207	8.548.633	7,2	8.943.730	4,6
LIGURIA	I°	348.973	363.962	363.507	496.210	42,2	514.164	3,6
	II°	3.768.271	3.468.127	3.667.043	3.392.720	-10,0	3.628.691	7,0
E. ROMAGNA	I°	833.853	897.168	928.783	1.431.944	71,7	1.492.146	4,2
	II°	7.376.967	7.546.868	7.607.020	7.551.256	2,4	8.381.488	11,0
NORD	I°	5.850.499	6.116.150	6.437.642	7.665.363	31,0	7.940.432	3,6
	II°	40.577.886	41.983.080	43.898.994	44.752.674	10,3	47.707.951	6,6
TOSCANA	I°	797.660	842.602	813.211	1.219.529	52,9	1.211.020	-0,7
	II°	6.154.291	6.776.281	6.939.478	6.969.662	13,2	7.262.283	4,2
UMBRIA	I°	283.063	292.532	293.422	277.845	-1,8	286.881	3,3
	II°	1.521.067	1.496.135	1.587.982	1.658.724	9,1	1.837.855	10,8
MARCHE	I°	326.657	338.761	358.358	578.925	77,2	586.963	1,4
	II°	2.790.142	2.637.595	2.785.513	2.825.247	1,3	2.912.892	3,1
LAZIO	I°	1.912.210	1.684.063	1.811.778	1.599.241	-16,4	1.523.611	-4,7
	II°	8.934.276	8.128.084	9.297.264	10.413.609	16,6	10.073.231	-3,3
CENTRO	I°	3.319.590	3.157.958	3.276.769	3.675.540	10,7	3.608.475	-1,8
	II°	19.399.776	19.038.095	20.610.237	21.867.242	12,7	22.086.261	1,0
ABRUZZO	I°	306.874	324.501	309.308	358.726	16,9	384.064	7,1
	II°	2.497.339	2.527.872	2.825.426	2.682.713	7,4	2.610.573	-2,7
MOLISE	I°	127.328	132.666	124.491	68.451	-46,2	73.107	6,8
	II°	817.665	687.399	754.662	949.011	16,1	943.780	-0,6
CAMPANIA (**)	I°	1.810.307	1.771.475	1.754.826	1.078.112	-40,4	1.078.112	0,0
	II°	9.309.603	8.789.120	10.043.445	11.952.255	28,4	11.952.255	0,0
PUGLIA (**)	I°	897.868	910.275	897.531	877.520	-2,3	877.520	0,0
	II°	6.795.003	7.018.361	8.290.522	8.627.255	27,0	8.627.255	0,0
BASILICATA	I°	254.380	264.014	262.386	381.597	50,0	383.652	0,5
	II°	1.378.218	1.241.730	1.324.308	1.247.919	-9,5	1.282.174	2,7
CALABRIA	I°	660.287	694.300	695.817	396.598	-39,9	415.685	4,8
	II°	3.937.766	4.069.861	4.310.869	5.317.886	35,0	5.782.955	8,7
SUD	I°	4.057.044	4.097.231	4.044.359	3.161.004	-22,1	3.212.140	1,6
	II°	24.735.594	24.334.343	27.549.232	30.777.039	24,4	31.198.992	1,4
ITALIA	I°	13.227.133	13.371.339	13.758.770	14.501.907	9,6	14.761.047	1,8
	II°	84.713.256	85.355.518	92.058.463	97.396.955	15,0	100.993.204	3,7

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria sono al netto delle entrate sanitarie, portate invece in aumento al Titolo II: la flessione '96 nel tit. I del Molise è compensata parzialmente dal fondo perequativo confluito nel tit II

(*) Per la Lombardia il dato del titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano disavanzi pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Per Campania e Puglia i dati riportati sono del 1996.