

creazione di capitale reale, nondimeno la disciplina contabile nazionale nel concetto di investimento comprende tanto gli investimenti diretti quanto quelli indiretti, fra i quali ultimi figurano le partecipazioni e anticipazioni produttive.

In realtà, non è dato desumere dal testo del nuovo art. 119 la volontà di restringere il significato del termine, laddove l'intento è stato semmai di offrire una rafforzata garanzia al divieto di indebitamento per la spesa corrente già esistente nella legislazione ordinaria. Di conseguenza, l'art. 10 della legge 281 può ritenersi tuttora applicabile.

Riguardo al vincolo quantitativo<sup>16</sup>, lo scrutinio esige la scomposizione del previsto indebitamento per distinguere, rispetto a ciascuna tipologia, la finalizzazione impressa. Ciò perché vanno escluse: **a)** forme di indebitamento autorizzate per legge, in deroga alle disposizioni vigenti, per far fronte alla copertura di disavanzi pregressi in sanità e nel trasporto pubblico locale, i cui oneri di ammortamento restano fuori dal calcolo del limite del 25% delle entrate tributarie non vincolate; **b)** eventuali operazioni di ricontrattazione mutui; **c)** indebitamento autorizzato, in deroga, da leggi speciali [es. calamità naturali].

A tale proposito, meritano speciale considerazione le operazioni di cartolarizzazione, del resto specificatamente autorizzate dalla finanziaria 2003, nel quadro della privatizzazione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali. Il problema anche qui è di classificazione dell'operazione; se si tratta cioè di anticipo su vendita futura o invece di prestito garantito, perciò soggetto ai limiti di indebitamento. Da ricordare a riguardo che sulla base dei criteri stabiliti da Eurostat nel 2002 [prima cartolarizzazione immobili pubblici-Scip1] solo un controvalore obbligazionario pari al 85% può essere considerato anticipo sul prezzo, diversamente ricorrendo l'ipotesi del prestito garantito, in ordine al quale scattano gli indicati limiti del 25%<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Va ricordato che l'art. 10 della 281 del '70, come modificato dall'art. 23 del d.lgs. 76/2000, ha stabilito che "l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato ....non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione .. "

<sup>17</sup> Il 3 luglio 2002 l'EUROSTAT ha stabilito che le cartolarizzazioni sono considerate vendite effettive, e non prestiti, se: a) il rapporto fra il pagamento iniziale effettuato dall'acquirente e il valore di mercato delle attività cedute supera l'85%; b) non ci sono garanzie governative a copertura del rischio dello stesso acquirente; c) l'operazione non riguarda flussi futuri di reddito che non sono riferibili a voci del conto del patrimonio. E' recente un'ulteriore puntualizzazione da parte di EUROSTAT, che segnala l'esigenza di indipendenza e autonomia della società veicolo dalla sfera governativa; contabilizzazione nei conti

### Cartolarizzazione

La tecnica finanziaria, approvata in Europa nel 1987, e conosciuta nella terminologia anglosassone con il nome di securitization comporta il ricorso sempre più massiccio da parte dei soggetti pubblici richiedenti credito, anziché alle banche, direttamente al mercato finanziario, a fronte di una sempre maggiore propensione dei risparmiatori privati verso l'acquisto di valori mobiliari diversi dai titoli di Stato. Tale fenomeno ha trovato in Italia un suo omologo nella cartolarizzazione dei crediti tecnica finanziaria che consente di trasformare i suddetti crediti illiquidi in valori mobiliari o in titoli negoziabili da collocare presso investitori istituzionali ovvero da offrire al pubblico.

La cartolarizzazione trova la sua disciplina fondante nella legge 30.04.1999 n.130 quale cessione a titolo oneroso di crediti pecuniari presenti o futuri, individuabili in blocco al ricorrere di determinati requisiti, per opera di un soggetto che viene definito originator. Funge da cessionario una società esterna, appositamente costituita, definita società veicolo (special purpose vehicle) che deve avere per oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione. Inoltre, la stessa società veicolo è tenuta a destinare in via esclusiva le somme corrisposte dal singolo debitore ceduto al soddisfacimento dei diritti incorporati nei titoli dalla stessa emessi. L'attività di riscossione dei crediti ceduti ed i servizi di cassa devono essere effettuati da soggetti (servicers) quali banche ed intermediari finanziari, iscritti in uno speciale elenco tenuto dalla Banca d'Italia. Per le operazioni di cartolarizzazione viene fatto, per lo più, ricorso ad agenzie di rating ma anche a soggetti che assicurino l'operazione, riducendo il rischio che gli investitori corrono con l'acquisto di titoli cartolarizzati. La legge n.130/1999 annovera anche gli enti pubblici fra i soggetti che possono ricorrere all'utilizzo di tale strumento finanziario.

Il decreto legge 25 settembre 2001 n.351 (convertito in legge n.410/2001) concernente disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico ha previsto che, al fine di procedere al riordino della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, l'Agenzia del Demanio provveda ad individuare i singoli beni, distinguendo fra quelli demaniali e quelli facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è autorizzato, ai sensi dell'art.2 della citata legge n.410/2001, a costituire o a promuovere la costituzione di società a responsabilità limitata, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici. Per ogni operazione vengono individuati i beni immobili destinati al soddisfacimento dei diritti dei portatori dei titoli e dei finanziatori che costituiscono, nel loro complesso, patrimonio separato, a tutti gli effetti, da quello delle stesse società veicolo e sul quale non sono ammesse azioni da parte di altri creditori.

