

## PARTE II

### LA POLITICA DI BILANCIO

Come lo scorso anno la seconda parte del referto esamina le tendenze, le caratteristiche e i risultati del sistema delle entrate e delle spese regionali nell'ultimo triennio.

Il paragrafo che segue mira innanzitutto ad offrire un aggiornamento dei risultati ottenuti fino al 2004 nelle Regioni a statuto ordinario in tema di entrate. Un approfondimento particolare è dedicato alle entrate proprie regionali: ai risultati letti per tributo si affiancano brevi schede riassuntive delle disposizioni che ne caratterizzano la gestione nella singola realtà territoriale.

La gestione delle entrate regionali continua ad essere condizionata dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento, sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti ancora previsti da parte del bilancio dello Stato e su un sistema di regolazione degli accessi a fonti esterne di finanziamento in lenta ma rilevante ridefinizione.

Ai primi due aspetti (l'indebitamento è stato già oggetto di esame nella prima parte del referto) sono dedicati i successivi due capitoli.

Sugli sviluppi nel 2004 del percorso di ridisegno del sistema di finanziamento ci si sofferma nel primo. Tre gli argomenti trattati:

- dopo anni di incertezze e di rinvii è stata disposta la sospensione dell'operatività del decreto legislativo 56/2000 in attesa di una sua complessiva valutazione in rapporto al nuovo disposto dell'articolo 119 della costituzione. Una rassegna delle difficoltà di attuazione e dei limiti di tale meccanismo applicativo del federalismo fiscale mira a valutare le difficoltà cui si andrà incontro nel suo ridisegno;
- non è stata ancora adottata nell'anno l'intesa sui principi a cui si deve attenere l'Alta Commissione per la definizione di una proposta di ridisegno del sistema di finanziamento delle Amministrazioni decentrate. Nel frattempo la Corte costituzionale è stata chiamata a definire le questioni sollevate da Governo e Amministrazioni regionali con sentenze che possono rappresentare tasselli importanti del disegno complessivo. Si tratta di una attività di "supplenza", che non consente di ridurre l'urgenza di un quadro normativo di riferimento per la gestione finanziaria degli enti decentrati.

Sui temi del coordinamento tra livelli di governo prosegue intanto la riflessione degli enti territoriali sempre più attenti a creare le condizioni di una programmazione regionale efficace e responsabile.

Incerto è poi il destino del principale tributo per il finanziamento regionale oggi vigente, l'Irap, esposto alle critiche interne e sotto esame della Corte di giustizia europea per possibile incompatibilità con la normativa comunitaria. I dati relativi al gettito regionale consentono di proporre prime valutazioni sulle proposte di riforma di cui si sta discutendo e sulle implicazioni di possibili modifiche per la finanza regionale.

Il terzo capitolo è quindi dedicato all'esame dei dati relativi al riparto e alle erogazioni nel 2004 dei finanziamenti per le funzioni conferite alle Regioni con i decreti legislativi attuativi del federalismo amministrativo. Le difficoltà di addivenire ad un sistema di finanziamento coerente al nuovo disposto costituzionale hanno finora impedito la trasformazione dei trasferimenti per le funzioni conferite in entrate proprie. Esso sarebbe dovuto accadere già a partire dal 2003 (trascorsi due esercizi dall'individuazione delle risorse da conferire), ma è stato procrastinato di anno in anno fino al 2006. L'osservazione delle somme previste a regime e la valutazione della distribuzione degli importi tra Regioni secondo i criteri di riparto vigenti possono consentire di cogliere le implicazioni di un allungamento dei tempi di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie e gli effetti di un prossimo finanziamento con tributi propri o compartecipati.

Nel capitolo quarto la spesa regionale è esaminata nel complesso. Il riferimento alla classificazione economica consente di leggere i bilanci regionali in chiave comparata pur rimanendo ad un livello di aggregazione necessariamente elevato. L'esame ha innanzitutto per oggetto l'andamento degli impegni nell'ultimo triennio come rappresentato nei rendiconti. Segue quindi un approfondimento sul fronte della spesa corrente consentito dal riferimento alle informazioni fornite dagli enti sottoposti al monitoraggio del patto di stabilità interno. Due gli aspetti su cui ci si sofferma in particolare: il peso della spesa sanitaria e la rigidità della spesa corrente non sanitaria. Nel primo caso si tratta di valutare il rilievo della spesa sanitaria sul totale e la significatività degli importi così come iscritti nei rendiconti regionali in rapporto alla dinamica della spesa effettiva (come emergente dai dati delle aziende sanitarie del territorio regionale). Una esame che vuole essere solo un rinvio all'approfondimento della spesa sanitaria cui è dedicata l'analisi contenuta nella parte III del referto.

Nell'ultimo anno, anche in coincidenza del rinnovo dei contratti, la spesa per il personale ha conosciuto un incremento significativo. La valutazione dell'incidenza sulla spesa corrente non sanitaria degli oneri previsti per le spese di personale e per gli interessi può rappresentare una primo indicatore sulla rigidità delle spesa regionale non destinata al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

Nei paragrafi successivi ci si sofferma sulla gestione di cassa e su quella dei residui passivi, per completare l'analisi con un esame dei risultati di sintesi della gestione (avanzo di

amministrazione, economie vincolate e residui perenti) e dedicare un approfondimento alla valutazione della adeguatezza degli importi accantonati a copertura dei residui perenti.

