

## INTRODUZIONE

Il volume prende in esame i preventivi 2006 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 – da questo numero in euro costanti - sulle entrate e sulle spese per ciascuno degli anni dal 2001 al 2006. In questa introduzione viene invece evidenziata la struttura attuale della finanza regionale mettendo a confronto i dati sulle entrate e sulle spese per il 2005 con quelli per il 2006. 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 2005, del 7,5% (48,3 contro 44,9 miliardi), con incrementi nettamente superiori alla media nelle regioni ordinarie del centro e del sud. La dinamica delle entrate da tributi propri si riflette sull'incidenza di questa voce sul totale delle entrate effettive: + 0,6 punti per il complesso delle regioni e + 3,1 punti in quelle ordinarie del sud. Una diminuzione si registra solo nelle regioni ordinarie del nord dove si passa dal 43,9% del 2005 al 42,9% del 2006 (cfr. prospetto a). Per quanto riguarda le singole amministrazioni regionali, le previsioni di incremento del gettito raggiungono i valori massimi nei casi seguenti: Puglia (+37,9%), Sardegna (+ 17,9%), Piemonte (+17,1%), Lazio (+15,2%), Calabria (+14,8%), Campania e Toscana (+12%, circa). Dall'analisi dei bilanci risulta che le imposte maggiormente responsabili di questa crescita sono l'Irap (soprattutto in Sardegna, Piemonte e Puglia) e l'addizionale regionale all'Irpef (soprattutto in Piemonte, Campania, Toscana e Lazio).

Circa la struttura dei tributi propri, l'Irap (con 35,6 miliardi, +7,1% sul 2005), l'Addizionale regionale all'Irpef (7,0 miliardi, +12,3%) e le tasse automobilistiche (4,4 miliardi, + 4,6%) continuano ad essere il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria delle regioni assicurando circa il 97% 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			
	2002	2003	2004	2005	2006	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Regioni tutte	28,7	29,0	30,9	29,9	30,3	4,3	5,5	0,2	6,8
Regioni speciali	11,5	11,5	12,5	12,7	12,7	4,8	5,7	4,2	2,9
Regioni ordinarie	34,6	35,2	37,2	35,7	36,0	4,3	5,5	-0,3	7,3
Regioni ordinarie nord	42,8	45,8	45,9	43,9	42,9	4,8	5,4	-0,9	4,5
Regioni ordinarie centro	33,4	35,0	38,5	36,9	36,9	4,0	8,4	1,4	10,9
Regioni ordinarie sud	21,1	19,2	21,0	20,4	22,5	2,6	1,4	-1,0	11,9

Come nel 2005, il 54,3% delle entrate delle regioni è assicurato da trasferimenti (85,9 miliardi, +5,3%). La componente più importante è quella dei trasferimenti per compartecipazioni a tributi erariali: complessivamente si tratta di 63,8 miliardi (contro i circa 60 del 2005), dei quali 21,9 a favore delle regioni speciali e 42,0 a favore delle regioni ordinarie. Come risulta dal prospetto b) le compartecipazioni sono la principale componente dei trasferimenti in entrambi i tipi di regione (73,9% nelle speciali e 74,5% nelle ordinarie). Ciò nonostante, rispetto al totale delle entrate, esse pesano decisamente di più nelle regioni speciali (55,9%, contro 35,2%).

Restano tuttavia diverse le modalità di attribuzione del gettito dei tributi erariali compartecipati. Mentre nelle speciali si dovrebbe fare generalmente riferimento al gettito prodotto nel territorio di ciascuna<sup>1</sup>. Per le ordinarie, invece, dei 42 miliardi di compartecipazioni, 39,6 (il 94,3%, come nel 2005) 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 quelli vincolati per spese correnti (9,7 miliardi) e per spese di investimento (11,9 miliardi). Questi ultimi, rilevano soprattutto nelle regioni ordinarie del sud dove assicurano,

<sup>1</sup> Si è usato il condizionale in quanto il riferimento al gettito prodotto nel territorio in alcuni casi è molto labile o, addirittura, inesistente. Un esempio tipico è rappresentato dalle somme attribuite dallo Stato alla regione Valle d'Aosta in sostituzione del gettito dell'Iva all'importazione, soppressa nel 1992 (290 milioni nel 2006). Tale entrata nel bilancio della regione è considerata tra le compartecipazioni, pur trattandosi, a tutti gli effetti, di un vero e proprio trasferimento libero da vincoli di destinazione (e come tale è stato classificato nelle tabelle dell'Osservatorio finanziario, a partire da questo numero).

