

INTRODUZIONE

Il volume prende in esame i preventivi 2008 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 2003 al 2008. In questa introduzione viene invece evidenziata la struttura attuale della finanza regionale mettendo a confronto i dati sulle entrate e sulle spese per il 2007 con quelli per il 2008. 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.

Il gettito dei tributi propri, per il complesso delle regioni, resta sostanzialmente invariato (- 0,3%, in valori assoluti da 51,2 miliardi del 2007 a 51,0 miliardi del 2008). Nell'ambito delle regioni ordinarie si manifestano, tuttavia, andamenti diversi: al nord e al sud il gettito diminuisce dell'1,8%, mentre al centro aumenta del 3,7%. Rispetto ad una media nazionale del 29,0% (contro il 32,4% del 2008) i tributi propri rappresentano il 33,6% del totale delle entrate effettive nelle regioni ordinarie e solo il 13,5% nelle regioni speciali, dove il sistema di finanziamento è basato soprattutto su compartecipazioni a tributi erariali (cfr. prospetto a). Per quanto riguarda le singole amministrazioni regionali, in alcune si registrano variazioni del gettito sensibilmente diverse dal valore medio nazionale: in aumento in Friuli Venezia Giulia (+ 12,5%); in diminuzione in Sardegna (-10,1%), Puglia (-11,0%), Piemonte (-11,9%) e Molise (-15,1%). Dalla tabella 1.10, relativa alle singole imposte, risulta che tali variazioni sono in ogni caso imputabili all'Irap (soprattutto in Piemonte e Puglia) e all'addizionale regionale all'Irpef (soprattutto in Molise). Fa tuttavia eccezione la Sardegna, dove la diminuzione del gettito rispetto al 2007 dipende dai tributi propri autonomamente istituiti dalla regione (imposta sullo scalo di aeromobili e imbarcazioni da diporto, imposta sulle seconde case di

proprietà di non residenti, imposta di soggiorno), del resto allo stato attuale non più esistenti¹. Circa la struttura dei tributi propri, l'Irap (con 36,9 miliardi, +0,7% sul 2007), l'Addizionale regionale all'Irpef (7,3 miliardi, -0,1%) e le tasse automobilistiche (4,8 miliardi, + 5,4%) continuano ad essere il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria delle regioni assicurando il 95,9% del totale del gettito (un punto in più rispetto al 2007).

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

Regioni	Incidenza % sul totale entrate					Variazione % del gettito			
	2004	2005	2006	2007	2008	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Regioni tutte	30,9	29,9	30,5	32,4	29,0	0,2	7,5	6,0	-0,3
Regioni speciali	12,5	12,7	12,7	14,6	13,5	4,2	2,9	8,0	0,7
Regioni ordinarie	37,2	35,7	36,3	37,8	33,6	-0,3	8,1	5,8	-0,4
Regioni ordinarie nord	45,9	43,9	42,9	44,4	40,4	-0,9	4,5	4,3	-1,8
Regioni ordinarie centro	38,5	36,9	36,9	38,6	32,9	1,4	10,9	6,9	3,7
Regioni ordinarie sud	21,0	20,4	23,5	25,1	22,2	-1,0	17,0	9,1	-1,8

I trasferimenti, pari a 94,8 miliardi (+ 12,1%), anche nel 2008 sono la principale fonte di finanziamento delle regioni: il 53,9% del totale delle entrate, contro il 53,5% del 2007. All'interno dei trasferimenti, come risulta dal prospetto b, l'78,6% (circa 75 miliardi) è costituito da compartecipazioni a tributi erariali e valori simili si riscontrano sia nelle regioni speciali (81,9%) che in quelle ordinarie (77,1%). L'incidenza delle compartecipazioni sul totale delle entrate, tuttavia, nelle prime è pari al 61,0% e, nelle seconde, solo al 36,9%. Va anche ricordato che, nel caso delle regioni ordinarie, le compartecipazioni, pari a 50,1 miliardi, sono costituite per l'95,2% (47,7 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 (11,3 miliardi) e per spese di investimento (8,5 miliardi). Questi ultimi, rilevano soprattutto nelle regioni ordinarie del sud dove assicurano, tenendo conto anche di quelli provenienti dall'Unione europea, il 15,3% del totale dei trasferimenti (contro il 13,3% del 2007).

¹ Per l'imposta di soggiorno è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 102 del 2008. Le altre due imposte sono state invece soppresse dalla stessa regione con la legge finanziaria per il 2009 (l. r. 14 maggio 2009 n. 1, art. 2, commi 14 e 15).