Alla consistenza ed alla spesa del personale è, infine, dedicato l'ultimo capitolo della parte. Le recenti finanziarie hanno previsto la fissazione, per le Amministrazioni territoriali, di criteri e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato rispettivamente per l'anno 2003 e 2004 (disposizione colpita da declaratoria di illegittimità costituzionale). Il capitolo mira a dar conto, in base ai dati disponibili, dell'attuazione di detta misura relativamente alle assunzioni avvenute nell'anno 2003 nelle Regioni a statuto ordinario.

L'esame è svolto a partire dai dati tratti dal SICO (Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni) concernenti la spesa sostenuta e l'andamento delle consistenze del personale (distinguendo per tipologie contrattuali e macroaree) delle Regioni a statuto ordinario nel triennio 2001-2003, fornendo una estensione al 2004 attraverso i dati provvisori di preconsuntivo relativi alla spesa per retribuzioni. Ci si sofferma, inoltre, sull'evoluzione della spesa per retribuzioni, considerando gli oneri annui per voci retributive a carattere stipendiale e per indennità e compensi accessori<sup>45</sup> corrisposti al personale in servizio nel triennio. Particolare attenzione è inoltre attribuita all'analisi della struttura retributiva della dirigenza.

---

<sup>45</sup> In cui sono comprese le forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

## **1 L'analisi delle entrate regionali**

### **1.1 La gestione delle entrate: i risultati di consuntivo 2003 e primi dati sul 2004**

La gestione delle entrate regionali è stata condizionata negli ultimi anni da molteplici fattori:

- le difficoltà di un quadro macroeconomico nazionale, in cui le previsioni di crescita sono state soggette a continue revisioni per l'incertezza del contesto economico internazionale e per le particolari difficoltà del tessuto produttivo interno;
- una ridotta flessibilità-operatività in termini di leve fiscali territoriali. Il blocco delle variazioni operabili sui principali tributi regionali ha fortemente ridotto la possibilità di ricorrere a nuove entrate e di utilizzare la leva fiscale per orientare il tessuto produttivo regionale;
- le incertezze sul sistema di finanziamento e l'opacità del meccanismo perequativo che hanno reso più difficile la individuazione delle risorse destinate al finanziamento regionale. Alla complessità propria della lunga fase transitoria si sono aggiunte le questioni sollevate sulla stessa correttezza dei diversi meccanismi previsti dal decreto legislativo 56/2000;
- un sistema di regolazione degli accessi al finanziamento esterno e di identificazione delle spese finanziabili in deficit in lenta ma profonda ridefinizione;
- il permanere di forti incertezze sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti attualmente previsti da parte del bilancio dello Stato;
- una fase ancora aperta di riconduzione, nei bilanci regionali, di fenomeni gestionali relativi al sistema delle aziende sanitarie (da finanziare, in deroga ai vincoli costituzionali, con il ricorso a debito);
- l'avvio di meccanismi di controllo della spesa che incidono sui tempi di accertamento degli importi effettivamente spettanti e sulla effettiva disponibilità delle somme<sup>46</sup> trasferite da parte dello Stato.

Questo insieme di condizioni si riflette sulla leggibilità dei risultati ottenuti dalle Regioni sul fronte delle entrate (così come desumibili dai documenti di bilancio) e, insieme ai criteri di classificazione delle entrate non sempre omogenei, rende i dati annuali e gli andamenti di non semplice interpretazione.

Ai risultati delle entrate relativi agli esercizi 2002, 2003 e 2004 sono dedicate le tabelle che seguono: si tratta dei dati dei consuntivi regionali per i primi due anni e di quelli di

---

<sup>46</sup> Tale è, ad esempio, il limite del sistema di controllo della spesa sanitaria. Il monitoraggio della spesa, la verifica del rispetto degli adempimenti previsti per il cd patto di stabilità sanitario, comportano rilevanti slittamenti nei tempi richiesti per la disponibilità piena da parte delle Regioni delle risorse di competenza.

preconsuntivo per il 2004; le entrate complessive sono distinte nei primi 5 titoli e riguardano le previsioni iniziali e quelle definitive, gli accertamenti e le riscossioni complessive.

Come nel passato, esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno richiesto la riclassificazione di alcuni dati. Si tratta di correzioni tendenti, soprattutto, a limitare le differenze che possono influenzare la leggibilità complessiva dei risultati<sup>47</sup>. Continua invece a essere difficile ricondurre ad un unico schema le entrate collocate nel titolo II e nel titolo IV, senza che questo comporti modificazioni difficilmente specificabili per ciascuna Regione e, inoltre, tali da far perdere di omogeneità con le classificazioni alla base, nelle diverse realtà territoriali, dei referti resi ai Consigli regionali dalle Sezioni regionali di controllo. In questo caso, quindi, si è preferito mantenere le differenze rinviando, per questa parte dell'analisi, ad una valutazione complessiva dei due titoli che riduce (pur non annullandole) le differenze maggiori.