Infine, l'art.84 della legge 27 dicembre 2002, n.289 (finanziaria 2003) ha autorizzato anche le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali a promuovere la costituzione di società a responsabilità limitata aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari. Per l'effettuazione delle operazioni di cartolarizzazione si applicano le norme contenute nella l.n.410/2001 nonché le disposizioni di cui alla l.n.130/1999.

In Italia, sino ad ora, sono state effettuate diverse operazioni di cartolarizzazione; a livello centrale, dall'INPS, negli anni 1999 e 2001, mediante cessione di contribuzioni previdenziali ed, analogamente, dall'INAIL, nell'anno 2000, attraverso il lancio di un'emissione obbligazionaria chiamata Jumbo bond. Sul fronte della finanza locale occorre ricordare l'operazione varata nel febbraio del 2001 dalla Regione Lazio, a fronte dei futuri trasferimenti finanziari statali destinati alla copertura del deficit sanitario. Molte altre iniziative sono attualmente allo studio, per lo più allo scopo di ridurre il debito pubblico ovvero di liberare il bilancio da crediti divenuti di dubbia esigibilità, vendendoli a società veicolo appositamente costituite. L'attualità finanziaria fornisce ulteriori spunti di riflessione in ordine alla dismissione di proprietà immobiliari da parte dello Stato ed ora anche degli enti territoriali.

pubblici degli incassi in eccesso autorizzata a posteriori e non a priori; valutazione obbligatoria da parte di un organismo indipendente.

Un accenno merita infine la possibilità [art. 41 finanziaria 2002], da parte di enti locali e Regioni, di far ricorso a operazioni di rinegoziazione<sup>18</sup> o a forme di gestione del debito sulla base di strumenti derivati o di innovativa disciplina in tema di ammortamento di prestiti [rimborso in unica soluzione alla scadenza, oppure swap per l'ammortamento]<sup>19</sup>, a riguardo dei quali speciali regole e limiti sono tuttavia da definire con decreto del Ministro dell'economia [art. 41, legge 448/2001]. A tali operazioni, come pure al contratto *swap* che ne è il principale esempio, si è fatto cenno in altra parte della relazione [v. Parte I<sup>^</sup>, parag. 4] cui si fa rinvio, solo ricordando come in relazione a tali nuovi strumenti di gestione del debito si impongono adeguate cautele ad evitare di esporre la finanza regionale a rischi inappropriati. Il rischio è infatti legato a eventuali rifornimenti di liquidità con aggiramento alla regola che vieta l'indebitamento per finanziare spesa corrente nonché quello di esporre gli equilibri di bilancio all'aleatorietà dell'andamento dei tassi di interesse. La quale è del resto riscontrabile anche in ipotesi di mutui con tassi variabili, per i quali si impone una appropriata valutazione al fine di un puntuale adempimento all'obbligo di copertura del servizio del debito da assicurare mediante specifica appostazione nel bilancio pluriennale della Regione [art. 23 d.lgs. 76/2000].

---

<sup>18</sup> L'art. 41 della legge 448 del 2001 [finanziaria del 2002] ha introdotto una serie di misure dirette a garantire l'efficienza e la flessibilità degli strumenti di finanziamento degli enti territoriali sul mercato dei capitali, allo scopo di minimizzare il costo del debito e contenere l'esposizione ai rischi finanziari. È prevista espressamente la possibilità per le Regioni e gli enti locali di procedere ad estinzione anticipata di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996 finanziata con collocamento di nuovi mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

<sup>19</sup> L'art. 41 della 448/'01 rimuove alcuni vincoli che hanno sin qui condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza [struttura *bullet*] e correlata costituzione di un fondo di ammortamento reinvestibile, oppure è consentito concludere operazioni di swap per l'ammortamento [*amortizing swap*]. Infine l'art. 41 elimina l'obbligo di emissione alla pari sin qui prevista per i titoli obbligazionari degli enti territoriali.

### **Il contratto di swap**

*Il contratto di swap è uno degli strumenti finanziari c.d. derivati che hanno innovato la finanza locale rispetto a quelli tradizionalmente utilizzati dagli enti territoriali ed in particolare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. La necessità di prevedere l'adozione di nuovi strumenti finanziari nasce dal fatto che, a fronte del deciso ridimensionamento delle risorse finanziarie trasferite dal Centro alla periferia, gli enti territoriali, a seguito del decentramento amministrativo, vedono loro intestate competenze sempre più numerose ed ampie, i cui costi non possono essere sostenuti unicamente con il ricorso a forme di inasprimento della pressione fiscale. Crescente risulta essere anche la domanda locale di investimenti e la spinta verso una gestione finanziaria quanto più proficua dello stock di debito dell'Ente, connotata in termini sempre più simili a quelli propri di un'azienda privata.*

*Lo swap è un contratto atipico dal momento che non è rinvenibile una sua disciplina normativa specifica all'interno dell'ordinamento e, secondo la dottrina prevalente, consiste nell'accordo negoziale mediante il quale due parti convengono di scambiarsi, a date prefissate, flussi monetari che costituiscono la risultante dell'applicazione di parametri di Borsa o ricavati dal mercato finanziario.*

*Si tratta di uno strumento finanziario c.d. derivato in quanto il valore dell'operazione dipende proprio dall'evoluzione dei citati parametri relativi ad attività finanziarie sottostanti al contratto di swap.*

*Gli Interest Rate Swap, ad esempio, sono contratti che prevedono lo scambio di flussi di cassa corrispondenti agli interessi calcolati su un capitale teorico di riferimento che è il mutuo sottostante. Considerato che i flussi oggetto di scambio risultano essere coincidenti, ogni contraente procederà a versare all'altro il differenziale esistente fra i valori assunti dalle reciproche obbligazioni, alla luce dei tassi vigenti sui mercati.*