<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 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).

tenendo conto anche di quelli provenienti dall'unione europea, il 22,0% del totale dei trasferimenti (contro il 21,5% del 2005).

Prospetto b - Composizione % delle entrate per trasferimenti - anno 2006

Regioni	Trasferimenti correnti				Trasfer. per invest.	Totale trasferim.
	devoluzio- ne tributi erariali	altri trasfer. liberi	trasfer. vincolati	totale		
Regioni tutte	74,4	0,6	11,2	86,2	13,8	100,0
Regionispeciali	73,9	1,3	13,0	88,1	11,9	100,0
Regioni ordinarie	74,6	0,3	10,3	85,2	14,8	100,0
Regioni ordinarie nord	79,1	0,3	12,4	91,8	8,2	100,0
Regioni ordinarie centro	74,5	0,4	10,6	85,5	14,5	100,0
Regioni ordinarie sud	70,2	0,2	8,0	78,4	21,6	100,0

Per quanto riguarda le entrate libere da vincoli di destinazione (proprie e da trasferimenti) - nel 2006 pari a 116,6 miliardi(+7,1% sul 2005) - esse incidono sul totale delle entrate per il 73,7% (+ 1,2 punti rispetto al 2005) (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(rispettivamente 73,5% e 74,0%)<sup>3</sup>.

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

Regioni	Incid. % su tot. entrate					Variazione %		
	2002	2003	2004	2005	2006	2003/04	2004/05	2005/06
Regioni tutte	69,3	69,6	71,9	72,5	73,7	2,5	4,3	7,1
Regionispeciali	61,3	62,6	68,6	69,1	74,0	7,1	3,0	9,8
Regioni ordinarie	72,1	72,1	73,0	73,6	73,5	1,1	4,7	6,3
Regioni ordinarie nord	75,7	75,1	73,5	74,6	74,4	3,0	5,2	6,6
Regioni ordinarie centro	67,1	72,8	73,7	74,2	71,1	-0,2	6,5	6,4
Regioni ordinarie sud	70,9	66,9	71,4	71,3	74,2	-1,0	2,2	5,6

<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, Quarto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia, Giuffrè, Milano, 2007).

Passando ora all'analisi delle uscite, va in primo luogo osservato che in due regioni (Sardegna e Lombardia) le spese di competenza per il 2006 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'esercizio<sup>4</sup>. Nel 2006 quest'ultimo risulta pari, per l'insieme delle regioni, a 25,5 miliardi (contro i 31,2 miliardi del 2005). Gli avanzi più consistenti (superiori ai 2 miliardi) si manifestano nelle regioni Lazio (2,5 miliardi), Calabria (3,0), Emilia Romagna (4,2 miliardi) e Sicilia (6,4). In queste regioni l'incidenza dell'avanzo sulle spese di competenza è compresa tra un minimo del 14,7% nel Lazio ed un massimo del 28,6% in Sicilia. Questo stesso rapporto assume tuttavia valori elevati anche in Basilicata (15,8%), in Umbria (17,5%) e in Abruzzo (25,9%).

Circa l'analisi funzionale delle spese effettive delle regioni (cioè al netto delle partite di giro), quelle per il 2006 risultano pari a 173,6 miliardi (contro i 173,9 del 2005). 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 2006 ammontano a 27,8 miliardi (erano 29,7 nel 2005) e rappresentano il 16,0% del totale delle uscite. Esse, comunque, hanno comunque un peso maggiore nelle regioni speciali (27,1%) piuttosto che nelle ordinarie (12,3%) (cfr. prospetto d). Con riferimento alle singole amministrazioni, gli oneri non attribuibili risultano particolarmente elevati in Liguria ed Emilia Romagna (circa 20% del totale delle uscite) e soprattutto in Sicilia (34,0%) e in Abruzzo (42,8%) nelle quali il bilancio di previsione finisce, quindi, 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 91,4 miliardi. Dato che nel 2005 erano stati complessivamente stanziati 87,8 miliardi si registra un incremento delle spese pari al 4,2%. La variazione di spesa è, tuttavia, fortemente differenziata tra regioni ordinarie e speciali: nelle prime è

---

<sup>4</sup> 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

pari al 4,4% (con un massimo del 6,1% in quelle del nord) e, nelle seconde, al 2,8%. Sul totale delle spese la sanità incide per il 32,2% nelle regioni speciali e per il 59,4% 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: Veneto e Liguria (circa 60%), Marche, Piemonte e Puglia (circa 65%), Toscana (66,2%), Lombardia (68,0%). Al contrario, l'incidenza minima si riscontra in Valle d'Aosta (17,5%), nelle province autonome di Trento e Bolzano (circa 23%) e in Basilicata (26,7%).

