

## INTRODUZIONE

Il volume prende in esame i preventivi 2005 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 2000 al 2005. In questa introduzione viene invece evidenziata la struttura attuale della finanza regionale mettendo a confronto i dati sulle entrate e sulle spese per il 2004 con quelli per il 2005. 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 non varia rispetto a quello del 2004 (44,9 contro 44,8 miliardi). Nelle regioni ordinarie del sud e nelle regioni a statuto speciale resta inoltre stabile l'incidenza dei tributi propri sul totale delle entrate effettive (rispettivamente 20,4% e 12,7%). Questo rapporto subisce invece una diminuzione di circa due punti nelle regioni ordinarie del nord e del centro passando, rispettivamente, dal 45,9% al 43,9% e dal 38,5% al 36,9% (cfr. prospetto a). Per quanto riguarda le singole amministrazioni regionali, in alcune il gettito dei tributi propri è previsto in sensibile aumento (superiore al 5%). Rientrano in questo gruppo l'Abruzzo (+5,4%), l'Umbria (+5,6%), la Calabria (+5,7%), il Veneto (+5,8%), la Sicilia (+6,8%), la provincia autonoma di Trento (+ 7,2%) e il Molise (+ 10,1%). L'analisi dei bilanci indica che ciò è da mettere in relazione alle stime sulla dinamica delle entrate derivanti dall'Irap e dall'addizionale Irpef. Nel Molise, tuttavia, contribuisce in modo significativo anche il maggior gettito (1,9 milioni, pari al 12% dell'incremento complessivo) che la regione prevede di incassare dall'imposta regionale sulla benzina, istituita a partire dal 2005 con la l.r. 38 del 2004<sup>1</sup>. Infine, l'unica regione che, per il 2005, prevede una

---

<sup>1</sup> L'imposta regionale sulla benzina, fino al 2005, risulta applicata solo in un'altra regione. Si tratta della Campania che l'ha introdotta nel 2004 e dove fornisce un gettito di circa 40 milioni.

rilevante riduzione del gettito dei tributi propri è la Puglia (-12,0%, essenzialmente per minori entrate Irap)

Circa la struttura dei tributi propri, l'Irap (con 33,3 miliardi, -1,4% sul 2004), l'Addizionale regionale all'Irpef (6,2 miliardi, +10,7%) e le tasse automobilistiche (4,2 miliardi come nel 2004 e nel 2003) continuano ad essere il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria delle regioni assicurando circa il 97,3% del totale dei tributi propri.

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

Regioni	Incidenza % sul totale entrate					Variazione % del gettito			
	2001	2002	2003	2004	2005	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
<i>Regioni tutte</i>	30,5	28,7	29,0	30,9	29,9	6,9	4,3	5,5	0,2
<i>Regioni speciali</i>	11,8	11,5	11,5	12,5	12,7	7,5	4,8	5,7	4,2
<i>Regioni ordinarie</i>	37,4	34,6	35,2	37,2	35,7	6,8	4,3	5,5	-0,3
<i>Regioni ordinarie nord</i>	49,2	42,8	45,8	45,9	43,9	7,4	4,8	5,4	-0,9
<i>Regioni ordinarie centro</i>	35,2	33,4	35,0	38,5	36,9	3,6	4,0	8,4	1,4
<i>Regioni ordinarie sud</i>	20,9	21,1	19,2	21,0	20,4	9,7	2,6	1,4	-1,0

Se nel 2005 quasi il 30% delle entrate delle regioni proviene da tributi propri, il 54,3%, come nel 2004, è assicurato da trasferimenti (81,6 miliardi, +3,4%). La componente più importante è quella dei trasferimenti per compartecipazioni a tributi erariali: complessivamente si tratta di 59,6 miliardi (contro i circa 56 del 2004), dei quali 19,3 a favore delle regioni speciali e 40,3 a favore delle regioni ordinarie. Come risulta dal prospetto b) le compartecipazioni sono ormai, in entrambi i tipi di regione, la principale componente dei trasferimenti (73,3% nelle speciali e 73,1% nelle ordinarie). Ciò nonostante, rispetto al totale delle entrate, esse pesano decisamente di più nelle regioni speciali (50,6%, contro 36,0%).