*Lo swap quale accordo negoziale può atteggiarsi in modi diversi inquadrabili, in base all'oggetto, all'interno di quattro principali tipologie: a) swap di interessi, b) swap di valute, c) swap di merci, d) swap di indici di mercato. Con riferimento, invece, allo scopo del contratto sono distinguibili due forme di swap sostanzialmente diverse fra loro: 1) accordo di tipo speculativo (trading) 2) accordo di controllo e gestione del rischio (hedging) legato alle fluttuazioni del mercato (dei tassi di interesse o delle valute).*

*Un richiamo specifico al contratto di swap è contenuto nell'art.41 della legge 28 dicembre 2001 n.448 (Finanziaria 2002), collocato all'interno del Capo VI rubricato "Strumenti di gestione del debito pubblico". Il citato articolo concerne la finanza degli enti territoriali e dispone, fra le altre cose, che, in vista del contenimento del costo dell'indebitamento e della realizzazione del monitoraggio costante degli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze debba coordinare l'accesso ai mercati finanziari da parte degli enti di cui all'art.2 del dlgs.n.267/2000. Al riguardo si prevede, fra l'altro, la possibilità per gli enti pubblici territoriali di emettere titoli obbligazionari o di contrarre mutui, con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito o previa conclusione di contratti di swap per l'ammortamento del debito (amortizing swap).*

*La scelta operata dal Legislatore nella legge finanziaria 2002 è evidentemente indirizzata verso l'utilizzo della tipologia negoziale non con finalità speculativa che, fra l'altro, mal si attaglia agli scopi istituzionali che improntano l'azione delle amministrazioni locali interessate, quanto piuttosto verso l'utilizzo della tipologia negoziale finalizzata alla copertura del rischio connesso ad operazioni di finanziamento delle attività pubbliche.*

*Una fattispecie negoziale ipotizzabile, alla luce di quanto disposto dall'art.41 della legge 28 dicembre 2001 n.448, può essere rappresentata dal caso dell'Ente (X) che, ottenuto da un soggetto (Y) un mutuo a tasso variabile, intenda mettersi al riparo dalle oscillazioni dei tassi d'interesse, riuscendo nel contempo ad ottenere la proiezione esatta dei propri pagamenti futuri. A tale scopo, il suddetto Ente X conclude con un terzo intermediario (Z) un fixed to floating interest swap, in forza del quale si obbliga a pagare a Z un tasso fisso, stabilito con riferimento all'ammontare del c.d. capitale nozionale, corrispondente al finanziamento ricevuto e Z, a sua volta, è tenuto a pagare ad X un tasso variabile, utilizzato dallo stesso X per pagare il soggetto finanziatore Y che gli ha concesso il mutuo.*

*Numerosi sono gli Enti territoriali che hanno già fatto ricorso a tale strumento finanziario per gestire il proprio debito e fra questi, per citarne solo alcuni: la Regione Toscana e la Regione Sicilia, le Province di Varese e Pavia, i Comuni di La Spezia, Reggio Emilia, Udine e Venezia.*

Gli oneri di ammortamento [interessi e quota capitale] vanno calcolati con riferimento, sia ai mutui contratti e alle obbligazioni emesse, sia a quelli autorizzati con il bilancio in questione. La copertura da garantire con le entrate tributarie è al netto di quelle vincolate, fra le quali vanno ricomprese: 1) il 28% del tributo per deposito in discarica rifiuti solidi; 2) l'IRAP; 3) l'IRPEF e l'IVA; 4) le tasse regionali in materia di caccia ex art. 23 legge 11.2.1992 n 157, destinate al finanziamento degli interventi ivi previsti; 5) la tassa regionale per il diritto allo studio universitario [art. 3, 20° comma, legge 28.12.1995 n 549]; 6) la tassa di abilitazione all'esercizio professionale.

Va precisato che con l'art. 83 della finanziaria 2001 [388/2000] le risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale sono state riconosciute entrate libere da vincoli di destinazione; nondimeno, la spesa per i livelli essenziali di assistenza è vincolata nella quota di riparto definita nel calcolo del fabbisogno regionale. Il che sostanzialmente lascia permanere un corrispondente vincolo sull'entrata per le esigenze di copertura.

Quanto all'ultimo punto considerato, nello scrutinio di copertura, l'avanzo di amministrazione presunto rinveniente dall'esercizio precedente non in ogni caso è stato ritenuto interamente utilizzabile a copertura e finanziamento di nuove spese. A tale riguardo, va chiarito come non siano sempre uguali regole e prassi seguite dalle Regioni. In alcuni casi, l'avanzo è stimato sin dalle previsioni iniziali, nella corrispondenza delle reiscrizioni di economie vincolate. In altri casi, le previsioni iniziali fanno riferimento al solo bilancio autonomo, mentre avanzo e reiscrizioni sono appostati in assestamento. Di ciò si è tenuto conto in sede di verifica di corretta costruzione dell'equilibrio.

La seguente tabella dà conto dei risultati dell'effettuato scrutinio condotto sui bilanci regionali ove sono esposti i dati relativi alle spese massime autorizzabili e quelle effettivamente stanziare in bilancio. Con riguardo alle quali va pure notato come, sia le spese e le entrate vincolate, sia le spese di investimento e l'indebitamento a copertura, costituiscono poste di separati equilibri, perciò specificamente analizzati e depurati dai dati riassuntivi che alle residuali poste fanno riferimento. Il che vale specialmente per il rispetto dei vincoli all'indebitamento regionale che è stato scrutinato con riferimento a ciascuna realtà regionale tramite la ricostruzione del costo del debito in essere a inizio

esercizio, sommato all'ulteriore onere rinveniente dal nuovo debito autorizzato, in rapporto alla sua sostenibilità con il 25% delle entrate tributarie libere da vincoli.

