

INTRODUZIONE

Il volume prende in esame i preventivi 2007 delle regioni presentando, come già avviene dal numero 18, solo le tabelle riepilogative relative alle entrate, agli avanzi e disavanzi di amministrazione e alle spese, secondo la classificazione economica e funzionale. In un apposito allegato statistico vengono anche forniti, con l'ausilio di grafici e tabelle, alcuni dati di sintesi sulle entrate e sulle spese per ciascuno degli anni dal 2002 al 2007. In questa introduzione viene invece evidenziata la struttura attuale della finanza regionale mettendo a confronto i dati sulle entrate e sulle spese per il 2006 con quelli per il 2007. In particolare si esaminano quattro aspetti: l'importanza dei tributi propri e quella dei trasferimenti, liberi e vincolati, per quanto riguarda le fonti di finanziamento e, per le spese, la rilevanza degli avanzi o disavanzi di amministrazione, l'articolazione in settori di intervento nonché il peso e la destinazione dei trasferimenti effettuati dalle regioni.

In valore assoluto, il gettito dei tributi propri per il complesso delle regioni aumenta, rispetto a quello del 2006, del 6,0% (51,2 contro 48,3 miliardi), con incrementi nettamente superiori alla media nelle regioni a statuto speciale (+8,0%) e nelle regioni ordinarie del sud (+ 9,1). Per il complesso delle regioni, i tributi propri rappresentano il 32,4% del totale delle entrate effettive. Valori significativamente diversi si registrano, tuttavia, tra le regioni ordinarie (37,8%) e le regioni speciali (14,6%) dove il sistema di finanziamento è basato soprattutto su compartecipazioni a tributi erariali (cfr. prospetto a). Per quanto riguarda le singole amministrazioni regionali, le previsioni di incremento del gettito raggiungono i valori massimi nei casi seguenti: Molise (+33,6%), Abruzzo e Liguria (+ 21%), Sardegna (+17,8%), Lazio (+16,5%), Sicilia (+10,2%). Dalla tabella 2.10, relativa alle singole imposte, risulta che tali incrementi sono imputabili essenzialmente all'Irap (soprattutto in Abruzzo e Liguria) e all'Addizionale regionale all'Irpef. Quanto appena detto vale anche per il Lazio dove, tuttavia, il maggior gettito di queste due imposte – dovuto all'incremento delle aliquote per far fronte al deficit sanitario – nella tabella menzionata figura alla voce “altre”, visto che la regione, nel bilancio, lo imputa ad un unico capitolo (il n. 121505). E' invece effettivamente da attribuire ad imposte diverse dall'Irap e dall'Addizionale Irpef, l'incremento di gettito relativo alla regione Sardegna: qui, infatti, i tributi propri autonomamente istituiti dalla regione hanno prodotto circa 158 milioni di gettito in più rispetto al 2006¹.

Circa la struttura dei tributi propri, l'Irap (con 36,7 miliardi, +2,9% sul 2005), l'Addizionale regionale all'Irpef (7,3 miliardi, +4,7%) e le tasse automobilistiche (4,6 miliardi, + 2,7%) continuano ad essere il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria delle regioni assicurando circa il 94,8% del totale dei tributi propri.

¹ Nello specifico si tratta dell'imposta sullo scalo di aeromobili e imbarcazioni da diporto e dell'imposta sulle seconde case di proprietà di non residenti.

Prospetto a - Tributi propri delle Regioni - Incidenza % sul totale delle entrate effettive e variazione % del gettito

Regioni	Incidenza % sul totale entrate					Variazione % del gettito			
	2003	2004	2005	2006	2007	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Regioni tut	29,0	30,9	29,9	30,5	32,4	5,5	0,2	7,5	6,0
Regioni spe	11,5	12,5	12,7	12,7	14,6	5,7	4,2	2,9	8,0
Regioni ora	35,2	37,2	35,7	36,3	37,8	5,5	-0,3	8,1	5,8
Regioni ora	45,8	45,9	43,9	42,9	44,4	5,4	-0,9	4,5	4,3
Regioni ora	35,0	38,5	36,9	36,9	38,6	8,4	1,4	10,9	6,9
Regioni ora	19,2	21,0	20,4	23,5	25,1	1,4	-1,0	17,0	9,1

