

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 20/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1993-1997 RISCOSSIONI DI CASSA (in milioni)								
REGIONI	TITOLI	1993	1994	1995	1996	'96/'93 %	1997	'97/'96 %
PIEMONTE	I°	1.268.585	1.311.481	1.456.919	1.230.203	-3,0	1.517.508	23,4
	II°	6.253.871	7.855.304	7.774.397	7.955.389	27,2	6.262.815	-21,3
LOMBARDIA (*)	I°	2.465.538	2.558.853	2.703.685	2.508.834	1,8	2.738.209	9,1
	II°	13.804.051	16.331.225	14.895.064	15.717.345	13,9	13.715.208	-12,7
VENETO	I°	915.836	958.661	1.006.384	1.459.522	59,4	1.674.916	14,8
	II°	7.477.520	7.999.885	7.986.937	8.102.361	8,4	6.608.440	-18,4
LIGURIA	I°	346.992	347.924	372.239	456.955	31,7	506.186	10,8
	II°	3.370.001	3.695.555	3.515.513	3.263.583	-3,2	2.511.814	-23,0
E. ROMAGNA	I°	819.718	904.657	926.615	1.329.172	62,1	1.485.531	11,8
	II°	6.545.114	7.291.414	7.367.057	7.854.852	20,0	6.565.438	-16,4
NORD	I°	5.816.669	6.081.576	6.465.842	6.984.686	20,1	7.922.350	13,4
	II°	37.450.557	43.173.383	41.538.968	42.893.530	14,5	35.663.715	-16,9
TOSCANA	I°	777.657	851.705	813.210	1.112.529	43,1	1.239.423	11,4
	II°	5.685.832	6.786.867	6.762.627	6.202.372	9,1	5.346.740	-13,8
UMBRIA	I°	280.521	294.615	292.133	241.743	-13,8	260.457	7,7
	II°	1.481.493	1.629.983	1.615.269	1.699.136	14,7	1.239.745	-27,0
MARCHE	I°	322.628	343.139	338.521	532.256	65,0	535.464	0,6
	II°	2.606.253	2.804.154	2.993.467	2.614.075	0,3	2.070.260	-20,8
LAZIO	I°	1.893.480	1.702.788	1.680.901	1.555.343	-17,9	1.547.932	-0,5
	II°	7.773.975	8.736.659	8.700.027	9.871.374	27,0	7.478.784	-24,2
CENTRO	I°	3.274.286	3.192.247	3.124.765	3.441.871	5,1	3.583.276	4,1
	II°	17.547.553	19.957.663	20.071.390	20.386.957	16,2	16.138.529	-20,9
ABRUZZO	I°	290.972	328.597	302.028	329.027	13,1	376.097	14,3
	II°	2.166.632	3.195.735	2.499.732	2.545.471	17,5	2.549.542	0,2
MOLISE	I°	124.401	133.002	123.676	63.769	-48,7	57.252	-10,2
	II°	603.404	1.096.178	746.522	863.567	43,1	924.856	7,1
CAMPANIA (**)	I°	1.821.324	1.683.154	1.844.640	885.768	-51,4	885.768	0,0
	II°	9.049.639	10.293.691	10.035.015	9.669.821	6,9	9.669.821	0,0
PUGLIA (**)	I°	897.871	923.398	897.530	807.864	-10,0	807.864	0,0
	II°	6.795.003	7.010.361	7.501.042	7.795.988	14,7	7.795.988	0,0
BASILICATA	I°	238.162	280.464	262.059	114.187	-52,1	370.763	224,7
	II°	798.369	1.866.704	796.435	1.555.566	94,8	1.032.204	-33,6
CALABRIA	I°	650.765	704.283	695.817	350.591	-46,1	426.255	21,6
	II°	4.051.737	4.127.961	4.496.390	5.314.934	31,2	3.346.638	-37,0
SUD	I°	4.023.493	4.052.898	4.125.750	2.551.206	-36,6	2.923.999	14,6
	II°	23.464.784	27.590.630	26.075.136	27.745.347	18,2	25.319.049	-8,7
ITALIA	I°	13.114.450	13.326.721	13.716.357	12.977.763	-1,0	14.429.625	13,2
	II°	78.462.894	90.721.676	87.685.494	91.025.834	16,0	77.118.293	-15,3

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

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

Particolare considerazione meritano i *trends* riferibili rispettivamente alle entrate proprie [Tit. I] e a quelle rinvenienti da contributi e assegnazioni statali [Tit. II], i cui dati sono infatti riassunti nelle precedenti tabelle. Il confronto fra i due andamenti consente di valutare la misura di contenimento originata dalla restrizioni dei pagamenti da parte del bilancio dello Stato, nonché la capacità regionale di recuperare un margine seppure modesto di entrata mediante un politica attiva sul versante della capacità fiscale.

Nel volume degli allegati sono poi le tavole espositive per ogni titolo dell'entrata di ciascuna fase gestionale.

I suesposti dati danno conferma della diminuzione di risorse affluite alle Regioni nel 1997.