TAB 17/REG

<b>EQUILIBRIO DEL BILANCIO</b>			
(in euro)			
REGIONI	EQUILIBRIO DEL BILANCIO		Percentuali oneri di ammortamento (Limite indebitamento del 25%)
	Tetto massimo delle spese autorizzabili (1)	Totale impegno di spesa autorizzato (2)	
PIEMONTE	7.798.134.341	7.669.313.473	24,7%
LOMBARDIA	17.238.166.529	17.193.495.390	5,5%
VENETO	7.431.863.500	7.300.935.284	20,1%
LIGURIA	1.086.477.764	538.700.682	0,0%
E. ROMAGNA	7.779.572.149	7.779.246.790	10,26%
TOSCANA	5.476.161.380	5.476.161.380	24,98%
UMBRIA	1.489.231.222	1.456.741.364	11,46%
MARCHE	3.371.029.071	3.371.029.071	14,27%
LAZIO	12.531.747.843	12.531.747.843	19%
ABRUZZO	2.627.787.035	2.860.960.392	27,7%
MOLISE	547.510.359	546.735.966	37,1%
CAMPANIA	14.718.184.218	13.817.806.243	24,0%
PUGLIA	6.112.885.079	6.112.885.079	57,7%(*)
BASILICATA	1.178.163.549	1.178.163.549	17,6%
CALABRIA	3.996.910.582	3.964.161.444	0,0%

1) al netto di spese finanziate con entrate a destinazione specifica e spese per investimenti dell'anno e partecipazioni finanziarie e al netto del saldo negativo.

2) al netto di spese finanziate con entrate a destinazione specifica e spese per investimenti dell'anno e partecipazioni finanziarie e sull.

\* la legge di contabilità regionale (16.11.2002), ai fini del limite del 25%, fa riferimento al totale del titolo I.

La esposta tabella mostra come in generale le Regioni costruiscano il proprio bilancio in situazione di equilibrio sin dalle previsioni iniziali, ad eccezione dell'Abruzzo ove tuttavia modesto è il margine di superamento rispetto alla spesa autorizzabile.

Ulteriore e più preoccupante è lo squilibrio osservato a riguardo del superamento del limite quantitativo all'indebitamento, verificato per tre Regioni. Con riferimento al quale, va pure tenuto conto della formulazione recata all'art. 83 della finanziaria 2001, che ha reso formalmente libere le entrate a copertura della spesa per i livelli di assistenza sanitaria, pur vincolando corrispondente copertura finanziaria a quella medesima spesa, resa obbligatoria. In questa difficoltà di lettura è il possibile esito non positivo quanto a corretta copertura del costo del debito per le tre Regioni indicate.

Quanto alle Regioni risultate in linea con il limite quantitativo - a parte i casi di Liguria e Calabria il cui indebitamento riguarda sanità e trasporti e perciò rientra nella deroga di legge - l'esito più virtuoso è quello della Lombardia con il 5,5% rispetto al limite del 25%. Seguono Emilia Romagna [10,3%], Umbria [11,5%], Basilicata [17,6%], Veneto [20,1%], mentre Piemonte e Toscana toccano quasi il limite [24,7% e 24,98%].

## **7. Considerazioni generali sulle entrate**

### *7.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo: l'anno 2001*

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario è stato sottoposto negli ultimi anni ad una serie di modifiche, introdotte prevalentemente in sede di approvazione delle manovre finanziarie, con l'intento di intensificarne l'evoluzione verso un più marcato federalismo fiscale.

Tali innovazioni, che hanno visto come momenti significativi l'introduzione dell'IRAP e in un secondo momento l'adozione del d.lgs. n. 56/2000, oltre a determinare un elevato margine di incertezza delle stime previsionali relative alla quantificazione delle entrate, non hanno tuttavia prodotto un consistente incremento dei margini di

manovrabilità dei bilanci regionali, considerati i vincoli di rigida destinazione delle nuove entrate regionali<sup>20</sup>.

Sulla base di tali premesse sono di seguito esaminate le principali caratteristiche delle entrate regionali e la relativa composizione, evidenziando, in particolare, la distinzione tra le entrate libere e quelle vincolate e tra le entrate proprie e quelle trasferite.

La ricostruzione dei dati relativi alle risorse affluite alle Regioni, relativi alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive, viene sviluppata in primo luogo con riferimento alle risultanze dei rendiconti regionali relativi all'esercizio 2001. Ulteriori elementi di riflessione, specialmente per quanto attiene ai rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, potranno trarsi dall'esame dell'evoluzione dei relativi trends desunti dai rendiconti regionali relativi agli esercizi compresi nel quinquennio 1997-2001 [riportati nel Volume II degli Allegati].