Restano tuttavia diverse le modalità di attribuzione del gettito dei tributi erariali compartecipati. Mentre nelle speciali si fa generalmente riferimento al gettito prodotto nel territorio di ciascuna, per le ordinarie dei 40,3 miliardi di compartecipazioni, 37,9 (il 94,2% contro il 93% del 2004) sono rappresentati dalle quote di compartecipazione al gettito dell'Iva attribuite in base ai criteri perequativi previsti nel d. lgs. 56/2000<sup>2</sup>. Altre componenti importanti dei trasferimenti sono

<sup>2</sup> 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

quelli vincolati per spese correnti (9,7 miliardi) e per spese di investimento (11,7 miliardi). Questi ultimi, rilevano soprattutto nelle regioni ordinarie del sud dove assicurano, tenendo conto anche di quelli provenienti dall'unione europea, il 21,5% del totale dei trasferimenti (contro il 20,3% del 2004).

*Prospetto b - Composizione % delle entrate per trasferimenti - anno 2005*

Regioni	Trasferimenti correnti				Trasfer. per invest.	Totale trasferim.
	devoluzio- ne tributi erariali	altri trasfer. liberi	trasfer. vincolati	totale		
<i>Regioni tutte</i>	73,2	0,5	12,0	85,6	14,4	100,0
<i>Regionispeciali</i>	73,3	0,7	14,1	88,2	11,8	100,0
<i>Regioni ordinarie</i>	73,1	0,4	10,9	84,4	15,6	100,0
<i>Regioni ordinarie nord</i>	76,8	1,0	11,8	89,7	10,3	100,0
<i>Regioni ordinarie centro</i>	75,4	0,0	10,7	86,0	14,0	100,0
<i>Regioni ordinarie sud</i>	68,3	0,0	10,2	78,5	21,5	100,0

Per quanto riguarda le entrate libere da vincoli di destinazione (proprie e da trasferimenti) - nel 2005 pari a 108,9 miliardi - esse incidono sul totale delle entrate per il 72,5% (+ 0,6 punti rispetto al 2004) (cfr. prospetto c). Considerando tale rapporto un indicatore dell'autonomia di spesa delle regioni, si può osservare che allo stato attuale non esistono differenze significative tra ordinarie e speciali e che, anzi, nelle prime essa sembra più elevata (73,6% contro il 69,1%)<sup>3</sup>.

Rispetto al 2004 il totale delle entrate libere aumenta del 3,0% nelle speciali e del 4,7% nelle ordinarie. In queste ultime, inoltre, la componente "compartecipazioni" fa registrare una crescita sensibile (+ 9,1%, contro + 1,5% nelle speciali).

---

altre regioni, si è tuttavia fatto riferimento all'ammontare (nettamente inferiore) effettivamente attribuito in base al riparto del fondo perequativo (cfr. note alle tabelle 1.1 e 1.11).

<sup>3</sup> 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 nelle ordinarie è, in media, pari quasi al doppio di quella che si riscontra delle speciali. Sottraendo dalle entrate libere le risorse necessarie a garantire i Lea, l'autonomia di spesa delle regioni ordinarie torna ad essere largamente inferiore a quella delle speciali (in proposito cfr. E. Buglione, "La finanza", in ISSIRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2005).

Prospetto c - Entrate libere delle Regioni - incidenza % sul totale delle entrate effettive e variazione % di anno in anno

Regioni	Incid. % su tot. entrate				Variazione %			
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/03	2003/04	2004/05
Regioni tutte	79,1	69,3	69,6	71,9	72,5	6,0	2,5	4,3
Regionispeciali	76,2	61,3	62,6	68,6	69,1	7,2	7,1	3,0
Regioni ordinarie	80,2	72,1	72,1	73,0	73,6	5,7	1,1	4,7
Regioni ordinarie nord	88,0	75,7	75,1	73,5	74,6	4,4	3,0	5,2
Regioni ordinarie centro	75,5	67,1	72,8	73,7	74,2	7,7	-0,2	6,5
Regioni ordinarie sud	72,1	70,9	66,9	71,4	71,3	6,1	-1,0	2,2