Complessivamente [v. in dettaglio: Volume II - ALLEGATI] le riscossioni per trasferimenti da bilancio Stato [Tit. II] nel 1997 flettono, rispetto all'anno precedente, di 7.230 miliardi per le Regioni del Nord [16,9%]; 4.251 miliardi per le Regioni del Centro [- 20,9%]; 2.426 miliardi per quelle del Sud [- 8,7%]. Le più evidenti cadute rispetto all'anno precedente sono, al Nord, quelle di Liguria [- 23,0%], Piemonte [- 21,3%], Veneto [- 18,4%]. Al Centro si segnalano Lazio e Umbria con minori entrate di cassa nel '97 per 2.392 miliardi [- 24,2%] nel primo caso e 460 miliardi [- 27,0%] nel secondo caso. Al Sud è la Calabria che percentualmente perde di più [- 37,0%] seguita dalla Basilicata [- 33,7%] con un minore incasso pari a 523 miliardi peraltro compensato da maggiori entrate proprie [+ 257 mld], mentre Molise e Abruzzo espongono uno scarto positivo rispetto al '96.

Nel confronto fra andamenti, le riscossioni per entrate proprie [Tit. I] espongono la differente capacità fiscale delle Regioni; ed invero aumentano nel 1997 al Nord per quasi 1.000 miliardi [+ 13,4%], al Centro per 142 miliardi [+ 4,1%], al Sud per 383 miliardi [+ 14,6%]. Valgono solo in modesta parte a compensare la riduzione per cassa dei trasferimenti statali.

Le suesposte considerazioni specialmente riferite ai Titoli I e II, spiegano altresì la crescita intervenuta sul Titolo V, relativo alle entrate per mutui e prestiti, ove emergono nel '97 maggiori riscossioni che in parte compensano le minori attribuzioni per trasferimenti.

Da dire a riguardo che buona parte di questo risultato va posto in relazione con la riduzione di assegnazioni alle Regioni che il livello nazionale ha ravvisato necessarie in relazione ad obiettivi di rientro dall'evoluzione in debito della spesa pubblica. Tuttavia, marcate flessioni nei *trends* di entrata, registrabili oltretutto nel comparto della sanità anche con riguardo ai finanziamenti di alcune leggi di settore, rischiano di comprimere l'attività di intervento, sia essa di investimento e/o operativa, in ambiti chiave dell'economia regionale, a compensare i quali non sempre è sufficiente lo sforzo di sostegno da parte delle entrate regionali.

Il che dà ragione a quanto sopra osservato sullo sfasamento temporale delle assegnazioni statali, che aggrava in termini di cassa la difficile ricomposizione di *trends* di spesa messi in tensione dalla riduzione dei trasferimenti già compressi per competenza.

Se è vero che la situazione descritta è stata in gran parte motivata da esigenze nazionali di rientro dal debito pubblico nel quadro della compiuta realizzazione degli obiettivi imposti ai fini della immediata e favorevole partecipazione dell'Italia alla prima fase dell'UEM, nondimeno occorre pure evitare che alle denunciate difficoltà si ometta di dare soluzione. A fronte delle quali, il rimedio non può che essere quello di mettere quanto prima a regime istituti valevoli a porre le basi di un'autentica autonomia delle Regioni, ove la libertà di imposizione, pur entro limiti prefissati, si coniughi con la progressiva totale eliminazione dei vincoli alla spesa.

Le suesposte considerazioni assumono altresì rilievo con riguardo agli interventi per lo sviluppo, ove valutazioni e giudizi sul grado di efficienza, nella realizzazione degli obiettivi, devono pur scontare la referenza con il flusso di risorse annualmente assicurate dalla legislazione vigente.

6.3. Entrate libere e vincolate

Le riforme che di recente hanno interessato la finanza regionale, seppure ispirate all'intento di accrescere il margine della fiscalità propria di tale comparto a discapito delle assegnazioni devolute dal livello centrale, non hanno tuttavia ottenuto evidenti

progressi sul piano della discrezionale e libera disponibilità delle risorse; sui quali vincoli, è bene ricordarlo, si misura l'effettivo grado di autonomia regionale.

Una volta programmati gli interventi, realizzazione ed efficacia sono pure condizionati dalla possibilità di opportunamente calibrare una propria politica fiscale. Senonché, l'incidenza dei trasferimenti specifici rispetto al totale delle entrate regionali assume tuttora una elevata percentuale rendendo rigidi i bilanci sotto il profilo della allocazione funzionale delle risorse.

Con le due ultime leggi finanziarie una serie di entrate da trasferimento e/o assegnazioni da bilancio Stato sono state trasformate e attribuite alle Regioni come entrate proprie. L'accisa sulle benzine per autotrazione e il connesso fondo perequativo hanno sostituito fondo comune e di finanziamento dei programmi di sviluppo nonché il fondo per interventi in agricoltura e il fondo trasporti di parte corrente. A partire dal 1998 i contributi sanitari sono stati sostituiti dall'imposta regionale per le attività produttive [IRAP] e dall'addizionale regionale all'IRPEF.