---

<sup>47</sup> Le principali modifiche si sono rese necessarie per garantire una omogeneità nel trattamento dei contributi forniti o ricevuti dal fondo perequativo. Si sono infatti verificate disomogeneità nella collocazione del fondo perequativo sia tra Regioni sia nell'ambito di esercizi diversi della stessa Regione. Per consentire una lettura il più possibile omogenea dei risultati relativi al titolo primo si sono apportate alcune modifiche che hanno riguardato in particolare: la Lombardia, per la quale è stato necessario sottrarre alle entrate del titolo I gli importi relativi al contributo fornito da questa Regione al fondo di solidarietà interregionale (la Regione Lombardia, infatti, è l'unica a prevedere nel proprio bilancio l'iscrizione, nel titolo I, dell'intero ammontare dell'Iva ad essa spettante in base ai criteri di riparto che fanno riferimento ai consumi medi del triennio e l'attribuzione, ad un apposito capitolo di spesa, della somma da essa dovuta per la perequazione); le Marche, l'Umbria, la Puglia e la Calabria, per le quali si sono dovuti sottrarre dal titolo I gli importi relativi al fondo perequativo ed aggiungere detto importo al titolo II. Per quanto riguarda l'esercizio 2004, per le prime tre Regioni, non disponendo del dato di rendiconto per il fondo perequativo, questo è stato assunto pari all'importo indicato nella bozza di DPCM predisposta dal Ministero dell'economia per il riparto dell'anno ma non approvato. Si tratta di una approssimazione che non dovrebbe introdurre distorsioni di rilievo. Per la Basilicata, che pone nel titolo I, in una unica voce: "gettito IVA", sia l'ammontare dell'IVA attribuita sia l'importo riconosciuto come fondo perequativo, l'entità del fondo da collocare nel titolo II, per omogeneità con le altre realtà territoriali, è stata tratta dal decreto di riparto (per l'esercizio 2002) e dalle bozze di decreto per il 2003 e il 2004. Tale correzione ha riguardato solo gli stanziamenti definitivi di competenza e gli accertamenti per i quali tale valutazione non comportava alcuna apprezzabile distorsione. Non è invece stato modificato il dato delle riscossioni non essendo disponibile un dato puntuale relativo a tale voce. Per la Regione Calabria non si sono resi disponibili, al momento della chiusura del referto, i dati relativi al 2004, pertanto nelle tabelle, per non introdurre distorsioni nelle letture delle medie e degli aggregati complessivi, si è provvisoriamente ripetuto il risultato del precedente esercizio anche per il 2004. Va infine ricordato che, come nel precedente referto, si sono riscontrati diversi criteri di contabilizzazione delle anticipazioni concesse dallo Stato per il finanziamento della spesa corrente (per le quali è stata scelta una collocazione omogenea nel titolo VI) o diverse collocazioni delle entrate da mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato (per i quali è stata scelta una collocazione nel titolo V). Nel caso della Regione Veneto questo ha comportato la modifica degli importi relativi al titolo V che sono posti al netto delle anticipazioni.

**Le previsioni iniziali di competenza e le previsioni definitive**

Nella tabella 1 sono riassunti per area territoriale i dati relativi alle previsioni iniziali di

TAB 1

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Previsioni iniziali di competenza**

(in migliaia di euro)

Aree	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.135.196	4.687.034	210.512	2.611.206	6.159.934	48.803.883
	2003	36.518.019	4.147.495	246.403	2.127.820	6.540.112	49.579.849
	2004	37.561.639	3.625.164	235.111	1.319.206	8.797.066	51.538.186
Centro	2002	16.777.283	2.631.807	575.748	2.397.861	4.040.708	26.423.406
	2003	18.175.962	1.323.027	764.785	2.340.278	3.627.289	26.231.341
	2004	17.937.737	1.566.062	630.203	1.769.358	2.798.555	24.701.916
Sud	2002	13.522.779	8.989.609	536.841	5.066.272	625.461	28.740.962
	2003	14.201.219	8.539.650	684.169	6.901.944	1.991.256	32.318.238
	2004	15.661.340	6.738.101	404.754	4.414.743	1.774.354	28.993.292
TOTALE	2002	65.435.258	16.308.450	1.323.102	10.075.339	10.826.103	103.968.251
	2003	68.895.200	14.010.172	1.695.357	11.370.042	12.158.658	108.129.428
	2004	71.160.716	11.929.327	1.270.068	7.503.308	13.369.975	105.233.394

Nord	2002						
	2003	3,94	-11,51	17,05	-18,51	6,17	1,59
	2004	2,86	-12,59	-4,58	-38,00	34,51	3,95
Centro	2002						
	2003	8,34	-49,73	32,83	-2,40	-10,23	-0,73
	2004	-1,31	18,37	-17,60	-24,40	-22,85	-5,83
Sud	2002						
	2003	5,02	-5,01	27,44	36,23	218,37	12,45
	2004	10,28	-21,10	-40,84	-36,04	-10,89	-10,29
TOTALE	2002						
	2003	5,29	-14,09	28,14	12,85	12,31	4,00
	2004	3,29	-14,85	-25,09	-34,01	9,96	-2,68

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

competenza così come esposti nei bilanci di previsione annuali. I dati relativi all'ultimo triennio consentono di rilevare alcuni andamenti di maggior rilievo:

- nel complesso le somme previste conoscono nel 2004 una contrazione di poco meno del 2,7% interrompendo un trend di crescita continuo negli ultimi anni;
- si tratta di un fenomeno che riguarda esclusivamente il Centro e il Sud del paese. Se nell'area centrale esso dipende tuttavia dalla flessione registrata nelle previsioni di entrata di una sola Regione, nel Sud riguarda tutte le realtà territoriali, ad eccezione della Basilicata e dell'Abruzzo;
- nelle Regioni meridionali la contrazione è legata alla flessione attesa nei trasferimenti correnti e in conto capitale non compensata da una pur forte crescita rispetto alle previsioni iniziali dell'anno precedente delle entrate del titolo I; nel Centro prevale un marcato

rallentamento nella previsione di ricorso ad indebitamento e nei trasferimenti in conto capitale;

- nella circoscrizione del Nord la forte crescita degli importi previsti da indebitamento e il seppur limitato incremento delle entrate proprie più che compensano il calo dei trasferimenti.