I trasferimenti, pari a 84,6 miliardi, anche nel 2007 rappresentano la principale fonte di finanziamento delle regioni: il 53,5% del totale delle entrate, contro il 54,3% del 2006. All'interno dei trasferimenti, come risulta dal prospetto b, l'80,3% (circa 68 miliardi) è costituito da compartecipazioni a tributi erariali e valori simili si riscontrano sia nelle regioni speciali (81,6%) che in quelle ordinarie (79,7%). L'incidenza delle compartecipazioni sul totale delle entrate, tuttavia, nelle prime è pari al 74,1% e, nelle seconde, solo al 47,3%. Va anche ricordato che, nel caso delle regioni ordinarie, le compartecipazioni, pari a 45,7 miliardi, sono costituite per l'86,7% (39,6 miliardi) da quella al gettito Iva, attribuita in base ai criteri perequativi di cui al d. lgs. 56/2000². Altre componenti importanti dei trasferimenti sono quelli vincolati per spese correnti (9,3 miliardi) e per spese di investimento (6,8 miliardi, contro gli 11,9 del 2006). Questi ultimi, rilevano soprattutto nelle regioni ordinarie del sud dove assicurano, tenendo conto anche di quelli provenienti dall'Unione europea, il 13,3% del totale dei trasferimenti (contro il 22,0% del 2006).

Prospetto b - Composizione % delle entrate per trasferimenti - anno 2007

Regioni	Trasferimenti correnti				Trasfer. per invest.	Totale trasferim.
	devoluzio- ne tributi erariali	altri trasfer. liberi	trasfer. vincolati	totale		
Regioni tutte	80,3	0,6	11,0	91,9	8,1	100,0
Regionispeciali	81,6	1,6	10,9	94,1	5,9	100,0
Regioni ordinarie	79,7	0,1	11,1	90,9	9,1	100,0
Regioni ordinarie nord	82,4	0,0	10,2	92,6	7,4	100,0
Regioni ordinarie centro	86,9	0,0	8,3	95,2	4,8	100,0
Regioni ordinarie sud	73,0	0,2	13,6	86,7	13,3	100,0

² La Lombardia iscrive in bilancio il gettito Iva teoricamente spettante in base ai consumi delle famiglie. Nelle tabelle dell'osservatorio, al fine di consentire la comparabilità dei dati con quelli delle altre regioni, si è tuttavia fatto

Per quanto riguarda le entrate libere da vincoli di destinazione (proprie e da trasferimenti) - nel 2007 pari a 124,1 miliardi (+6,4% sul 2006) - esse incidono sul totale delle entrate per il 78,6% con un incremento di 4,9 punti rispetto al 2006 (cfr. prospetto c). Distinguendo tra regioni ordinarie e speciali, nelle prime l'incidenza delle entrate libere (pari a 94,1 miliardi) sul totale delle entrate aumenta di 4,2 punti raggiungendo il 77,7% e, nelle seconde, di 7,4 punti, andandosi a collocare intorno all'81%³. In entrambi i casi tale incremento dell'autonomia di spesa si deve alla concomitanza di due eventi: da un lato la crescita delle entrate libere ma, dall'altro, la sensibile diminuzione, già segnalata, dei trasferimenti vincolati per investimenti.

Prospetto c - Entrate libere delle Regioni - incidenza % sul totale delle entrate effettive e variazione % annua

Regioni	Incid. % su tot. entrate				Variazione %				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Regioni tut	69,6	71,9	72,5	73,7	78,6	2,5	4,3	7,1	6,4
Regionispe	62,6	68,6	69,1	74,0	81,4	7,1	3,0	9,8	3,6
Regioni ora	72,1	73,0	73,6	73,5	77,7	1,1	4,7	6,3	7,3
Regioni ora	75,1	73,5	74,6	74,4	78,7	3,0	5,2	6,6	6,8
Regioni ora	72,8	73,7	74,2	71,1	76,6	-0,2	6,5	6,4	9,9
Regioni ora	66,9	71,4	71,3	74,2	77,0	-1,0	2,2	5,6	6,0

Passando ora all'analisi delle uscite, va in primo luogo osservato che in Sardegna e Lombardia le spese di competenza per il 2007 sono inferiori alle entrate di competenza, essendo una parte di queste ultime destinata a coprire il disavanzo risultante dai precedenti esercizi. In tutte le altre regioni si manifesta, invece, il fenomeno opposto: le spese di competenza sono cioè superiori alle entrate di competenza, dato che una parte di esse viene coperta con l'avanzo di amministrazione presunto all'inizio dell'esercizio⁴. Nel 2007 quest'ultimo risulta pari, per l'insieme delle regioni, a 31 miliardi (contro i 25,5 miliardi del 2006). Gli avanzi più consistenti (superiori ai 2 miliardi) si manifestano nelle regioni Lazio (2,5 miliardi), Calabria (3,3), Emilia Romagna (6,6 miliardi) e Sicilia (8,9). In queste regioni l'incidenza dell'avanzo sulle spese di competenza è compresa tra un minimo del 13,8% nel Lazio ed un massimo del 38,5% in Sicilia. Questo stesso rapporto è comunque superiore al 10% anche in Molise (11,1%), Basilicata (14,7%), Umbria (16,2%) e Abruzzo (22,6%).

riferimento all'ammontare (nettamente inferiore) effettivamente attribuito in base al riparto del fondo perequativo (cfr. note alle tabelle 1.1 e 1.11).