---

<sup>20</sup>Nel caso dell'IRAP alla minima manovrabilità dell'aliquota si aggiunge la percentuale di riserva per far fronte alla spesa sanitaria. Le nuove entrate regionali disposte dal d.lgs. 56/2000 [compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e aumento dell'accisa sulla benzina] scontano invece la soppressione dei trasferimenti per la sanità e i trasporti.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 18/REG

ENTRATE REGIONALI - ANNO 2001									
PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI DI CASSA									
(in milioni di lire)									
REGIONI		TIT. I°	TIT. II°	TIT. III°	TIT. IV°	TIT. V°	TOTALE	TIT. VI°	TOT. GEN.
PIEMONTE	PREV.	12.057.444	3.485.551	406.732	18.192	3.357.105	19.325.024	11.031.375	30.356.399
	ACC.	12.067.125	3.466.479	442.502	10.857	2.098.981	18.085.944	2.219.501	20.305.445
	RISC.	12.065.877	3.101.900	578.251	9.428	1.871.358	17.626.814	2.729.337	20.356.151
LOMBARDIA (*)	PREV.	29.567.355	3.959.889	95.325	1.830.524	5.380.641	40.833.734	64.701.300	105.535.034
	ACC.	29.527.857	3.943.367	176.024	1.977.709	2.188.570	37.813.527	24.138.878	61.952.405
	RISC.	32.895.262	4.096.251	191.563	2.375.683	1.052.630	40.611.389	23.864.954	64.476.343
VENETO	PREV.	11.730.586	4.996.453	158.821	4.100	9.921.072	26.811.032	21.453.125	48.264.157
	ACC.	11.772.823	4.378.368	161.300	1.623	4.938.939	21.253.053	6.697.825	27.950.878
	RISC.	11.670.336	3.947.519	118.627	0	4.594.530	20.331.012	6.368.674	26.699.686
LIGURIA	PREV.	4.270.419	2.074.277	945.439	60	1.055.014	8.345.209	23.169.286	31.514.495
	ACC.	4.257.063	1.394.363	655.088	815	748.199	7.055.528	11.637.566	18.693.094
	RISC.	3.715.088	1.643.391	681.091	815	585.982	6.626.367	11.222.798	17.849.165
E. ROMAGNA	PREV.	7.294.378	6.706.942	296.950	230	1.852.263	16.150.763	31.560.525	47.711.288
	ACC.	7.637.290	6.592.513	396.037	2.223	228.972	14.857.035	11.497.353	26.354.388
	RISC.	7.317.580	7.685.444	339.262	2.223	87.151	15.431.660	12.223.367	27.655.027
TOTALE NORD	PREV.	64.920.182	21.223.112	1.903.267	1.853.106	21.566.095	111.465.762	151.915.611	263.381.373
	ACC.	65.262.158	19.775.090	1.830.951	1.993.227	10.203.661	99.065.087	56.191.123	155.256.210
	RISC.	67.664.143	20.474.505	1.908.794	2.388.149	8.191.651	100.627.242	56.409.130	157.036.372
TOSCANA	PREV.	9.501.185	3.663.781	225.669	88.654	1.092.195	14.571.484	28.220.000	42.791.484
	ACC.	9.682.729	3.581.250	198.396	34.624	394.527	13.891.526	13.011.880	26.903.406
	RISC.	8.782.657	3.344.570	222.693	76.327	439.671	12.865.918	12.989.613	25.855.531
UMBRIA	PREV.	2.350.596	887.056	17.103	425.902	506.955	4.187.612	6.541.940	10.729.452
	ACC.	2.343.777	802.432	14.397	415.885	337.288	3.913.779	3.506.358	7.420.137
	RISC.	2.059.712	1.294.146	15.075	603.435	338.348	4.310.716	3.660.125	7.970.841
MARCHE	PREV.	3.762.557	1.217.685	66.153	0	621.429	5.667.824	18.130.306	23.798.130
	ACC.	3.730.609	1.223.575	68.997	44	15.561	5.038.786	6.666.181	11.704.967
	RISC.	3.812.285	1.605.033	51.658	44	39.643	5.508.663	6.593.032	12.101.695
LAZIO	PREV.	9.301.870	16.106.517	41.390	573.211	5.342.192	31.365.180	10.000.850	41.366.030
	ACC.	8.474.703	11.553.516	138.932	92.988	1.080.331	21.340.470	8.617.492	29.957.962
	RISC.	8.656.973	10.053.279	130.625	26.811	365.673	19.233.361	8.616.524	27.849.885
TOTALE CENTRO	PREV.	24.916.208	21.875.039	350.315	1.087.767	7.562.771	55.792.100	62.892.996	118.685.096
	ACC.	24.231.818	17.160.773	420.722	543.541	1.827.707	44.184.561	31.801.911	75.986.472
	RISC.	23.311.627	16.297.028	420.051	706.617	1.183.335	41.918.658	31.859.294	73.777.952
ABRUZZO	PREV.	2.697.078	1.434.452	749.635	31.070	835.836	5.748.071	7.126.650	12.874.721
	ACC.	2.732.125	1.439.116	765.495	731.205	718.479	6.386.420	1.805.985	8.192.405
	RISC.	2.429.462	1.425.810	833.559	656.205	275.123	5.620.159	1.586.270	7.206.429
MOLISE	PREV.	599.687	813.687	89.424	26.329	30.500	1.559.627	1.837.850	3.397.477
	ACC.	644.386	779.921	10.480	25.831	20.500	1.481.118	1.087.414	2.568.532
	RISC.	648.828	587.263	7.965	25.361	69.989	1.339.406	1.008.383	2.347.789
CAMPANIA	PREV.	599.687	813.687	89.424	26.329	30.500	1.559.627	1.837.850	3.397.477
	ACC.	644.386	779.921	10.480	25.831	20.500	1.481.118	1.087.414	2.568.532
	RISC.	648.828	587.263	7.965	25.361	69.989	1.339.406	1.008.383	2.347.789
PUGLIA	PREV.	9.872.482	5.756.025	98.998	32.155	110.592	15.870.252	17.046.499	32.916.751
	ACC.	9.955.551	4.221.789	115.204	35.132	110.592	14.438.268	11.036.053	25.474.321
	RISC.	7.660.790	3.886.554	92.627	34.451	215.490	11.889.912	10.620.605	22.510.517
BASILICATA	PREV.	1.605.629	1.177.007	22.221	518.406	203.493	3.526.756	2.260.406	5.787.162
	ACC.	1.633.160	938.525	15.757	145.782	119.932	2.645.156	1.411.157	4.056.313
	RISC.	1.082.747	1.558.243	14.736	432.256	233.17	3.111.299	1.749.478	4.860.777
CALABRIA	PREV.	3.651.011	4.986.317	179.645	10.000	0	8.826.973	10.451.273	19.278.246
	ACC.	3.737.999	4.997.665	187.619	10.000	0	8.933.283	4.482.635	13.415.918
	RISC.	3.288.012	4.524.223	156.910	0	44.795	8.013.940	4.992.032	13.005.972
TOTALE SUD	PREV.	19.025.574	14.981.175	1.229.347	644.289	1.210.921	37.091.306	40.560.528	77.651.834
	ACC.	19.347.607	13.056.937	1.105.035	973.781	882.003	35.365.363	20.910.658	56.276.021
	RISC.	15.758.667	12.569.356	1.113.762	1.173.634	698.703	31.314.122	20.965.151	52.279.273
TOTALE ITALIA	PREV.	108.861.964	58.079.326	3.482.929	3.585.162	30.339.787	204.349.168	255.369.135	459.718.343
	ACC.	108.841.583	49.992.800	3.356.708	2.510.549	12.913.371	178.615.811	108.903.692	287.518.793
	RISC.	106.734.437	49.340.839	3.442.607	4.268.400	10.873.689	173.860.822	109.233.575	283.093.597