Questi andamenti si riflettono nella variazione nella composizione delle entrate (tabella 2):

TAB 2

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Composizione previsioni iniziali di competenza**

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	72,0	14,95	0,43	12,62	100,00
	2003	73,7	12,66	0,50	13,19	100,00
	2004	72,9	9,59	0,46	17,07	100,00
Centro	2002	63,5	19,03	2,18	15,29	100,00
	2003	69,3	13,97	2,92	13,83	100,00
	2004	72,6	13,50	2,55	11,33	100,00
Sud	2002	47,1	48,91	1,87	2,18	100,00
	2003	43,9	47,78	2,12	6,16	100,00
	2004	54,0	38,47	1,40	6,12	100,00
TOTALE	2002	62,9	25,38	1,27	10,41	100,00
	2003	63,7	23,47	1,57	11,24	100,00
	2004	67,6	18,47	1,21	12,71	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- si conferma il ruolo delle entrate proprie, che vedono crescere il contributo garantito al totale delle entrate: dal 62,9% del 2002 al 67,6%. Di poco inferiore al 73% il contributo delle entrate del titolo I nelle Regioni Centro settentrionali mentre, pur in crescita (dal 47,1% del 2002 si passa al 54% nel 2004), si conferma più contenuta la quota assicurata dalle entrate tributarie nelle Regioni del Sud;
- in flessione il peso dei trasferimenti (correnti e in conto capitale) che dal 25,4% nel 2002 rappresentano nel 2004 poco meno del 18,5%. Anche in questo caso, tuttavia, nell'esame delle variazioni forte è la differenza tra aree territoriali. Nelle Regioni del Sud i trasferimenti (tra cui particolare rilievo assume il fondo perequativo), costituiscono circa il 39% del totale delle risorse previste mentre nel Nord e nel Centro essi rappresentano, rispettivamente, il 10% e il 13,5% degli stanziamenti iniziali complessivi.

In continua crescita nelle Regioni del Nord il ruolo (almeno nelle previsioni) delle entrate del titolo V, il cui contributo dal 12,6% del 2002 passa ad oltre il 17%; flette il peso nel Centro mentre, pur ancora su importi molto più contenuti, continua ad aumentare la quota nel Sud.

Le previsioni definitive di competenza confermano solo in parte le indicazioni traibili dai bilanci di previsione (tabella 3):

TAB 3

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Le differenze tra previsioni iniziali e definitive**

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	0,1	61,08	10,69	36,07	13,83
	2003	0,2	79,07	20,78	38,40	15,36
	2004	0,8	87,71	37,11	12,43	11,26
Centro	2002	1,8	55,33	10,86	20,91	15,10
	2003	-0,4	64,94	5,12	13,42	10,81
	2004	1,5	65,88	-21,15	65,78	16,90
Sud	2002	0,1	15,97	0,86	217,65	12,60
	2003	0,1	12,59	8,63	22,58	7,63
	2004	-10,8	40,68	15,82	51,25	13,19
TOTALE	2002	0,5	35,95	6,77	40,91	13,81
	2003	0,1	36,58	8,81	28,36	11,95
	2004	-1,6	56,97	1,42	28,75	13,12

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- esse risultano superiori alle iniziali di oltre il 13%. Un dato non dissimile da quello degli anni precedenti;
- in tutte le circoscrizioni la variazione maggiore è concentrata nelle entrate del titolo V che nelle previsioni definitive, risultano superiori di oltre il 28% rispetto a quelle iniziali;
- tra le altre variazioni di particolare rilievo nel 2004 va segnalata la correzione al ribasso operata sulle entrate proprie nelle Regioni meridionali (-10,8%).

Il confronto negli anni dei risultati in termini di stanziamenti definitivi di competenza conferma quanto già rilevato per gli stanziamenti iniziali (tabelle 4 e 5):



TAB 4

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Previsioni definitive di competenza**

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.181.873	7.788.221	233.009	3.967.657	8.382.014	55.552.774
	2003	36.608.950	7.654.983	297.598	3.582.207	9.051.318	57.195.056
	2004	37.849.120	6.193.245	322.362	3.087.941	9.890.980	57.343.649
Centro	2002	17.076.092	4.679.904	638.254	3.132.661	4.885.790	30.412.702
	2003	18.105.991	2.782.489	803.936	3.259.913	4.114.171	29.066.500
	2004	18.207.406	2.470.470	496.908	3.062.269	4.639.356	28.876.409
Sud	2002	13.533.365	9.991.325	541.453	6.309.033	1.986.785	32.361.961
	2003	14.215.556	9.373.198	743.228	8.012.660	2.440.975	34.785.617
	2004	13.975.020	9.540.833	468.796	6.148.638	2.683.695	32.816.982
TOTALE	2002	65.791.330	22.459.450	1.412.716	13.409.351	15.254.589	118.327.437
	2003	68.930.497	19.810.671	1.844.762	14.854.780	15.606.463	121.047.173
	2004	70.031.546	18.204.548	1.288.066	12.298.848	17.214.031	119.037.040

