

Permangono inoltre le difficoltà già esistenti nel processo di risanamento avviato sin dal 1994 sulla base di un mutuo di ingente importo concesso dalla Cassa dd.pp. per 1.203 miliardi da erogare in tre *tranche* e con garanzia per il pagamento degli oneri consistente nella previa decurtazione di quota parte del fondo comune spettante e poi di corrispondente importo dell'accisa sulla benzina. Inoltre, 2.200 miliardi [v. relazione di accompagnamento al rendiconto 1996] per una linea di credito concessa da un *pool* di banche in relazione alla ricontrattazione di situazioni debitorie pregresse.

A fronte di tale assai grave situazione debitoria, a riguardo della quale si fa rinvio a quanto già riferito nella relazione dello scorso anno e più in dettaglio nella relazione sulla finanza regionale anni 1990-1994 [SS.RR. 12.1.1996 n. 1/'96], restano situazioni prive di copertura e non incluse nella costruzione degli equilibri di bilancio 1997 e 1998. Si tratta di circa 934 miliardi di "carte contabili" [482 mld per il '97 e 452 mld per il '98], cioè pagamenti privi di mandati, eseguiti in anticipazione dal tesoriere regionale a seguito di procedure giudiziarie, per pagamenti di contributi obbligatori o per ordine diretto della Regione. Agli indicati debiti extra-bilancio occorre innanzitutto restituire regolare contabilizzazione riportando le relative poste in bilancio, per offrire trasparenza alla situazione finanziaria della Regione altrimenti offuscata da partite ingenti di un "sommerso" che alimenta tuttavia ulteriori oneri per interessi e costi aggiuntivi per il protrarsi di situazioni in sofferenza. Ad aggravare la situazione contribuisce poi la gestione degli anni 1997 e 1998 delle aziende sanitarie ove si registra un disavanzo pari rispettivamente a 367 miliardi e 451 miliardi solo in parte coperto dai ripiani a carico del bilancio Stato mentre già stimato in 684 miliardi è il disavanzo per il 1999.

Rispetto a quanto rilevato lo scorso anno nella relazione sulla finanza regionale [SS.RR. Del. 24.3.1998 n. 22], va tuttavia positivamente riscontrata per la Puglia maggiore puntualità nell'assolvimento delle regole che presiedono alla tenuta delle contabilità, nonché alle attività di redazione e predisposizione di bilanci e dei rendiconti, che per la prima volta - quest'anno - recuperano il ritardo nei tempi di approvazione. Il che, senza dubbio, è un segnale di volontà politica rivolta a perseguire obiettivi di risanamento finanziario e di regolarità nell'azione amministrativa.

Sotto altro aspetto è anche da considerare come risultino ancora elevate per la Regione Puglia le disponibilità esistenti presso la tesoreria generale nonostante le riduzioni originate dalle restrizioni dei pagamenti dal bilancio dello Stato a fronte del superamento dei limiti di giacenza previsti [art. 1, co. 144, l. 662 del 1996]; a fine '98 ammontano a 2.407 miliardi nel totale dei conti infruttiferi accesi presso la tesoreria generale e denunciano importi elevati a confronto con altre realtà territoriali.

Analoga la questione della liquidità di cassa della *Campania*. L'equilibrio di bilancio dell'anno '97 [non disponibili per le previsioni definitive i dati di rendiconto '98] include infatti in entrata 4.131 miliardi di fondo cassa. In realtà le giacenze ascendono a fine '96 ad un importo superiore [5.404 mld] e su di esse l'esigenza è di una trasparente ricostruzione delle cause di formazione. Da notare che a fine '97 il livello delle giacenze risulta pari a 3.646 miliardi con una riduzione del 32,5%, cui peraltro segue un nuovo picco a fine '98 con una giacenza che si riporta, con 5.139 miliardi, ai valori di fine anno '96.

Quanto alla Regione Lazio, i suesposti dati unitamente alle analisi di gestione '96 e '97 consentono di riscontrare, a differenza dello scorso anno, l'esatta appostazione negli stanziamenti definitivi del saldo negativo, pari a 1.928 miliardi a fronte di mutui per investimenti non stipulati nel '96 per importo sostanzialmente corrispondente.

5. Considerazioni generali sulle entrate

5.1. Nuove disposizioni in materia di federalismo fiscale [d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56]

L'anno 1999, con la legge delega 133 segna un importante punto di arrivo nel processo di graduale superamento del sistema di finanza regionale "derivata", ove la quasi totalità delle risorse attribuite alle Regioni era costituito da trasferimenti dal bilancio Stato per di più in larga misura vincolati, alla volta di una disciplina fiscale, se non propriamente autonoma, quanto meno caratterizzata da risorse provenienti da tributi propri regionali e da compartecipazioni a tributi erariali.

Tappe decisive in questo cammino sono state: i) la riduzione del fondo comune regionale sostituito con la quota-ex erario dell'imposta automobilistica [d.lgs. 504/92 e legge 500/92, fin. '93]; ii) l'attribuzione alle Regioni di contributi sanitari con altrettanta

decurtazione del FSN [d.lgs. 502/92]; iii) l'abolizione di numerosi trasferimenti fra cui le cosiddette entrate storiche regionali [fondo comune e fondo per programmi di sviluppo], i finanziamenti per l'agricoltura e altri, compensati con la quota di compartecipazione all'accisa sulla benzina e un fondo perequativo per la differenza [artt. 3 e 4, legge 549/95].

Il decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56, nel dare attuazione alla delega recata all'art. 10 della legge 133/99, colma un ulteriore tratto in direzione del federalismo fiscale disponendo la soppressione, dall'anno 2001, dei seguenti trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario per un ammontare complessivo di 39.698 miliardi [art. 1].