Gli effetti reali di tale trasformazione si riducono peraltro a poca cosa qualora si consideri che le Regioni debbono destinare al settore agricoltura risorse non inferiori agli ultimi stanziamenti del fondo abolito; nei trasporti, i criteri per il ripiano dei deficit delle aziende rinvergono dalla disciplina nazionale; in sanità, sono da destinare al settore il 100% dell'addizionale regionale IRPEF e una quota del gettito IRAP pari al 90% [art. 38, d.lgs 446 del 1997].

A conferma di quanto detto è la seguente tabella che vale a dare indicazioni a riguardo ponendo in evidenza quale margine percentuale sia riservato alle entrate libere rispetto a quelle vincolate.

TAB 21/REG

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ENTRATE LIBERE E VINCOLATE (PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE ENTRATE)

(in percentuale)

REGIONI		STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA					ACCERTAMENTI					RISCOSSIONI DI CASSA				
		1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
PIEMONTE	B/A %	17,64	17,29	15,58	14,74	17,19	16,80	16,98	15,81	15,08	16,90	18,18	16,01	17,54	13,91	19,96
	C/A %	82,36	82,71	84,42	85,26	82,81	83,20	83,02	84,19	84,92	83,10	81,82	83,99	82,46	86,09	80,04
LOMBARDIA	B/A %	13,31	14,26	14,06	14,07	14,11	13,48	13,63	14,83	14,61	14,68	14,06	13,38	15,50	14,29	18,62
	C/A %	86,69	85,74	85,94	85,93	85,89	86,52	86,37	85,17	85,39	85,32	85,94	86,62	84,50	85,71	81,38
VENETO	B/A %	11,58	11,15	10,77	17,81	15,93	10,55	11,69	10,78	17,21	16,61	11,17	10,94	11,98	15,66	22,12
	C/A %	88,42	88,85	89,23	82,19	84,07	89,45	88,31	89,22	82,79	83,39	88,83	89,06	88,02	84,34	77,88
LIGURIA	B/A %	8,79	9,55	9,01	11,27	11,42	8,71	10,10	9,71	12,17	12,21	9,86	9,30	10,38	12,88	16,02
	C/A %	91,21	90,45	90,99	88,73	88,58	91,29	89,90	90,29	87,83	87,79	90,14	90,70	89,62	87,12	83,98
E. ROMAGNA	B/A %	11,00	11,09	10,98	16,13	14,80	11,16	11,59	11,95	17,18	16,20	13,01	12,48	12,42	14,72	19,55
	C/A %	89,00	88,91	89,02	83,87	85,20	88,84	88,41	88,05	82,82	83,80	86,99	87,52	87,58	85,28	80,45
NORD	B/A %	12,93	13,23	12,74	15,02	14,88	12,69	13,23	13,33	15,44	15,51	13,70	12,94	14,30	14,45	19,49
	C/A %	87,07	86,77	87,26	84,98	85,12	87,31	86,77	86,67	84,56	84,49	86,30	87,06	85,70	85,55	80,51
TOSCANA	B/A %	12,59	11,76	13,19	16,76	15,58	13,10	12,13	12,32	17,13	15,99	12,97	12,80	11,95	16,17	20,86
	C/A %	87,41	88,24	86,81	83,24	84,42	86,90	87,87	87,68	82,87	84,01	87,03	87,20	88,05	83,83	79,14
UMBRIA	B/A %	15,41	15,93	14,81	17,92	16,65	15,58	16,23	14,76	17,92	16,49	15,85	15,56	15,30	15,53	23,45
	C/A %	84,59	84,07	85,19	82,08	83,35	84,42	83,77	85,24	82,08	83,51	84,15	84,44	84,70	84,47	76,55
MARCHE	B/A %	12,10	13,02	13,10	19,06	17,11	12,40	12,42	13,22	18,52	17,28	14,25	14,66	14,35	19,08	23,56
	C/A %	87,90	86,98	86,90	80,94	82,89	87,60	87,58	86,78	81,48	82,72	85,75	85,34	85,65	80,92	76,44
LAZIO	B/A %	18,43	17,75	17,56	12,99	12,08	19,66	17,89	16,93	14,20	14,24	21,47	17,01	16,84	14,33	18,10
	C/A %	81,57	82,25	82,44	87,01	87,92	80,34	82,11	83,07	85,80	85,76	78,53	82,99	83,16	85,67	81,90
CENTRO	B/A %	15,04	14,85	15,11	16,25	15,18	15,68	14,86	14,46	17,11	16,53	17,17	14,95	14,48	15,31	20,64
	C/A %	84,96	85,15	84,89	83,75	84,82	84,32	85,14	85,54	82,89	83,47	82,83	85,05	85,52	84,69	79,36
ABRUZZO	B/A %	10,30	12,28	12,59	24,46	24,00	10,84	13,04	12,12	24,74	24,58	14,21	14,00	12,01	12,39	25,19
	C/A %	89,70	87,72	87,41	75,54	76,00	89,16	86,96	87,88	75,26	75,42	85,79	86,00	87,99	87,61	74,81
MOLISE	B/A %	13,65	18,57	16,00	19,07	20,19	13,94	16,80	14,74	20,23	19,52	17,36	11,34	14,93	17,45	17,35
	C/A %	86,35	81,43	84,00	80,93	79,81	86,06	83,20	85,26	79,77	80,48	82,64	88,66	85,07	82,55	82,65
CAMPANIA *	B/A %	17,61	17,81	14,89	12,53	12,53	17,85	17,30	16,15	12,43	12,43	17,97	14,96	16,68	11,27	11,27
	C/A %	82,39	82,19	85,11	87,47	87,47	82,15	82,70	83,85	87,57	87,57	82,03	85,04	83,32	88,73	88,73
PUGLIA *	B/A %	23,52	12,62	11,32	15,36	15,36	12,56	12,45	11,27	14,76	14,76	14,14	12,07	11,40	11,06	11,06
	C/A %	76,48	87,38	88,68	84,64	84,64	87,44	87,55	88,73	85,24	85,24	85,86	87,93	88,60	88,94	88,94
BASILICATA	B/A %	11,51	13,36	11,82	24,95	22,47	13,36	17,07	14,81	28,42	26,95	20,13	12,24	23,51	16,95	31,76
	C/A %	88,49	86,64	88,18	75,05	77,53	86,64	82,93	85,19	71,58	73,05	79,87	87,76	76,49	83,05	68,24
CALABRIA	B/A %	13,88	14,29	14,20	22,38	20,10	13,77	14,16	14,26	22,61	20,49	12,50	13,50	13,07	21,35	32,93
	C/A %	86,12	85,71	85,80	77,62	79,90	86,23	85,84	85,74	77,39	79,51	87,50	86,50	86,93	78,65	67,07
SUD	B/A %	18,33	15,16	13,36	16,84	16,28	15,17	15,13	14,11	16,92	16,46	15,84	13,60	14,60	13,74	15,92
	C/A %	81,67	84,84	86,64	83,16	83,72	84,83	84,87	85,89	83,08	83,54	84,16	86,40	85,40	86,26	84,08
ITALIA	B/A %	14,93	14,16	13,55	15,85	15,33	14,12	14,13	13,83	16,28	16,02	15,14	13,62	14,42	14,49	18,83
	C/A %	85,07	85,84	86,45	84,15	84,67	85,88	85,87	86,17	83,72	83,98	84,86	86,38	85,58	85,51	81,17