FONTE: dati di rendiconto. Per la Campania valgono le risposte istruttorie in mancanza di rendiconto

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata includono i contributi sanitari che sono stati spostati dal 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 dei disavanzi delle progressive gestioni sanitarie, portate in aumento del Titolo V

Occorre preliminarmente precisare che esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno reso necessario anche quest'anno una riclassificazione dei dati di rendiconto, ricollocando ad esempio nel Titolo V° i mutui a carico del bilancio dello Stato ricompresi in alcune contabilità nel Titolo II°.

Ciò detto, una prima analisi misura lo scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza, la cui ampiezza offre elementi di giudizio sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento delle politiche di intervento e di politica finanziaria.

I risultati globali, comprensivi dei primi cinque titoli che rappresentano la parte effettiva del bilancio, espongono accertamenti pari all' 88,3% delle previsioni di entrata con uno scarto negativo dell' 11,7% [13,7% nel 2000], particolarmente accentuato nelle Regioni del Centro [disaggregando il dato nazionale si evidenzia uno scarto dell' 11,1% nel Nord, del 20,8% nel centro e del 4,9% nel Sud].

Ad influenzare l'indicato risultato sono stati, anche nell'esercizio 2001, i dati dei Titoli II° e V°. Il Titolo II°, ove sono raggruppate le entrate da trasferimento, registra uno scostamento degli accertamenti sulle previsioni pari al 12% [14,4% nel 2000, 3,2% nel 1999]. In tale ambito spicca il dato fatto registrare dalla Regione Lazio che, pur evidenziando un netto miglioramento rispetto al 2000 [28,3%, rispetto al 50% circa del 2000], si attesta su valori significativamente inferiori alla media nazionale, influenzando in tal modo anche il dato relativo alle Regioni del Centro.

Maggiore è invece la flessione degli accertamenti del Titolo V° [mutui, prestiti e altre operazioni finanziarie] che scendono al 46% delle previsioni, evidenziano quindi uno scostamento negativo di circa il 64% [era il 62,3% nel 2000] in relazione con l'effettiva stipulazione dei mutui a pareggio per importi di gran lunga inferiori a quelli autorizzati.

Quanto al Titolo I°, il rapporto tra accertamenti e previsioni definitive è ancora migliore rispetto al valore raggiunto nel precedente esercizio [99% a fronte del 98% del precedente esercizio], indice della sostanziale attendibilità delle stime effettuate, nonostante l'instabilità del quadro normativo e il sistema relativo al gettito IRAP, la cui incertezza continua tuttavia ad influenzare la determinazione della quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente assegnata alle Regioni. L'analisi del dato

disaggregato sul piano delle singole realtà regionali, mentre evidenzia una più contenuta percentuale per il Lazio [91,1%], permette di registrare un aspetto che si presenta in molte regioni, dove le entrate accertate del Titolo I superano, anche se in misura lieve, le stesse previsioni, e che può esser letto come un indice della permanenza di qualche difficoltà di previsione anche nell'esercizio considerato.

Passando ad esaminare l'andamento delle riscossioni, il dato complessivo relativo al 2001 [comprensivo di competenza e residui ed escluso il Titolo VI], registra in primo luogo un significativo incremento, in termini di valori assoluti, rispetto al precedente esercizio, passando dai 147.683 miliardi del 2000 ai 195.162 miliardi del 2001. In tale esercizio, inoltre, le riscossioni complessive realizzano il 98,1% delle somme accertate [era il 93,2% nel 2000], migliorando quindi decisamente l'indicatore relativo alla velocità di entrata a fronte della spiccata crescita delle disponibilità previste e accertate su cui far conto nell'anno.