Passando ora all'analisi delle uscite, va in primo luogo osservato che in Sardegna e in Lombardia le spese di competenza per il 2005 sono inferiori alle entrate di competenza, essendo una parte di queste ultime destinata a coprire il disavanzo risultante dai precedenti esercizi. Nella maggior parte delle 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'esercizio<sup>4</sup>. Nel 2005 quest'ultimo risulta pari, per l'insieme delle regioni, a 31,2 miliardi, cifra che a sua volta rappresenta il 12,0% del totale delle spese per lo stesso anno. In valori assoluti, gli avanzi più consistenti (superiori ai 2 miliardi) si manifestano in Emilia Romagna (2,5 miliardi), in Calabria (2,9), nel Lazio (3,5), in Campania (5,1) e in Sicilia (6,7). In termini di incidenza sulle spese, valori superiori alla media nazionale si riscontrano in tutte le regioni appena citate – tra le quali spiccano la Campania (27,5%), la Calabria (27,8%) e la Sicilia (30,6%) – nonché in Molise (16,9%), Basilicata (17,0%), Umbria (22,2%) e Abruzzo (25,7%).

Circa l'analisi funzionale delle spese delle regioni per il 2005 - complessivamente pari a 174,2 miliardi (+ 3,6% sul 2004) – si deve sottolineare che resta ancora rilevante il peso 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 hanno comunque un peso maggiore nelle regioni speciali (31,4%) piuttosto che nelle ordinarie (12,4%) (cfr. prospetto d). Con riferimento alle singole amministrazioni, gli oneri non attribuibili

risultano particolarmente elevati in Molise (34,1% del totale delle uscite), in Sicilia (42,5% ) e in Abruzzo (43,6%). In queste regioni, quindi, 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 87,7 miliardi (+2,2% sul 2004). Sul totale delle spese essa incide per il 31,7% nelle regioni speciali e per il 56,7% nelle ordinarie (cfr. prospetto d). Nell'ambito di queste ultime si collocano, inoltre, tutte le regioni nelle quali l'assistenza sanitaria assorbe più del 60% delle uscite. Si tratta, in particolare, delle seguenti: Piemonte (65,1%), Lombardia (66,0%), Liguria (64,8%), Emilia Romagna (62,3%) e Marche (69,9%). Al contrario, l'incidenza minima si riscontra in Valle d'Aosta (16,4%), nelle province autonome di Trento e Bolzano (circa 22%) e in Basilicata (29,9%).

Subito dopo la sanità si collocano l'amministrazione generale per le regioni speciali (4,5 miliardi, 11,6% del totale delle spese contro l'11,3 del 2004) ed i trasporti nelle ordinarie (10,3 miliardi, 7,9%, come nel 2004). Per quanto riguarda gli altri settori, con riferimento agli aggregati del prospetto d) l'incidenza sul totale delle spese non subisce modificazioni di rilievo rispetto al precedente esercizio. Ciò vale anche per i due settori agricoltura e industria, commercio, artigianato. In entrambi i casi restano sui valori del 2004 sia gli stanziamenti in valore assoluto (rispettivamente 4,8 e 4,2 miliardi), sia l'incidenza sul totale delle spese (2,8 e 2,5%).

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	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Amministrazione generale	5,7	5,6	11,3	11,6	3,7	3,7	3,4	3,5	3,5	3,7	4,3	3,9
Istruzione diritto allo studio	2,0	2,2	3,3	3,6	1,5	1,8	1,3	1,3	1,5	2,2	1,8	2,1
Formazione profession.	2,6	2,5	3,4	2,9	2,4	2,4	2,2	2,2	3,1	2,5	2,0	2,6
Assistenza sociale	2,5	2,7	2,2	2,5	2,6	2,7	2,2	4,4	1,3	1,6	4,2	1,4
Sanità	51,0	50,4	30,4	31,7	58,2	56,7	63,6	62,6	61,9	60,3	47,9	46,0
Agricoltura foreste	2,9	2,8	3,8	3,8	2,6	2,4	1,7	1,2	1,9	1,8	4,5	4,5
Industria commercio artig.	2,5	2,5	2,7	2,4	2,5	2,5	2,2	1,8	3,1	3,7	2,5	2,4
Turismo	0,7	0,7	0,9	1,2	0,6	0,6	0,8	0,5	0,7	0,7	0,4	0,5
Trasporti	6,7	6,8	3,3	3,4	7,9	7,9	6,4	6,3	9,3	9,8	8,7	8,5
Territorio	5,2	4,9	3,8	3,7	5,7	5,2	5,2	4,7	5,0	5,4	6,9	5,8
Edilizia abitativa	2,1	1,8	1,8	1,8	2,2	1,8	1,4	1,1	2,7	2,3	2,9	2,5
Oneri non attribuibili	16,0	17,1	33,2	31,4	10,1	12,4	9,7	10,4	5,9	6,0	13,8	19,7
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