Nord	2002						
	2003	4,06	-1,71	27,72	-9,71	7,98	2,96
	2004	3,39	-19,10	8,32	-13,80	9,28	0,26
Centro	2002						
	2003	6,03	-40,54	25,96	4,06	-15,79	-4,43
	2004	0,56	-11,21	-38,19	-6,06	12,77	-0,65
Sud	2002						
	2003	5,04	-6,19	37,27	27,00	22,86	7,49
	2004	-1,69	1,79	-36,92	-23,26	9,94	-5,66
TOTALE	2002						
	2003	4,77	-11,79	30,58	10,78	2,31	2,30
	2004	1,60	-8,11	-30,18	-17,21	10,30	-1,66

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- nel complesso, si registra una contrazione degli importi di poco meno dell'1,7%, un fenomeno che riguarda prevalentemente le Regioni del Sud in cui il calo raggiunge il 5,7% contro una flessione di solo lo 0,7% del Centro;
- nelle Regioni meridionali il calo riguarda i trasferimenti in conto capitale (-23,3%), le entrate del titolo III (-36,9%) e le entrate del titolo I in flessione di poco meno del 2%;
- nel Centro costanti le entrate proprie, in calo i trasferimenti, crescono gli stanziamenti relativi al titolo V (+12,8%) contro vertendo, pertanto, l'andamento evidenziato nel bilancio di previsione;
- superiore alle previsioni la variazione delle entrate del titolo I nel Nord, si conferma in questa circoscrizione la contrazione dei trasferimenti sia correnti che in conto capitale.

Tali variazioni consentono di leggere nel modo corretto le modifiche nella composizione delle entrate: se è vero infatti che tra il 2002 e il 2004 continua a crescere la quota di risorse assicurata dal titolo I e che, diversamente dal passato, si tratta di un andamento comune a tutte le aree territoriali, questo, nel caso delle Regioni meridionali, è un risultato solo apparente,

frutto della contrazione delle risorse gestite nell'anno dalle Amministrazioni regionali; più netta è invece la crescita del peso delle entrate del titolo V che testimoniano, in tutte le aree territoriali, di un aumento nel ruolo del ricorso al mercato per la copertura delle spese di investimento.

TAB 5

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Composizione previsioni definitive di competenza**

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	63,3	21,16	0,42	15,09	100,00
	2003	64,0	19,65	0,52	15,83	100,00
	2004	66,0	16,19	0,56	17,25	100,00
Centro	2002	56,1	25,69	2,10	16,06	100,00
	2003	62,3	20,79	2,77	14,15	100,00
	2004	63,1	19,16	1,72	16,07	100,00
Sud	2002	41,8	50,37	1,67	6,14	100,00
	2003	40,9	49,98	2,14	7,02	100,00
	2004	42,6	47,81	1,43	8,18	100,00
TOTALE	2002	55,6	30,31	1,19	12,89	100,00
	2003	56,9	28,64	1,52	12,89	100,00
	2004	58,8	25,63	1,08	14,46	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

***Gli accertamenti. Lo scostamento tra previsioni definitive di competenza e accertamenti***

I risultati della gestione confermano le tendenze evidenziate per gli stanziamenti definitivi di competenza ma con alcune accentuazioni (tabelle 6-7):

- si conferma nel confronto con gli esercizi precedenti una contrazione delle somme attivate (-2,8%);
- crescono del 2,6% le entrate proprie del titolo I e del 12% quelle da mutui. Un andamento che compensa la forte riduzione rispetto al 2003 delle somme accertate come trasferimenti correnti e in conto capitale.

Un risultato complessivo con caratterizzazioni diverse nelle aree territoriali: così al Nord la contrazione dei trasferimenti è compensata da una crescita del 3,2% delle entrate del titolo I e da un aumento del 32,9% di quelle per mutuo; nel Centro si conferma la contrazione degli accertamenti del titolo V e dei trasferimenti, una flessione in parte compensata da una crescita delle somme accertate sia come entrate proprie sia come entrate diverse; nel Sud la più lieve riduzione delle somme riconosciute come trasferimenti è controbilanciata da una crescita di circa il 18% delle entrate da indebitamento.

La composizione delle somme accertate rispecchia gli andamenti ora riscontrati:

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

TAB 6

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Accertamenti**

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.091.703	7.379.294	332.119	3.556.567	2.789.676	49.149.359
	2003	36.618.871	7.530.014	446.797	3.000.427	2.241.512	49.837.622
	2004	37.774.499	5.852.112	466.697	2.700.593	2.978.268	49.772.169
Centro	2002	16.370.367	4.392.732	457.969	1.595.174	1.463.828	24.280.070
	2003	17.386.937	3.450.652	508.803	2.215.664	1.140.054	24.702.110
	2004	17.858.710	2.255.202	554.635	1.757.171	705.322	23.131.040
Sud	2002	13.614.653	9.898.767	403.704	5.428.315	1.666.540	31.011.979
	2003	13.414.803	9.806.991	622.822	5.848.227	1.685.432	31.378.275
	2004	13.530.480	9.369.712	442.083	4.722.009	1.986.340	30.050.624
TOTALE	2002	65.076.723	21.670.793	1.193.792	10.580.056	5.920.044	104.441.408
	2003	67.420.611	20.787.657	1.578.422	11.064.318	5.066.999	105.918.007
	2004	69.163.689	17.477.026	1.463.415	9.179.773	5.669.930	102.953.833