Ad influenzare tale risultato sono questa volta i dati relativi al Titolo I° nell'ambito del quale si segnala una decisa espansione del volume delle entrate riscosse che, passando dagli 80.044 miliardi del 1999 e dai 72.516 miliardi del 2000, si attesta ora a 112.062 miliardi ed evidenzia quindi un indice positivo pari a 54,5 punti percentuali rispetto al precedente esercizio. Migliore è anche il rapporto tra riscossioni e accertamenti del Titolo I°, pari al 97,9%, ove i più elevati indici di afflusso di liquidità si riscontrano in Piemonte, Marche, Umbria, Abruzzo e, con una inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio, in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Molise. Meno favorevole è la velocità di acquisizione delle risorse soprattutto in Toscana, Puglia e Basilicata.

Nell'esercizio in esame il rapporto riscossioni/accertamenti si presenta particolarmente positivo [addirittura superiore al 100%] anche per il Titolo II°, riguardo al quale si può notare come in alcune Regioni l'ammontare delle riscossioni supera perfino quello delle previsioni di competenza.

Particolarmente significativa risulta infine l'analisi relativa alla composizione delle entrate. I dati raccolti evidenziano che, a fronte della sostanziale stabilità delle entrate previste e accertate appartenenti ai Titoli III°, IV° e V°, nell'esercizio 2001 si registra un dato che può considerarsi molto importante, e cioè la significativa crescita, nel quadro

delle fonti di finanziamento delle Regioni, del peso delle risorse acquisite con le entrate proprie raggruppate nel Titolo I°, che ora incidono complessivamente per il 50,9% delle previsioni [era il 44,8% nel precedente esercizio], e per il 57,5% degli accertamenti [era il 50,9% nel 2000].

Per contro, diminuisce la rilevanza delle risorse da assegnazioni e da riparto di fondi dello Stato [Titolo II°] che ora rappresentano il 31,5% delle previsioni [a fronte del 41,7% del 2000] e il 31,4% degli accertamenti [erano il 41,3% nel 2000]

Il dato delle riscossioni conferma ed accentua tale andamento. A fronte infatti della consistente diminuzione dell'incidenza dei flussi di cassa provenienti da trasferimenti, che scendono al 33,3% delle risorse complessive [era il 49,2% nel precedente esercizio], le risorse acquisite come entrate tributarie costituiscono ora il 57,4% del totale evidenziando una crescita di tale indice rispetto al precedente esercizio di oltre 14 punti percentuali.

### *7.2. La riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione*

L'art. 30 comma 5 della finanziaria 2003 dispone che relativamente agli anni 2001 e 2002 la perdita di gettito sofferta dalle Regioni a statuto ordinario a causa della riduzione della accisa sulla benzina a lire 242 a litro e non compensata dal maggiore gettito delle tasse automobilistiche, è assunta a carico del bilancio dello Stato nella misura complessiva annua di euro 342,582 milioni [£ 663,333 mld] da erogare, rispettivamente, negli anni 2003 e 2004. Tuttavia, l'art. 4 del d.lgs 56/2000 ha ridefinito la quota di compartecipazione in 250 lire per litro, a decorrere dal 1 gennaio 2001.

Va ricordato che per gli anni 1999 e 2000 la compensazione è stata disposta dall'art. 52 della legge 388/2000 [finanziaria 2001] nel medesimo importo. Per l'anno 1998, ha provveduto l'art. 4 della legge 11 ottobre 2000 n. 290 che per prima ne ha determinato l'importo in 663.333 milioni di lire annue; la tabella E allegata alla legge reca la ripartizione fra Regioni.

Il descritto meccanismo compensativo va ricondotto all'art. 3 della legge 549/95 che ha stabilito la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario

previsti dai due “fondi storici”<sup>21</sup> e da altre disposizioni, per un ammontare complessivamente pari a quasi 12.000 miliardi di lire. In sostituzione di tali trasferimenti è stata attribuita alle regioni una compartecipazione all'accisa sulle benzine per autotrazione venduta sul territorio di ciascuna Regione e fissata nell'importo di lire 350/litro. L'art. 17, comma 22, della legge 449/'97 [collegato a finanziaria '98] ha disposto a decorrere dal 1 gennaio 1998, la riduzione della aliquota a lire 242/litro in compensazione del maggiore introito previsto per le Regioni dal gettito delle tasse automobilistiche. La riduzione è risultata invece eccedente e non compensata dalla tassa automobilistica.

I risultati consuntivi del 2001 confermano ulteriormente la perdita già registrata negli esercizi precedenti. Le riscossioni totali per tassa automobilistica e accisa benzina relative all'esercizio 2001 diminuiscono di 1.246 miliardi di lire, rispetto al corrispondente importo del 1997. A distanza di 5 anni, l'andamento delle riscossioni della tassa automobilistica non è valso a colmare il differenziale di prezzo al litro spettante alle Regioni per accisa benzina, mentre poi la maggiorazione di 8 lire al litro prevista dal d.lgs. 56/2000 non incide sul descritto squilibrio, essendo destinata a compensare l'abolizione di ulteriori trasferimenti soppressi.

Le seguenti tabelle espongono per l'anno 2001, posto a confronto con quello di partenza 1997, accertamenti e riscossioni relativi ai due indicati tributi regionali. Il relativo differenziale è anche la misura di un percorso in controtendenza rispetto all'obiettivo di progressiva eliminazione dei trasferimenti erariali e loro sostituzione con entrate e tributi propri come sancito dal nuovo testo della costituzione [Tit. V°].