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

Prospetto b - Composizione % delle entrate per trasferimenti - anno 2008

Regioni	Trasferimenti correnti				Trasfer. per invest.	Totale trasferim.
	devoluzio- tributi erariali	altri liberi	trasfer. vincolati	trasfer. vincolati		
Regioni tutte	78,6	0,5	11,9	91,0	9,0	100,0
Regionispeciali	81,9	1,3	8,6	91,9	8,1	100,0
Regioni ordinarie	77,1	0,1	13,5	90,6	9,4	100,0
Regioni ordinarie nord	79,0	0,0	12,7	91,7	8,3	100,0
Regioni ordinarie centro	82,5	0,1	11,6	94,2	5,8	100,0
Regioni ordinarie sud	72,1	0,1	15,3	87,5	12,5	100,0

Per quanto riguarda le entrate libere da vincoli di destinazione (proprie e da trasferimenti) - nel 2008 pari a 131,5 miliardi (+6,0% sul 2007) - esse incidono sul totale delle entrate per il 74,8%, contro il 78,6% del precedente esercizio (cfr. prospetto c). Distinguendo tra regioni ordinarie e speciali, nelle prime l'incidenza delle entrate libere (pari a 98,7 miliardi) sul totale delle entrate scende di 5 punti, collocandosi al 72,7%, e, nelle seconde (82,0%) resta sostanzialmente invariata³.

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

Regioni	Incid. % su tot. entrate					Variazione %				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	
Regioni tutte	71,9	72,5	73,7	78,6	74,8	4,3	7,1	6,4	6,0	
Regionispeciali	68,6	69,1	74,0	81,4	82,0	3,0	9,8	3,6	9,4	
Regioni ordinarie	73,0	73,6	73,5	77,7	72,7	4,7	6,3	7,3	4,9	
Regioni ordinarie no	73,5	74,6	74,4	78,7	76,0	5,2	6,6	6,8	4,0	
Regioni ordinarie ce	73,7	74,2	71,1	76,6	65,5	6,5	6,4	9,9	4,0	
Regioni ordinarie su	71,4	71,3	74,2	77,0	74,5	2,2	5,6	6,0	7,3	

Passando all'analisi delle uscite, va in primo luogo osservato che in Sardegna e Lombardia le spese di competenza per il 2008 sono inferiori alle entrate di competenza, essendo una parte di queste ultime destinata a coprire il disavanzo risultante da 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

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 1.10).

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 nelle speciali..

amministrazione presunto all'inizio dell'esercizio⁴. Nel 2008 quest'ultimo risulta pari, per l'insieme delle regioni, a 35,4 miliardi (contro i 31 del 2007). Gli avanzi più consistenti (superiori ai 2 miliardi) si manifestano nelle regioni Calabria (3,7 miliardi), Lazio (5,7), Emilia Romagna (7,0), e Sicilia (8,8). In queste regioni l'incidenza dell'avanzo sulle spese di competenza è compresa tra un minimo del 21,3% nel Lazio ed un massimo del 35,3% in Sicilia. Valori superiori al 10% si registrano, comunque, anche nelle regioni Marche (12,9%), Umbria (16,6%), Basilicata (19,1%), Molise (20,2%) e Abruzzo (22,5%).

Le spese effettive delle regioni (cioè al netto delle partite di giro), nel 2008 risultano pari a 205,2 miliardi (contro i 182,5 del 2007, + 12,5%). Dal punto di vista dell'analisi funzionale, va sottolineato che continuano ad avere un peso rilevante stanziamenti dei 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 2008, ammontano a 37,3 miliardi (erano 34,1 nel 2007) e rappresentano il 18,2% del totale delle uscite. Esse, comunque, hanno un peso maggiore nelle regioni speciali (34,2%) piuttosto che nelle ordinarie (13,2%) (cfr. prospetto d). Con riferimento alle singole amministrazioni, gli oneri non attribuibili sono pari a più del 20% in tutte le regioni e province ad autonomia differenziata, Trento esclusa, nonché in Emilia Romagna, Abruzzo e Campania.

Passando alle altre voci in cui sono state articolate le spese delle regioni, la più importante è sempre la sanità alla quale sono destinati 114 miliardi, con un incremento sul 2007 pari al 15,8%. La variazione di spesa è, tuttavia, fortemente differenziata tra regioni ordinarie e speciali: nelle prime, infatti è del + 17,1% (con un massimo di + 49,1% in quelle del centro⁵) e, nelle seconde, del + 8,1%.