Nord	2002						
	2003	4,35	2,04	34,53	-15,64	-19,65	1,40
	2004	3,16	-22,28	4,45	-9,99	32,87	-0,13
Centro	2002						
	2003	6,21	-21,45	11,10	38,90	-22,12	1,74
	2004	2,71	-34,64	9,01	-20,69	-38,13	-6,36
Sud	2002						
	2003	-1,47	-0,93	54,28	7,74	1,13	1,18
	2004	0,86	-4,46	-29,02	-19,26	17,85	-4,23
TOTALE	2002						
	2003	3,60	-4,08	32,22	4,58	-14,41	1,41
	2004	2,59	-15,93	-7,29	-17,03	11,90	-2,80

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

TAB 7

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Composizione accertamenti**

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	71,4	22,25	0,68	5,68	100,00
	2003	73,5	21,13	0,90	4,50	100,00
	2004	75,9	17,18	0,94	5,98	100,00
Centro	2002	67,4	24,66	1,89	6,03	100,00
	2003	70,4	22,94	2,06	4,62	100,00
	2004	77,2	17,35	2,40	3,05	100,00
Sud	2002	43,9	49,42	1,30	5,37	100,00
	2003	42,8	49,89	1,98	5,37	100,00
	2004	45,0	46,89	1,47	6,61	100,00
TOTALE	2002	62,3	30,88	1,14	5,67	100,00
	2003	63,7	30,07	1,49	4,78	100,00
	2004	67,2	25,89	1,42	5,51	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- il peso delle entrate del titolo I raggiunge nel 2004 il 67,2% del totale (era il 62,3% nel 2002), in calo al 25,9% i trasferimenti (erano il 31% nel 2002), mentre crescono al 5,5% le entrate da indebitamento;
- nelle Regioni centrali oltre il 77% delle risorse sono riconducibili ad entrate del titolo I, una quota superiore a quella delle realtà del Nord (76%), mentre nel Sud, pur in crescita, esse costituiscono solo il 45% delle somme accertate;
- nelle Regioni del mezzogiorno cresce inoltre al 6,6% il peso, sul totale delle entrate, di quelle da indebitamento, invertendo gli andamenti degli anni precedenti in cui maggiore era il contributo nelle aree centro-settentrionali.

Ulteriori elementi possono trarsi dall'esame dello scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza, che offrono elementi di valutazione sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento della politica finanziaria regionale (tabella 8).

TAB 8

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Accertamenti su stanziamenti definitivi di competenza**

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	99,7	93,02	142,53	33,28	88,47
	2003	100,0	93,71	150,13	24,76	87,14
	2004	99,8	92,15	144,77	30,11	86,80
Centro	2002	95,9	76,64	71,75	29,96	79,84
	2003	96,0	93,78	63,29	27,71	84,98
	2004	98,1	72,52	111,62	15,20	80,10
Sud	2002	100,6	94,03	74,56	83,88	95,83
	2003	94,4	90,16	90,26	68,10	90,31
	2004	96,8	89,82	94,30	74,02	91,57
TOTALE	2002	98,9	89,91	84,50	38,81	88,26
	2003	97,8	91,95	88,10	32,40	87,53
	2004	98,8	87,39	113,61	32,94	86,49

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

La flessione delle risorse accertate, superiore a quella degli stanziamenti, si traduce naturalmente in una riduzione del rapporto che misura il grado di realizzazione delle previsioni: questo scende all'86,5% contro l'87,5% del 2003 e l'88,3% del 2002. Un risultato su cui incide, come nel passato, il basso livello di realizzazione delle previsioni riguardanti le entrate del titolo V. Gli importi accertati delle somme relative alle entrate da mutui, come è noto, risultano infatti molto variabili: essi costituiscono elemento di garanzia degli equilibri di bilancio ma, nella gestione, vengono attivati solo in presenza di effettive esigenze di copertura. Appena il 32,9% degli stanziamenti si è tradotto in accertamenti.

Le entrate accertate del titolo I rappresentano poco meno del 99% del totale previsto, mentre scendono dal 92% del 2003 all'87,4% del 2004 la realizzazione dei trasferimenti correnti e in conto capitale.

Nel Centro e nel Nord gli accertamenti complessivi rappresentano, rispettivamente, l'80% e l'87% delle previsioni definitive contro il 91,6% del Sud.

Naturalmente sul risultato complessivo pesano i diversi gradi di realizzazione propri dei diversi titoli. Particolarmente alta la realizzazione nel caso dei titolo I, prossima al 100% nel Nord (99,8%) e nel Centro (98,2%), più contenuta ma in crescita nel Sud (dal 94,4 del 2003 al 96,8% del 2004). Un risultato che è 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.