Fonte: dati di rendiconto (anni vari)

Legenda: B/A (Entrate libere/Entrate al netto dei titoli V e VI e delle entrate che si compensano con la spesa); C/A (Entrate vincolate/Entrate al netto dei titoli V e VI e delle entrate che si compensano con la spesa)

* non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 i dati riportati sono del 1996

La suindicata tabella [TAB 21/REG] consente di definire la percentuale riservata alle entrate libere regionali rispetto alle assegnazioni con vincolo di destinazione, ivi comprese quelle per funzioni delegate e le risorse di provenienza comunitaria. I dati sono espressi in percentuale, mentre nel Volume degli allegati sono le tavole con i valori assoluti e percentuali.

Ciò posto, i dati sopra riportati mostrano come nei cinque anni considerati le risorse regionali, al netto delle contabilità speciali [Tit. VI] e delle entrate da mutui e prestiti [Tit. V] siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata, mentre le entrate libere occupano una percentuale che, riferita agli stanziamenti annuali, passa dal 14,9% del 1993 al 15,1% del 1997. Evoluzione, questa, sostanzialmente confermata dagli accertamenti [dal 14,1% al 16,0%], mentre nella fase di riscossione la forbice è maggiore [dal 15,1% al 18,8%], seppure vada qui considerato come l'andamento in flessione del trend complessivo '97 sia da ascrivere principalmente alla diminuzione rilevante dei trasferimenti da bilancio Stato e cioè alle entrate vincolate.

Va piuttosto notato come non siano del tutto omogenee le situazioni registrate al Nord, al Centro e al Sud, specie con riguardo alle riscossioni che a stare ai risultati del 1997 espongono una prevalenza di entrate libere per le Regioni del Centro [20,6%] subito seguite dal Nord [19,4%] a fronte di assai minore percentuale registrata al Sud [15,9%].

Quanto detto serve a chiarire quale sia lo spazio di autonomia riservato alle Regioni e, insieme, l'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano ristretti a scelte vincolate dal livello centrale a causa della destinazione impressa alle risorse. per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti specie alle Regioni più dinamiche e attive.

Negli indicati dati percentuali è del resto la misura di un ambito di autodeterminazione che spesso viene invece impropriamente fatto coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano

coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso della quota di IRAP destinata a sostituire i contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale.