<sup>4</sup> I valori assoluti degli avanzi e/o disavanzi di ogni regione sono riportati nella tabella 2.1

Circa la spesa per trasferimenti, infine, questa resta la forma tipica di intervento delle regioni: con 129,6 miliardi (+4,0% sul 2004) essa rappresenta il 55,4% delle uscite per il complesso delle regioni (cfr. prospetto e). Tale rapporto è tuttavia differenziato in modo significativo tra ordinarie e speciali: nelle prime l'incidenza dei trasferimenti è pari all'80,8%, nelle seconde al 55,4% (cfr. prospetto e). La quota maggiore dei trasferimenti è destinata in tutte le regioni alle Aziende sanitarie: il 55,4% nelle speciali e il 69,7% nelle ordinarie. Dopo le ASL si collocano gli enti territoriali (17,7% e 12,8%) e le imprese (12,6% e 10,1%, contro 11,9% e 8,3% nel 2004). Per quanto riguarda i trasferimenti alle imprese va segnalato che essi subiscono un incremento molto elevato nelle regioni ordinarie del sud (nelle quali l'incidenza sul totale dei trasferimenti passa dall'11,0% al 17,1%), soprattutto a causa di quanto si verifica nella regione Campania dove le assegnazioni alle imprese a sostegno degli investimenti passano da 610 milioni a 2,7 miliardi<sup>5</sup>.

*Prospetto e - Spese delle regioni per trasferimenti - valori assoluti, incidenza % sul totale spese e distribuzione per beneficiari - Previsioni di competenza*

Trasferimenti	Regioni tutte		Regioni speciali		Regioni ordinarie		Reg. ordinarie nord		Reg. ordinarie centro		Reg. ordinarie sud	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Ammontare mln €	124.598	129.573	23.603	23.945	100.995	105.628	44.884	46.175	25.974	26.871	30.137	32.582
Incid. % sul tot. spese	74,1	74,5	54,3	55,4	80,9	80,8	82,1	82,6	84,8	82,9	76,3	76,7
<i>Distrib. % per beneficiari</i>												
- amministrazione centrale	0,5	0,3	1,1	0,2	0,3	0,3	0,6	0,6	0,3	0,1	0,0	0,1
- enti territoriali	13,8	13,7	18,7	17,7	12,7	12,8	10,7	10,0	11,1	12,0	16,9	17,6
- aziende regionali	3,3	2,9	1,1	1,1	3,9	3,3	2,1	1,9	6,2	5,7	4,6	3,3
- aziende sanitarie locali	68,1	67,1	54,2	55,4	71,3	69,7	76,7	76,9	70,7	71,1	63,9	58,4
- enti pubblici	3,9	3,7	10,2	9,6	2,4	2,4	3,1	3,2	1,3	1,2	2,2	2,1
- famiglie	1,5	1,6	2,8	3,3	1,1	1,3	1,0	1,2	1,1	1,4	1,4	1,3
- imprese	9,0	10,6	11,9	12,6	8,3	10,1	5,9	6,2	9,3	8,4	11,0	17,1

<sup>5</sup> Tali risorse sono quasi interamente riconducibili agli interventi previsti dal Por Campania e risultano iscritti in capitoli di bilancio che – pur essendo da considerare non attribuibili dal punto di vista funzionale - in termini economici sono dalla stessa regione classificati come trasferimenti ad aziende.