---

21 Si tratta del fondo comune e del fondo per i programmi regionali di sviluppo [artt. 8 e 9 della legge 281/'70]

TAB 19/REG

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

(in milioni di lire)

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
<b>TOTALE NORD</b>	<b>3.226.952</b>	<b>55,60</b>	<b>3.214.545</b>	<b>55,38</b>	<b>3.482.125</b>	<b>59,99</b>	<b>3.516.293</b>	<b>60,58</b>	<b>6.709.077</b>	<b>115,59</b>	<b>6.730.838</b>	<b>115,97</b>
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
<b>TOTALE CENTRO</b>	<b>1.361.726</b>	<b>23,46</b>	<b>1.358.338</b>	<b>23,40</b>	<b>1.664.340</b>	<b>28,68</b>	<b>1.774.743</b>	<b>30,58</b>	<b>3.026.066</b>	<b>52,14</b>	<b>3.133.081</b>	<b>53,98</b>
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
<b>TOTALE SUD</b>	<b>1.215.376</b>	<b>20,94</b>	<b>1.196.528</b>	<b>20,62</b>	<b>1.442.212</b>	<b>24,85</b>	<b>1.449.149</b>	<b>24,97</b>	<b>2.657.588</b>	<b>45,79</b>	<b>2.645.677</b>	<b>45,58</b>
<b>TOTALE ITALIA (g)</b>	<b>5.804.054</b>	<b>100,00</b>	<b>5.769.411</b>	<b>100,00</b>	<b>6.588.677</b>	<b>100,00</b>	<b>6.740.185</b>	<b>100,00</b>	<b>12.392.731</b>	<b>100,00</b>	<b>12.509.396</b>	<b>100,00</b>

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

Legge 449/97, art. 7, comma 22  
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA  
ANNO 2001 DATI INVIATI DALLE REGIONI

(in milioni di lire)

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	730.065	10,63	729.500	10,62	570.000	8,30	465.922	6,78	1.300.065	18,92	1.195.422	17,40
LOMBARDIA	1.622.104	23,61	1.622.104	23,61	897.154	13,06	892.636	12,99	2.519.258	36,67	2.514.740	36,61
VENETO	858.489	12,50	865.730	12,60	472.225	6,87	477.231	6,95	1.330.714	19,37	1.342.961	19,55
LIGURIA	223.554	3,25	222.974	3,25	177.000	2,58	151.030	2,20	400.554	5,83	374.004	5,44
EMILIA ROMAGNA	792.903	11,54	781.554	11,38	448.320	6,53	399.033	5,81	1.241.223	18,07	1.180.587	17,19
<b>TOTALE NORD</b>	<b>4.227.115</b>	<b>61,53</b>	<b>4.221.862</b>	<b>61,46</b>	<b>2.564.699</b>	<b>37,33</b>	<b>2.385.852</b>	<b>34,73</b>	<b>6.791.814</b>	<b>98,87</b>	<b>6.607.714</b>	<b>96,19</b>
TOSCANA	605.634	8,82	594.141	8,65	416.713	6,07	416.613	6,06	1.022.347	14,88	1.010.754	14,71
UMBRIA	173.953	2,53	173.468	2,53	87.647	1,28	89.539	1,30	261.600	3,81	263.007	3,83
MARCHE	259.222	3,77	259.380	3,78	146.874	2,14	148.145	2,16	406.096	5,91	407.525	5,93
LAZIO	101.935	1,48	101.935	1,48	428.831	6,24	563.322	8,20	530.766	7,73	665.257	9,68
<b>TOTALE CENTRO</b>	<b>1.140.744</b>	<b>16,61</b>	<b>1.128.924</b>	<b>16,43</b>	<b>1.080.065</b>	<b>15,72</b>	<b>1.217.619</b>	<b>17,72</b>	<b>2.220.809</b>	<b>32,33</b>	<b>2.346.543</b>	<b>34,16</b>
ABRUZZO	193.608	2,82	151.563	2,21	128.000	1,86	177.340	2,58	321.608	4,68	328.903	4,79
MOLISE	43.000	0,63	26.903	0,39	19.401	0,28	12.741	0,19	62.401	0,91	39.644	0,58
CAMPANIA	554.111	8,07	460.223	6,70	348.257	5,07	293.272	4,27	902.368	13,14	753.495	10,97
PUGLIA	461.860	6,72	461.860	6,72	291.500	4,24	295.881	4,31	753.360	10,97	757.741	11,03
BASILICATA	72.579	1,06	72.198	1,05	39.555	0,58	41.720	0,61	112.134	1,63	113.918	1,66
CALABRIA	176.610	2,57	196.251	2,86	159.310	2,32	144.584	2,10	335.920	4,89	340.835	4,96
<b>TOTALE SUD</b>	<b>1.501.768</b>	<b>21,86</b>	<b>1.368.998</b>	<b>19,93</b>	<b>986.023</b>	<b>14,35</b>	<b>965.538</b>	<b>14,06</b>	<b>2.487.791</b>	<b>36,21</b>	<b>2.334.536</b>	<b>33,98</b>
<b>TOTALE ITALIA (g)</b>	<b>6.869.627</b>	<b>100,00</b>	<b>6.719.744</b>	<b>100,00</b>	<b>4.630.787</b>	<b>100,00</b>	<b>4.569.009</b>	<b>100,00</b>	<b>11.500.434</b>	<b>100,00</b>	<b>11.288.793</b>	<b>100,00</b>

FONTE: dati da rendiconto anno 2001. Per Puglia i dati sono forniti dalle Regioni stesse a seguito di istruttoria della Corte dei conti. Per la Campania sono stati riportati i dati dell'anno precedente.