In flessione, in tutte le circoscrizioni, le realizzazioni dei trasferimenti, ma con una accentuazione particolare nelle Regioni del Centro, nelle quali il rapporto passa dal 93,8% al 72,5%

Nel caso del titolo V, il più contenuto rapporto conosce, in termini aggregati, risultati molto diversi a livello territoriale, con realizzazioni crescenti e pari al 74% degli stanziamenti nelle Regioni meridionali mentre risultano di poco superiori al 30% nel Nord e del 15,2% nel Centro. Come già osservato nel passato, se per le entrate del titolo I e dei titoli II e IV una corrispondenza tra previsioni definitive e accertamenti costituisce un indicatore della bontà della politica di programmazione finanziaria, nel caso del titolo V un elevato livello di accertamenti può essere anche indicatore (oltre che di una più puntuale programmazione) di difficoltà che spingono ad una più rapida attivazione delle posizioni debitorie autorizzate a copertura del bilancio annuale.

Si confermano anche nel 2004 forti disomogeneità tra Regioni e aree per il titolo III.

## **1.2 Gli andamenti delle entrate proprie e dei trasferimenti correnti e in conto capitale per area territoriale**

Pur con i limiti ricordati in precedenza, la disponibilità di dati per un triennio di operatività del nuovo sistema di finanziamento, consente una prima valutazione degli andamenti dei principali aggregati di entrata nelle diverse aree territoriali e nelle singole Regioni.

Essi possono fornire una indicazione sulla consistenza dei processi di riduzione delle differenze tra le diverse aree. Nell'analisi ci si riferisce in questo caso ai soli dati relativi agli accertamenti, che meglio si prestano a dar conto dei risultati effettivi nella gestione delle entrate proprie e compartecipate. Come si è detto in precedenza, va considerato che i flussi relativi ai

fondi perequativi sono posti nel titolo II per consentire una lettura più significativa della capacità fiscale effettiva nelle diverse aree territoriali.

Nella tabella 9 le entrate tributarie e le entrate provenienti da contributi e assegnazioni statali nell'ultimo triennio sono riportate in termini *pro-capite*. Il calcolo di numeri indice (ottenuti ponendo ciascun dato territoriale in rapporto con quello medio nazionale) permette di identificare la direzione del processo in corso.

TAB 9

**ENTRATE**  
**ANNI 2002 - 2004**  
**Accertamenti pro capite**

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II+IV	Titolo I	Indice	Titolo II -IV	Indice
				pro capite	Titolo I	pro capite	Titolo II + IV
				in euro			
Nord	2002	35.091.703	10.935.861	1.504	111	469	70
	2003	36.618.871	10.530.441	1.557	112	448	68
	2004	37.774.499	8.552.705	1.606	113	364	66
Centro	2002	16.370.367	5.987.906	1.500	111	549	82
	2003	17.386.937	5.666.317	1.583	114	516	78
	2004	17.858.710	4.012.373	1.626	114	365	66
Sud	2002	13.614.653	15.327.082	979	72	1.102	165
	2003	13.414.803	15.655.218	962	69	1.122	171
	2004	13.530.480	14.091.721	970	68	1.010	184
TOTALE	2002	65.076.723	32.250.849	1.351	100	670	100
	2003	67.420.611	31.851.975	1.392	100	657	100
	2004	69.163.689	26.656.799	1.428	100	550	100

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

Nel complesso, le entrate proprie (approssimate guardando al solo titolo I) crescono tra il 2002 e il 2004 del 6,6% in termini nominali. Nel 2004 sono le Regioni centrali a presentare le entrate *pro-capite* più rilevanti mentre continuano ad ampliarsi i divari: il Centro presenta un livello di entrate *pro-capite* superiore del 14% a quello medio nazionale raggiungendo i 1.626 euro *pro-capite*; di poco inferiore il Nord con 1.606 euro 13% in più della media. Con 970 euro medi *pro-capite* le Regioni meridionali ottengono un livello pari al 68% del valore medio nazionale (erano il 72% nel 2002 e il 69% nel 2003).

Nel caso dei trasferimenti, che comprendono per le Regioni a minor capacità fiscale anche le somme riconosciute in base al fondo perequativo nazionale previsto dal d.lgs. 56/2000, nel periodo osservato l'importo medio *pro-capite* si riduce. Nel Sud la riduzione è tuttavia più lenta. In quest'area gli importi sono di oltre l'84% superiori a quelli medi nazionali. Pressoché costante il valore nel Nord, mentre nel Centro la riduzione è particolarmente sostenuta, portando l'indice su un livello in linea con quello dell'area settentrionale.

Nel complesso, guardando alla somma delle risorse accertate in termini *pro-capite*, in base a entrate proprie o trasferimenti, gli importi risultano pressoché identici nelle diverse circoscrizioni: i valori nel Centro risultano superiori a quelli del Sud e del Nord, ma per importi inferiori ai 20 euro *pro-capite*.

### 1.3 La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

Nella tabella 10 sono messe a confronto le spese effettive regionali (al netto delle contabilità speciali e partite di giro), in termini di stanziamenti definitivi e impegni, con le entrate regionali del titolo I, facendo corrispondere alle voci della spesa quelle relative agli stanziamenti definitivi di competenza e agli accertamenti.