³ Bisogna però tenere conto che le regioni devono comunque garantire i Livelli essenziali di assistenza in sanità e che l'incidenza di questo settore sul totale delle spese, come viene messo in evidenza più oltre, nelle ordinarie è, in media, pari quasi al doppio di quella che si riscontra delle speciali..

⁴ Fa eccezione solo la Valle d'Aosta dove entrate e spese di competenza sono in pareggio. I valori assoluti degli avanzi e/o disavanzi di ogni regione sono riportati nella tabella 2.1

Circa l'analisi funzionale delle spese effettive delle regioni (cioè al netto delle partite di giro), quelle per il 2007 risultano pari a 182,5 miliardi (contro i 173,6 del 2006, + 5,1%). Anche per questo esercizio si deve richiamare l'attenzione sul peso, indubbiamente rilevante, degli stanziamenti per i quali non è possibile determinare la destinazione, trattandosi di fondi globali per provvedimenti in corso di attuazione o essendo iscritti in capitoli che riguardano più settori (cosa, quest'ultima, particolarmente frequente quando si tratta di risorse comunitarie). Le spese non attribuibili dal punto di vista funzionale, nel 2007, ammontano a 34,1 miliardi (erano 27,8 nel 2006) e rappresentano il 18,7% del totale delle uscite. Esse, comunque, hanno comunque un peso maggiore nelle regioni speciali (35,1%) piuttosto che nelle ordinarie (13,2%) (cfr. prospetto d). Con riferimento alle singole amministrazioni, gli oneri non attribuibili sono pari a più del 20% nei casi seguenti: Friuli Venezia Giulia e Bolzano (21%), Valle d'Aosta 24%, Sardegna (31%), Emilia Romagna (33%), Abruzzo (38,2%), Sicilia (46,1%). In questi casi e, soprattutto, dove si registrano valori superiori al 30%, il bilancio di previsione finisce per essere uno strumento di lettura delle politiche di spesa molto poco significativo.

Passando alle altre voci in cui sono state articolate le spese delle regioni, la più importante resta la sanità alla quale sono destinati 98,4 miliardi, con un incremento sul 2006 pari al 7,4%. La variazione di spesa è, tuttavia, fortemente differenziata tra regioni ordinarie e speciali: nelle prime è pari all'8,1% (con un massimo del 9,8% in quelle del nord) e, nelle seconde, al 3,7%. Sul totale delle spese la sanità incide per il 32,0% nelle regioni speciali e per il 61,2% nelle ordinarie (cfr. prospetto d). Nell'ambito di queste ultime si collocano, inoltre, tutte le regioni nelle quali l'assistenza sanitaria assorbe almeno il 60% delle uscite. Si tratta, in particolare, delle seguenti: Campania (60%), Lazio (62%), Toscana (64%), Puglia (66%), Piemonte, Veneto e Molise (67%), Liguria (69%), Lombardia e Marche (71%).

Un altro settore nel quale le spese aumentano in modo consistente (+7,2%) è quello del trasporto pubblico. Per tale settore risultano destinati 11 miliardi, ed esso, dopo la sanità, è quello che assorbe la quota maggiore del totale delle uscite (6,0%). In ordine decrescente si collocano, poi: l'amministrazione generale con il 5,8% (10,6 miliardi), la tutela del territorio con il 3,4% (6,3 miliardi) e l'assistenza pubblica con il 3,1% (5,6 miliardi), settore, quest'ultimo, dove pure si registra un sensibile incremento di spesa sul 2006 (+12,1%). In tutti i rimanenti settori gli stanziamenti sono inferiori al 3% del totale delle uscite, con un minimo nel caso del turismo (0,5%).