Resta intanto il fatto che, a voler definire ambito e limiti attuali dell'autonomia regionale, non è possibile prescindere dal riferimento a due aspetti fra loro concorrenti e altrettanto influenti. Il primo è in rapporto al margine di risorse liberamente disponibili e le suindicate percentuali ne sono rappresentazione quantitativa. L'altro riguarda la manovrabilità delle entrate; include potere e autonomia fiscale, si coniuga altresì con una assunzione di responsabilità nel rapporto diretto con le collettività amministrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale in relazione alle deleghe di cui alla legge 15 marzo 1997 n. 59, specie alla attuazione già intervenuta con i d.lgs. 143 e 422 del 1997, nonché soprattutto con il 112 del 1998, in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, laddove lo sviluppo legandosi all'idea di governo del territorio postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale.

6.4. La capacità fiscale delle Regioni a statuto ordinario

Il più stretto collegamento tra spesa regionale e sue fonti di finanziamento è presupposto di rafforzamento del ruolo regionale sul piano di maggiore responsabilizzazione nei confronti delle collettività amministrate.

Con riguardo al sistema di fiscalità, la linea sino ad oggi prevalsa nel quadro delle recenti riforme già introdotte e/o in corso di definizione [v. collegato esterno AS 3599] è nel senso di una decisa riduzione, se non eliminazione, delle entrate derivate da trasferimenti a favore di entrate proprie ove tuttavia ancora assai marginale si appalesa il margine di autonomia impositiva riservato alle decisioni regionali e di gran lunga maggiore lo spazio offerto alle compartecipazioni o ad assegnazioni di tipo automatico [contributi sanitari].

A proposito di che va osservato come, sul piano di un'effettiva responsabilizzazione dei governi regionali, assai modesta sia la distinzione fra trasferimenti derivati e compartecipazioni; distinzione che tuttavia assume consistente rilievo quanto agli effetti riconducibili ai divari nella distribuzione delle basi imponibili e perciò stesso al diverso grado di sviluppo economico riferibile alle singole realtà territoriali.

A far chiarezza sul punto vale la seguente tabella ove, a fronte dei dati di spesa [impegni anno '97], sono riportati gli accertamenti per entrate proprie e per contributi sanitari. Tali entrate, come pure il gettito IRAP '98 complessivamente affluito sui conti di tesoreria - di cui si è detto - offrono la dimensione percentuale di copertura riferibile alla capacità fiscale di ciascuna Regione.

TAB 22/REG

SPESE EFFETTIVE 1997 COPERTURA CON ENTRATE PROPRIE					
(in miliardi)					

REGIONI	SPESE EFFETTIVE IMPEGNI 1997	CONTRIBUTI SANITARI (accertamenti) 1997	ENTRATE PROPRIE (accertamenti) 1997	TOTALE	D/A %
	A	B	C	D = B + C	
PIEMONTE	11.064	4.612	1.522	6.134	55,4
LOMBARDIA	23.304	11.008	2.735	13.743	59,0
VENETO	11.609	4.725	1.677	6.402	55,1
LIGURIA	4.909	1.696	514	2.210	45,0
EMILIA ROMAGNA	11.519	4.515	1.492	6.007	52,1
TOTALE NORD	62.405	26.556	7.940	34.496	55,3
TOSCANA	9.691	3.667	1.211	4.878	50,3
UMBRIA	2.395	1.480	287	1.767	73,8
MARCHE	6.067	1.318	587	1.905	31,4
LAZIO	14.438	5.630	1.524	7.154	49,5
TOTALE CENTRO	32.591	12.095	3.609	15.704	48,2
ABRUZZO	3.420	887	384	1.271	37,2
MOLISE	1.521	198	77	275	18,1
CAMPANIA (*)	14.234	3.155	1.078	4.233	29,7
PUGLIA (*)	8.929	2.252	878	3.130	35,1
BASILICATA	2.140	359	384	743	34,7
CALABRIA	6.145	1.205	416	1.621	26,4
TOTALE SUD	36.389	8.056	3.217	11.273	31,0
TOTALE GENERALE	131.385	46.707	14.766	61.473	46,8

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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

I suesposti dati confermano la differente capacità fiscale con riguardo sia alle aree geografiche, sia alle singole realtà regionali. Considerando perciò le entrate proprie riferite all'anno '97, c'è intanto da dire che il margine di copertura propria offerto alle spese effettive si attesta per le Regioni a statuto ordinario al 46,3%.

Varia tuttavia il contributo riferibile alle diverse aree geografiche in corrispondenza alla diversa capacità fiscale; in cima alla graduatoria sono le Regioni del Nord [55,1%], segue il Centro [45,9%] e infine il Sud [31,4%].

Da segnalare, fra le migliori, le situazioni di Lombardia, Piemonte, Veneto e Emilia Romagna con una capacità fiscale di copertura rispettivamente del 58,9%, 55,4%, 55,1%, 51,5%. Al Sud, il Molise denuncia la percentuale più bassa [18,1%], mentre poi negativo è il dato della Campania che a fronte di una spesa effettiva di oltre 14.000 miliardi non acquisisce copertura propria se non per la modesta percentuale del 29,7%.