TAB 10

#### ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE (2004)

REGIONI	Spese effettive (correnti + capitale ma al netto rimborso prestiti)		Titolo I		Titolo I /spesa	
	stanziamenti	impegni	stanziamenti	accertamenti	In termini di stanz	accert / impegni
Piemonte	10.181.453	9.415.920	7.069.085	6.955.763	69,4	73,9
Lombardia	24.762.630	18.685.366	14.560.032	14.555.976	58,8	77,9
Veneto	12.358.706	10.153.221	7.124.330	7.137.393	57,6	70,3
Liguria	5.619.047	4.023.277	2.447.083	2.447.241	43,5	60,8
E. Romagna	11.741.915	8.389.227	6.648.590	6.678.126	56,6	79,6
Toscana	9.599.517	8.026.150	5.750.922	5.781.999	59,9	72,0
Umbria	3.089.583	1.823.602	1.236.306	1.224.043	40,0	67,1
Marche	4.127.344	3.286.908	2.469.585	2.440.519	59,8	74,2
Lazio	16.914.805	13.189.380	8.750.593	8.412.149	51,7	63,8
Abruzzo	4.106.879	2.884.099	1.500.882	1.496.946	36,5	51,9
Molise	1.062.053	961.067	333.536	331.668	31,4	34,5
Campania	18.685.187	12.740.733	5.667.317	5.246.267	30,3	41,2
Puglia	9.697.530	7.972.120	4.108.814	4.140.707	42,4	51,9
Basilicata	3.213.445	1.869.216	602.314	490.037	18,7	26,2
Calabria	8.043.245	7.363.736	1.762.157	1.824.855	21,9	24,8
<b>Totale</b>	<b>143.203.339</b>	<b>110.784.022</b>	<b>70.031.546</b>	<b>69.163.689</b>	<b>48,9</b>	<b>62,4</b>
<b>Nord</b>	<b>64.663.751</b>	<b>50.667.010</b>	<b>37.849.120</b>	<b>37.774.499</b>	<b>58,5</b>	<b>74,6</b>
<b>Centro</b>	<b>33.731.249</b>	<b>26.326.040</b>	<b>18.207.406</b>	<b>17.858.710</b>	<b>54,0</b>	<b>67,8</b>
<b>Sud</b>	<b>44.808.339</b>	<b>33.790.971</b>	<b>13.975.020</b>	<b>13.530.480</b>	<b>31,2</b>	<b>40,0</b>
<b>Totale</b>	<b>143.203.339</b>	<b>110.784.022</b>	<b>70.031.546</b>	<b>69.163.689</b>	<b>48,9</b>	<b>62,4</b>

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di preconsuntivo 2004 - Calabria dati di rendiconto 2003

L'obiettivo è quello di valutare il differente margine che ciascuna Regione riesce ad assicurare alla copertura del fabbisogno tramite entrate proprie. Un completamento dell'esame svolto, guardando alla capacità fiscale *pro-capite*, e che consente di misurare l'autonomia fiscale rispetto ai diversi livelli di fabbisogno regionale.

L'analisi considera l'intero ammontare della spesa (quindi anche quella in conto capitale al netto del solo rimborso prestiti) e risente quindi della diversa velocità di realizzazione degli investimenti, nonché delle scelte operate in termini di finanziamento.

L'osservazione dei risultati relativi a stanziamenti e accertamenti consente di aggiungere ulteriori elementi a quanto finora osservato:

- si conferma il più elevato grado di copertura con entrate proprie delle Regioni del Nord (in termini di competenza queste riescono a coprire oltre il 58,5% della spesa, contro il 54% del Centro e il 31,2 delle Regioni del Sud);
- le Regioni del Nord presentano i valori più elevati nel rapporto tra accertamenti e impegni: le entrate proprie coprono quasi il 75% delle spese impegnate;
- le Regioni del Sud segnalano, in termini di impegni, una minore distanza con le altre aree del paese rispetto a quanto osservato in termini di stanziamenti. Un risultato che è da ricondurre ad un più limitato livello di spesa, ma anche ad una maggior lentezza nella traduzione dei fabbisogni in impegni effettivi.

#### **1.4 L'andamento delle entrate da indebitamento**

In precedenza si è fatto riferimento al crescente ricorso per la copertura delle spese di investimento all'indebitamento. Tali tendenze sono oggetto dell'analisi del presente paragrafo, che integra quanto esaminato nella prima parte di questa relazione, nel capitolo in cui è stato approfondita la situazione debitoria delle Regioni, con riferimento alla consistenza riscontrata nel quinquennio 1998-2004 e alla modifica nella tipologia e nella struttura registrata negli anni più recenti.

Nelle tabelle 11 e 12 sono riportati i dati relativi al titolo V delle entrate nell'evoluzione degli ultimi 6 anni, distinguendo i debiti annualmente previsti a pareggio e quelli effettivamente contratti, nonché quelli tradottisi in corrispondenti riscossioni di cassa.

L'importo delle previsioni definitive di competenza ha conosciuto, nell'ultimo anno, una accelerazione (+10,1%). Tra il 1999 e il 2003 la crescita era stata continua anche se, nell'ultimo anno, la variazione a livello nazionale era stata contenuta (+2,2%). In termini assoluti si è passati dai 9.924 milioni di euro del 1999 (si tratta naturalmente del dato in lire convertito solo per consentirne un più agevole confronto) agli oltre 17.200 del 2004. Gli accertamenti sono passati dai 3.795 milioni di euro del 1999 ai quasi 5.670 milioni del 2004 con un profilo che, toccato il suo massimo nel 2002 con 5.920 milioni di accertamenti, flette nel 2003 a circa 5.070 milioni, per ritornare a salire nel 2004.