Prospetto d - Composizione % delle spese delle Regioni - classificazione funzionale - previsioni di competenza

Settori funzionali	Regioni tutte		Regioni speciali		Regioni ordinarie		Reg. ordinarie nord		Reg. ordinarie centro		Reg. ordinarie sud	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Amministrazione generale	6,0	5,8	12,1	12,1	3,9	3,7	3,9	3,3	3,7	3,7	4,3	4,3
Istruzione diritto allo studio	2,2	1,8	4,1	3,2	1,6	1,4	1,4	1,3	1,6	1,5	1,9	1,4
Formazione profession.	2,6	1,4	3,4	1,8	2,3	1,2	2,3	1,0	2,6	1,8	2,2	1,2
Assistenza sociale	2,9	3,1	3,9	4,4	2,5	2,6	4,1	4,0	1,5	1,8	1,0	1,1
Sanità	52,7	53,9	32,2	32,0	59,5	61,2	62,8	64,1	61,3	62,9	52,9	55,2
Agricoltura foreste	2,6	2,0	3,4	2,8	2,4	1,7	1,0	0,9	1,8	1,6	5,0	3,0
Industria commercio artig.	2,3	1,7	2,7	1,5	2,2	1,8	1,5	1,4	3,3	2,7	2,2	1,6
Turismo	0,8	0,5	1,6	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,6	0,4	0,6	0,5
Trasporti	5,9	6,0	4,1	2,7	6,5	7,1	5,5	5,8	7,5	9,3	7,2	7,4
Territorio	4,2	3,4	3,6	1,8	4,4	4,0	3,5	2,7	4,5	3,7	5,9	6,2
Edilizia abitativa	1,9	1,7	1,9	1,8	1,9	1,6	0,8	3,7	2,8	2,9	2,7	1,9
Oneri non attribuibili	16,0	18,7	27,1	35,1	12,3	13,2	12,9	6,2	8,8	7,8	14,3	16,0
Totale generale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Circa la spesa per trasferimenti, infine, questa resta la forma tipica di intervento delle regioni. Rispetto al 2006 aumentano gli stanziamenti in valore assoluto (da 129 a 131 miliardi), ma diminuisce la loro incidenza sul totale delle uscite (dal 74,5% al 72,1%) (cfr. prospetto e). Tale rapporto è differenziato in modo significativo tra regioni ordinarie e speciali: nelle prime l'incidenza dei trasferimenti è pari all'78,4%, nelle seconde al 53,2% (cfr. prospetto e). Dato il peso della sanità, in tutte le regioni la quota maggiore dei trasferimenti è ovviamente destinata alle Aziende sanitarie: il 58,7% nelle speciali e il 78,1% nelle ordinarie per le quali si registra anche un sensibile aumento rispetto al 2006 (+3,8 punti). Dopo le ASL si collocano gli enti territoriali (19,2% e 10,5%) e le imprese. L'incidenza dei trasferimenti a queste ultime sul totale dei trasferimenti tende comunque a diminuire, sia nelle regioni speciali (dal 13,6% all'8,8), sia nelle regioni ordinarie (dal 7,5% al 5,1%) e, in particolare, in quelle del sud (dal 12,2% del 2006 al 5,9% del 2007).

Prospetto e - Spese delle regioni per trasferimenti - valori assoluti, incidenza % sul totale spese e distribuzione

Trasferimenti	Regioni tutte		Regioni speciali		Regioni ordinarie		Reg. ordinarie nord		Reg. ordinarie centro		Reg. ordinarie sud	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Ammontare mln €	129.395	131.584	24.878	24.243	104.517	107.341	47.829	50.567	26.497	27.646	30.190	29.127
Incid. % sul tot. spese	74,5	72,1	57,0	53,2	80,4	78,4	81,0	79,6	81,2	82,0	78,8	73,4
Distrib. % per beneficiari												
- amministrazione centrale	0,3	0,1	0,2	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,2	0,4	0,1	0,1
- enti territoriali	12,4	12,1	16,2	19,2	11,4	10,5	9,2	7,1	11,1	10,3	15,2	16,5
- aziende regionali	2,3	2,3	1,4	0,8	2,6	2,6	1,6	1,6	4,0	4,5	2,7	2,5
- aziende sanitarie locali	70,6	74,5	54,8	58,7	74,4	78,1	79,8	82,8	74,6	75,6	65,7	72,2
- enti pubblici	4,1	3,7	10,3	9,3	2,6	2,4	3,4	3,1	1,4	1,8	2,6	1,7
- famiglie	1,6	1,3	3,4	3,0	1,1	0,9	0,9	0,8	1,2	1,1	1,5	1,0
- imprese	8,7	5,8	13,6	8,8	7,5	5,1	4,6	4,0	7,5	6,3	12,2	5,9