Una conferma, sugli effetti attribuibili al divario regionale nella distribuzione delle basi imponibili, la offrono anche i dati riportati nella tabella 17/REG [v. *retro*, par. 6.1.] la quale riassume gli esiti della riscossione IRAP di fine '98.

A fronte del dato riferibile al comparto delle Regioni a statuto ordinario [45.820 mld, al lordo della quota da trasferire ai comuni], la Lombardia, con l'acquisizione di 12.269 miliardi per IRAP privata e pubblica, compone l'aggregato RSO per 26,7%. Segue, ma a distanza, il Lazio con l'11,3%, e poi Veneto e Emilia Romagna con il 9,3 e il 9,6%. Al limite opposto si collocano Molise e Basilicata con la percentuale del 0,3 e 0,6%. Altresì bassa è la percentuale della Campania Pari al 5,6%.

Al fondo perequativo interregionale e al calcolo delle cosiddette eccedenze è affidato il compito di restituire equilibrio al sistema sulla base tuttavia di basi imponibili teoriche e per finanziare prestazioni uniformi decise peraltro in sede centrale. Resta il mantenimento sotto questo aspetto di una quota non indifferente che gioca ancora a favore della logica dei trasferimenti da bilancio Stato.

6.5. L'indebitamento regionale

La situazione di indebitamento delle Regioni a statuto ordinario, con riguardo ai mutui cosiddetti propri e perciò al netto della quota di indebitamento a carico del bilancio dello Stato [per questo aspetto si veda: Parte III, parag. 3.1], ascende al 31 dicembre 1997 a 13.493 miliardi.

Tale importo registra i mutui effettivamente stipulati a tutto il 1997 e riscontrati sulla base delle risultanze dei conti patrimoniali o - in assenza di tale documento - dalle dichiarazioni rese dai responsabili regionali verificate nella congruenza dell'evoluzione delle riscossioni annuali di cassa riportate nei rendiconti consuntivi.

Rispetto all'anno 1996, il debito regionale cresce per complessivi 1.916 miliardi, risultanti da nuovi mutui stipulati per 2.630 miliardi mentre a 714 miliardi ascendono le quote di capitale rimborsate. Il nuovo debito contratto nell'anno ha riguardato per 1.712 miliardi [64,9%] i ripiani dei pregressi disavanzi in sanità.

Nella seguente tabella sono esposti, con riguardo agli anni 1992-997, i dati relativi a consistenze iniziali e finali, nonché alle variazioni annuali della situazione di indebitamento riferita a ciascuna Regione con specifica individuazione di quanto attribuibile ai mutui di pertinenza regionale stipulati a ripiano dei disavanzi pregressi nelle gestioni sanitarie '87-'94.

TAB. 23/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE
ANNI 1992-1997
(in miliardi)

REGIONI	Consistenza all' 1.1						In aumento												In diminuzione (1)							Consistenza al 31.12						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
							A	B	A	B	A	B	A	B	A	B																
PIEMONTE	0	0	897	1 017	942	1 030		0	97	*	897		260		0		128		**	130	0	0	140	75	40	128	0	897	1 017	942	1 030	1 032
LOMBARDIA	13	12	12	11	11	130		0			0		0	0	120		0	1	0	1	0	1	0	12	12	11	11	130	130			
VENETO	19	206	378	663	957	918	194	194			180		300	170	320		0	160	327	7	8	15	26	39	42	206	378	663	957	918	1 203	
LIGURIA	208	199	303	284	241	224		0	116	116		0		0	34	34	150	150	9	12	19	43	51	56	199	303	284	241	224	318		
E. ROMAGNA	374	353	667	858	815	780		0	338	338	229	229		0		0	840	840	21	24	38	43	35	48	353	667	858	815	780	1 572		
TOSCANA	677	643	921	1 060	1 089	1 159		0	120	316	120	195		99		150	450	480	34	38	56	70	80	94	643	921	1 060	1 089	1 159	1 545		
UMBRIA	77	73	69	187	187	255		0		0		123		0	68	68		119	4	4	5	0	0	67	73	69	187	187	255	307		
MARCHE	1	1	1	1	200	195		0		0		0		200		0		194	0	0	0	1	5	46	1	1	1	200	195	343		
LAZIO	0	0	0	795	1 071	1 228		0		0	315	795		300		254		250	0	0	0	24	97	96	0	0	795	1 071	1 228	1 382		
ABRUZZO	85	79	74	68	144	311		0		0		0	82	82	122	178		0	6	5	6	6	11	17	79	74	68	144	311	294		
MOLISE	77	73	68	65	61	58		0		0	2	2	2	2	1	1		28	4	5	5	6	4	26	73	68	65	61	58	60		
CAMPANIA	23	194	193	436	709	894		171		0	248	248	307	307		209		0	0	1	5	34	24	0	194	193	436	709	894	894		
PUGLIA	1 104	1 087	1 430	1 309	3 723	3 977		67		431		0		2 547		400		0	84	88	121	133	146		1 087	1 430	1 309	3 723	3 977	3 977		
BASILICATA	123	121	159	177	184	177		0		40	25	25	15	15		0		0	2	2	7	8	7	11	121	159	177	184	177	166		
CALABRIA	49	57	56	321	384	386		9		0	281	281	104	104	65	65	112	112	1	1	16	41	63	83	57	56	321	384	386	415		
TOTALE	2.838	3.098	5.228	7.252	10.718	11.722	194	441	671	2.318	2.220	2.458	688	3.976	299	1.607	2.212	2.630	173	188	434	510	603	714	3.098	5.228	7.252	10.718	11.722	12.638		