Subito dopo la sanità si collocano l'amministrazione generale nelle regioni speciali (5,3 miliardi, 12,1% del totale delle spese contro l'11,6 del 2005) ed i trasporti nelle ordinarie (8,5 miliardi, 6,5% rispetto al 7,9% del 2005). 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 2005 sia gli stanziamenti in valore assoluto (rispettivamente 4,6 e 4,0 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	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Amministrazione generale	5,6	6,0	11,6	12,1	3,7	3,9	3,5	3,9	3,7	3,7	3,9	4,2
Istruzione diritto allo studio	2,2	2,2	3,6	4,1	1,8	1,6	1,3	1,4	2,2	1,6	2,1	1,9
Formazione profession.	2,5	2,6	2,9	3,4	2,4	2,3	2,2	2,3	2,5	2,6	2,6	2,2
Assistenza sociale	2,7	2,9	2,5	3,9	2,7	2,6	4,4	4,1	1,6	1,5	1,4	1,1
Sanità	50,4	52,6	31,7	32,2	56,7	59,4	62,6	62,8	60,3	61,3	46,0	52,6
Agricoltura foreste	2,8	2,6	3,8	3,4	2,4	2,4	1,2	1,0	1,8	1,8	4,5	5,0
Industria commercio artig.	2,5	2,3	2,4	2,7	2,5	2,2	1,8	1,5	3,7	3,3	2,4	2,2
Turismo	0,7	0,8	1,2	1,6	0,6	0,5	0,5	0,3	0,7	0,6	0,5	0,6
Trasporti	6,8	10,2	3,4	4,1	7,9	6,5	6,3	5,5	9,8	7,5	8,5	7,2
Territorio	4,9	8,2	3,7	3,6	5,2	4,5	4,7	3,5	5,4	4,5	5,8	6,0
Edilizia abitativa	1,8	6,4	1,8	1,9	1,8	1,9	1,1	0,8	2,3	2,8	2,5	2,7
Oneri non attribuibili	17,1	6,2	31,4	27,1	12,4	12,3	10,4	12,9	6,0	8,8	19,7	14,3
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 2005 resta invariata sia la spesa in valori assoluti ( 129,4 miliardi) sia la sua incidenza sul totale delle uscite (74,5%) (cfr. prospetto e). Tale rapporto è tuttavia differenziato in modo significativo tra ordinarie e speciali: nelle prime l'incidenza dei trasferimenti è pari all'80,3%, nelle seconde al 57,0% (cfr. prospetto e). La quota maggiore dei trasferimenti è destinata in tutte le regioni alle Aziende sanitarie: il 55,8% nelle speciali e il 74,3% nelle ordinarie, per le quali si registra un sensibile aumento rispetto al 2005, in conseguenza della dinamica delle loro spese

sanitarie. Dopo le ASL si collocano gli enti territoriali (16,2% e 11,4%) e le imprese. L'incidenza dei trasferimenti a queste ultime sul totale dei trasferimenti appare in crescita nelle regioni speciali (dal 12,6% al 13,6%), ma in sensibile diminuzione nelle regioni ordinarie (dal 10,1% al 7,5%) e, in particolare, in quelle del sud (dal 17,1% del 2005 al 12,2% del 2006).

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	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Ammontare mln €	129.865	129.491	23.947	24.878	105.918	104.613	46.175	47.829	27.160	26.497	32.582	30.286
Incid. % sul tot. spese	74,5	74,5	55,4	57,0	80,8	80,3	82,6	81,0	82,9	81,2	76,7	78,5
Distrib. % per beneficiari												
- amministrazione centrale	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,6	0,5	0,1	0,2	0,1	0,1
- enti territoriali	13,7	12,4	17,7	16,2	12,8	11,4	10	9,2	12	11,1	17,6	15,2
- aziende regionali	2,9	2,3	1,1	1,4	3,3	2,6	1,9	1,6	5,7	4	3,3	2,7
- aziende sanitarie locali	67,1	70,6	55,4	54,8	69,7	74,3	76,9	79,8	71,1	74,6	58,4	65,5
- enti pubblici	3,7	4,1	9,6	10,3	2,4	2,6	3,2	3,4	1,2	1,4	2,1	2,6
- famiglie	1,6	1,6	3,3	3,4	1,3	1,2	1,2	0,9	1,4	1,2	1,3	1,6
- imprese	10,6	8,7	12,6	13,6	10,1	7,5	6,2	4,6	8,4	7,5	17,1	12,2