Sul totale delle spese, la sanità incide per il 32,1% nelle regioni speciali e per il 62,9% nelle ordinarie (cfr. prospetto d). Nell'ambito di queste ultime si collocano,

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

⁵ Il forte incremento in queste regioni si deve al Lazio dove le spese per la sanità si raddoppiano, passando dagli 11 miliardi del 2007 ai 20,2 del 2008.

inoltre, tutte le regioni nelle quali l'assistenza sanitaria assorbe più del 65% delle uscite. Si tratta, in particolare, delle seguenti: Piemonte (65,5%), Lombardia (68,7%), Marche (81,8%), Lazio (75,2%), Puglia (75,5%).

Sensibili incrementi di spesa si manifestano anche per: la formazione professionale (+ 40,7%), gli interventi a sostegno del settore industriale (+19,2%), l'istruzione (+15,9%), i trasporti (+6,5%) e l'amministrazione generale (+6,3%). Questi due ultimi settori – a ciascuno dei quali sono destinati circa 11 miliardi - sono quelli che, dopo la sanità, assorbono la quota maggiore del totale delle spese (rispettivamente, 5,7% e 5,5%).

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	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Amministrazione generale	5,8	5,5	12,1	12,3	3,7	3,3	3,3	2,9	3,7	2,8	4,3	4,4
Istruzione diritto allo studio	1,8	1,9	3,2	3,4	1,4	1,4	1,3	1,5	1,5	1,2	1,4	1,5
Formazione profession.	1,4	1,7	1,8	2,1	1,2	1,6	1,0	2,0	1,8	1,1	1,2	1,5
Assistenza sociale	3,1	3,0	4,4	4,1	2,6	2,6	4,0	4,1	1,8	2,0	1,1	0,9
Sanità	53,9	55,5	32,0	32,1	61,2	62,9	64,1	62,9	62,9	71,3	55,2	55,9
Agricoltura foreste	2,0	1,7	2,8	2,6	1,7	1,4	0,9	0,9	1,6	1,1	3,0	2,5
Industria commercio artig.	1,7	1,8	1,5	1,7	1,8	1,8	1,4	1,6	2,7	2,5	1,6	1,5
Turismo	0,5	0,4	0,7	0,7	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	0,5
Trasporti	6,0	5,7	2,7	3,1	7,1	6,5	5,8	5,9	9,3	7,1	7,4	6,9
Territorio	3,4	3,2	1,8	2,2	4,0	3,5	2,7	3,0	3,7	3,0	6,2	4,8
Edilizia abitativa	1,7	1,4	1,8	1,5	1,6	1,4	3,7	0,9	2,9	2,1	1,9	1,6
Oneri non attribuibili	18,7	18,2	35,1	34,2	13,2	13,2	6,2	15,0	7,8	5,5	16,0	18,0
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 2007 aumentano gli stanziamenti in valore assoluto (da 129 a 149 miliardi), ma resta costante la loro incidenza sul totale delle uscite (circa 72%) (cfr. prospetto e). Tale rapporto è differenziato in modo significativo tra regioni ordinarie e speciali: nelle prime l'incidenza dei trasferimenti è pari all'79,1%, nelle seconde al 52,0%. Dato il peso della sanità, in tutte le regioni la quota maggiore dei trasferimenti è ovviamente destinata alle Aziende sanitarie: il 60,1% nelle speciali e il 79,8% nelle ordinarie. Dopo le ASL si collocano gli enti territoriali (17,6% e 9,3%) e le imprese (7,8% e 4,9%).

ISSIRFA
Osservatorio Finanziario Regionale/Vol. 31

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	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Ammontare mln €	131.584	149.009	24.243	25.577	107.341	123.433	50.567	54.150	27.646	37.760	29.127	31.523
Incid. % sul tot. spese	72,1	72,6	53,2	52,1	78,4	79,1	79,6	79,7	82,0	85,3	73,4	71,8
Distrib. % per beneficiari												
- amministrazione centrale	0,3	0,5	0,1	0,2	0,4	0,5	0,6	0,9	0,4	0,3	0,1	0
- enti territoriali	12,1	10,8	19,2	17,6	10,5	9,3	7,1	7,9	10,3	6,8	16,5	14,9
- aziende regionali	2,3	1,9	0,8	1,2	2,6	2,1	1,6	1,2	4,5	3,3	2,5	2,1
- aziende sanitarie locali	74,5	76,4	58,7	60,1	78,1	79,8	82,8	80,1	75,6	82,7	72,2	75,9
- enti pubblici	3,7	3,8	9,3	10,2	2,4	2,5	3,1	3,9	1,8	1,3	1,7	1,3
- famiglie	1,3	1,2	3	2,9	0,9	0,9	0,8	0,8	1,1	0,9	1	1,1
- imprese	5,8	5,4	8,8	7,8	5,1	4,9	4	5,1	6,3	4,7	5,9	4,7