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati di rendiconto (anni vari), conto del patrimonio (anni vari); istruttoria Regioni

* Quota a carico Regione per investimenti in sanità

** Al netto dei mutui con oneri a carico dello Stato per disavanzi pregressi in sanità e per altri interventi

(1) Gli importi in diminuzione sono comprensivi delle rate di ammortamento mutui disavanzi pregressi in sanità anno '90, a carico Stato.

Nota: nella colonna A sono riportati i mutui a carico della Regione per ripiano disavanzi gestioni sanitarie '87 - '94; nella colonna B sono riportati gli aumenti complessivi

Va innanzitutto notato come non sia omogeneo il comportamento delle Regioni nel trattamento contabile dei dati riferiti ai mutui contratti per il ripiano dei debiti progressi in sanità. A riguardo occorre ribadire che ogni volta i relativi oneri siano a carico del bilancio regionale la quota capitale va iscritta nel conto del patrimonio mentre per i mutui che gravano sul bilancio dello Stato sono le relative scritture patrimoniali a doversene fare carico.

A proposito di che occorre pure evidenziare la mancata compilazione del conto del patrimonio da parte della Campania e della Calabria. Non così per l'Abruzzo che, a partire dallo scorso anno, ha provveduto alla formazione di tale documento. Va a riguardo ribadito come le rappresentazioni contabili patrimoniali costituiscano elementi conoscitivi di estrema importanza per avere contezza dell'esito delle gestioni e degli effetti economici prodotti dalla stessa gestione del bilancio.

In ogni caso e a prescindere dalle risultanze dei conti patrimoniali, resta il fatto che tutti i mutui assunti, con o senza oneri per i bilanci regionali, devono trovare allocazione fra le entrate di bilancio e figurare a consuntivo nel rendiconto finanziario.

A commento della suesposta tabella va notato come l'evoluzione in crescita, riscontrabile per gli anni 1993 e 1994, solo in parte sia da porre in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [nella tabella segnati in parentesi]. Ed invero l'aumento di circa 2.458 miliardi dell'anno '94 solo per 1.220 miliardi è dipeso da mutui per disavanzi in sanità. Quanto al 1995, 1996 e 1997, l'aumento rispettivamente registrato per 3.976, 1.607 e 2.630 miliardi sconta la differente influenza riferibile alla sanità, che è di soli 680 e 290 miliardi nel '95 e '96 mentre assai più consistente, come già visto, è la quota relativa al '97 [1.712 mld]. Il che sta a dimostrare che le Regioni hanno cercato di procrastinare la stipulazione delle quote di mutuo a loro carico per ritardare la decorrenza degli oneri finanziari a carico dei loro bilanci.

Complessivamente l'analisi del periodo consente di registrare una consistente crescita dell'indebitamento regionale che passa dai 3.098 miliardi del 1992 [consistenza di fine anno] ai 13.638 miliardi di fine 1997. Da dire a riguardo, che in tale ultimo importo di fine '97 sono compresi anche i mutui assunti per ripiano debiti gestioni

sanitarie ante '94 e con oneri a carico delle Regioni, pari a complessivi 4.598 miliardi che rappresentano il 34,1%.

Come innanzi precisato, le suindicate cifre sono esposte al netto delle passività corrispondenti ai mutui con oneri a carico del bilancio Stato, sia a fronte dei disavanzi pregressi per sanità [per tale aspetto, v. Parte III, parag.6.2.], sia a fronte di altri interventi in conto capitale. Tali debiti non sono, per coerenza, iscritti nel conto del patrimonio delle Regioni, con l'eccezione del Piemonte che li ha registrati sino all'anno 1995 depurandoli solo a partire dal 1996 dal conto patrimoniale.

Va pure detto che in conformità di quanto previsto per legge - che ne accolla l'onere a carico dello Stato - di tale debito non si tiene conto nella definizione dei limiti qualitativi e quantitativi di garanzia per l'equilibrio dei bilanci regionali. Viene perciò a concretizzarsi, per questa parte, una assegnazione a favore delle Regioni di fondi vincolati al ripiano dei deficit pregressi, la cui copertura deve perciò trovare referenza con riguardo al bilancio statale e alle relative risultanze patrimoniali.

Nondimeno, resta un'evoluzione in crescita dell'indebitamento delle Regioni il cui andamento comincia a destare preoccupazione. Ed invero, se negli anni passati e salvo casi particolari il ricorso al credito si è mantenuto entro livelli non elevati, ciò è soprattutto dipeso dalle caratteristiche del sistema di finanza regionale che sino allo scorso anno ha affidato la garanzia di equilibrio e copertura, nella gestione del bilancio e nei risultati di consuntivo, al sostegno del positivo andamento dei flussi di cassa. Non a caso, nella costruzione dei bilanci, il pareggio include generalmente fra le previsioni di entrata ipotesi di un rilevante ricorso ad indebitamento smentito per lo più a consuntivo per l'assenza di stipulazione dei mutui [v. sul punto Parte II, parag. 4]. Le recenti disposizioni in tema di riduzione dei pagamenti dal bilancio Stato, a fronte del superamento dei limiti di giacenza nelle contabilità di tesoreria, includono il rischio di una accelerazione nella assunzione di nuovo debito [v. Parte I, parag. 2.1].

Le seguenti tabelle riferite agli anni 1996 e 1997 danno dimostrazione di quanto detto; vi sono riportati le previsioni definitive delle entrate in relazione ad autorizzazioni di mutui e i corrispondenti dati in termini di accertamenti e riscossioni di cassa.

TAB 24/REG

ANNO 1996															
MUTUI A PAREGGIO															
(stanziamenti di competenza - accertamenti - riscossioni di cassa)															
															(in miliardi)

REGIONI	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (A)			ACCERTAMENTI (B)			(B) / (A) %			RISCOSSIONI DI CASSA (C)			(C) / (A) %		
	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE
PIEMONTE	600	-	600	128	-	128	21,33	-	21,33	-	-	-	0,00	0,00	0,00
LOMBARDIA	581	200	781	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
VENETO	1.853	90	1.943	926	-	926	49,97	-	47,66	109	-	109	5,88	0,00	5,61
LIGURIA	132	-	132	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
E. ROMAGNA	599	123	722	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOSCANA	-	125	125	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
UMBRIA	121	108	229	-	68	68	0,00	63	29,69	-	68	68	0,00	62,96	29,69
MARCHE	517	-	517	300	-	300	58,03	-	58,03	200	-	200	38,68	0,00	38,68
LAZIO (*)	2.794	-	2.794	200	-	200	7,16	-	7,16	200	-	200	7,16	0,00	7,16
ABRUZZO	200	195	395	-	179	179	0,00	-	45,32	-	179	179	0,00	91,79	45,32
MOI. SE	28	10	38	-	-	-	0,00	-	0,00	22	-	22	78,57	0,00	57,89
CAMPANIA	-	971	971	-	971	971	0,00	-	100,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
PUGLIA	128	-	128	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
BASILICATA	25	-	25	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
CALABRIA	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOTALE	7.578	1.822	9.400	1.554	1.218	2.772	20,51	66,85	29,49	531	247	778	7,01	13,56	8,28

Fonte: dati di rendiconto anno 1996

(*) gli stanziamenti a pareggio sono formati da 1.704 miliardi per investimenti e 1.090 miliardi per la copertura dei disavanzi progressi

TAB 25/REG

ANNO 1997															
MUTUI A PAREGGIO															
(stanziamenti di competenza - accertamenti - riscossioni di cassa)															
(in miliardi)															

REGIONI	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (A)			ACCERTAMENTI (B)			(B) / (A) %			RISCOSSIONI DI CASSA (C)			(C) / (A) %		
	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE
PIEMONTE	559	-	559	44	-	44	7,87	-	7,87	110	-	110	19,68	0,00	19,68
LOMBARDIA	1.549	200	1.749	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
VENETO	1.495	90	1.585	802	-	802	53,65	-	50,60	388	-	388	25,95	0,00	24,48
LIGURIA	140	180	320	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
E. ROMAGNA	585	63	648	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOSCANA	-	125	125	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
UMBRIA	159	134	293	87	31	118	54,72	23	40,27	87	31	118	54,72	23,13	40,27
MARCHE	152	-	152	300	-	300	197,37	-	197,37	300	-	300	197,37	0,00	197,37
LAZIO (*)	2.866	-	2.866	250	-	250	8,72	-	8,72	250	-	250	8,72	0,00	8,72
ABRUZZO	327	182	509	-	161	161	0,00	-	31,63	-	161	161	0,00	88,46	31,63
MOLISE	30	10	40	30	-	30	100,00	-	75,00	28	-	28	93,33	0,00	70,00
CAMPANIA (**)	-	971	971	-	971	971	0,00	-	100,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
PUGLIA (**)	128	-	128	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
BASILICATA	33	-	33	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
CALABRIA	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOTALE	8.023	1.955	9.978	1.513	1.163	2.676	18,86	59,49	26,82	1.163	192	1.355	14,50	9,82	13,58

Fonte: dati di rendiconto anno 1997

(*) gli stanziamenti a pareggio sono formati da 1.306 miliardi per investimenti e 1.560 miliardi per la copertura dei disavanzi pregressi

(**) non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 i dati riportati sono dell'esercizio 1996