**TRASFERIMENTI DA SOPPRIMERE
BILANCIO DI PREVISIONE 2001**

(in milioni)

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	PARTE CORRENTE						PARTE CAPITALE			TOTALE GENERALE (A) + (B)
	CAP 3790 TESORO (Ex CAP 5951) <i>Indennizzi di usura</i>	CAP 3862 TESORO <i>Riduzione sovratassa diesel</i>	CAP 3742 (Ex CAP 5934) <i>ARIEL</i>	CAP 1527 RIC. SCIENT. <i>Borse di studio</i>	CAP 3700 (Ex CAP 5941) <i>FSN di parte corrente (*)</i>	TOTALE (A)	CAP 9260 TESORO (Ex CAP 7412) <i>Fondo per la montagna</i>	CAP 9100 (Ex CAP 7900) <i>FSN di parte capitale</i>	TOTALE (B)	
PIEMONTE	1.589	5.586	46.671	4.433	2.786.000	2.844.479	16.444	20.788	37.232	2.881.711
LOMBARDIA	1.235	13.127	94.792	13.593	1.083.000	1.205.747	9.102	43.255	52.357	1.258.104
VENETO	1.090	9.058	26.524	8.613	2.475.000	2.502.485	5.068	21.466	26.534	2.529.059
LIGURIA	455	1.663	11.792	3.502	2.042.000	2.059.412	5.777	8.039	13.816	2.073.228
EMILIA ROMAGNA	1.335	8.416	42.936	16.188	2.149.000	2.217.875	6.136	19.021	25.157	2.243.032
TOSCANA (**)	1.097	4.798	33.873	13.832	2.930.562	2.984.162	8.649	17.076	25.925	3.010.088
UMBRIA	319	2.275	328	3.495	1.048.000	1.054.417	3.685	4.003	7.688	1.062.105
MARCHE	796	3.194	3.598	11.258	1.190.000	1.208.846	6.716	6.995	13.711	1.222.557
LAZIO	923	10.794	38.026	12.604	2.940.000	3.003.347	5.369	25.214	30.583	3.033.929
ABRUZZO	751	2.859	5.581	4.190	1.649.000	1.662.361	11.584	6.158	17.742	1.680.103
MOLISE	138	933	0	1.063	549.000	551.134	4.880	1.606	6.486	557.620
CAMPANIA	641	12.237	0	16.597	8.097.000	8.126.675	11.019	38.689	49.708	8.176.282
PUGLIA	680	10.604	5	4.266	5.460.000	5.475.557	4.872	19.790	24.661	5.500.217
BASILICATA	287	1.823	1.152	188	958.000	961.451	9.175	4.060	13.235	974.685
CALABRIA	782	3.632	10.174	6.512	3.446.000	3.467.100	14.126	13.901	28.027	3.495.127
TOTALE R.S.O.	12.318	91.000	316.652	120.537	38.784.562	39.325.069	123.000	250.000	373.000	39.698.069

FONTE: Relazione tecnica di accompagnamento a d.lgs 56/2000

NB: Sono state escluse le spese a pluriennalità determinata ivi comprese le annualità per limiti di impegno, le rate di ammortamento mutui e gli interventi per le aree depresse.

Non sono altresì comprese le gestioni speciali (fondi per l'edilizia-CIER, fondo per l'innovazione tecnologica, ecc.) e il fondo di compensazione regionale.

(*) Stima per il 2001, tenuto conto del gettito IRAP al netto della quota destinata all'ex fondo perequativo di cui all'art. 3 della legge 549/95 e dell'addizionale regionale IRPEF destinata alla spesa sanitaria;

(**) Tenuta di S. Rossore per lire 4,562 min. (art. 4, L. n. 87/99).

I trasferimenti soppressi sono compensati con l'istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto [IVA] e con l'aumento alle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF [di cui all'art. 50, comma 3, d.lgs. 446/97] e della quota di compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina [v. art. 3, co. 12, legge 549/95, come modificato da art. 17, co. 22, legge 449/97].

A decorrere dall'anno 2001, l'aliquota di compartecipazione all'IVA è fissata nella misura del 25,7% del gettito nazionale realizzato nel penultimo anno precedente, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE [art. 2, comma 2]. Il gettito è attribuito "figurativamente" a ciascuna Regione e assume, come indicatore di base imponibile, la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Tale attribuzione, seppure di carattere figurativo, ha la finalità di evidenziare e rendere trasparenti i processi di redistribuzione delle quote di compartecipazione, a fronte del richiesto concorso alla solidarietà interregionale.

Per quanto riguarda l'addizionale all'IRPEF le relative aliquote, previste dall'art. 50, comma 3, del d.lgs. 446/97, sono elevate a decorrere dall'anno 2000 dello 0,4 di punto percentuale e assommano rispettivamente allo 0,9% e all'1,4%.

Di 8 lire al litro è elevata la quota di accisa sulla benzina spettante alle Regioni a partire dal 2001 per un totale di lire 250¹.

La relazione tecnica di accompagnamento allo schema di decreto prefigura una situazione di equilibrio sintetizzata per il 2001 nel seguente quadro finanziario:

¹ Va ricordato che l'art. 3, commi 1 e segg. della legge 549/95 ha disposto la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario previsti dai due "fondi storici", fondo comune regionale e fondo per i programmi regionali di sviluppo [art. 8 e 9 della legge 281/170]. Insieme a questi sono stati soppressi trasferimenti previsti da altre leggi per un complesso di 11.423 miliardi di competenza per il 1996. In sostituzione di tali entrate è stata attribuita alle Regioni [art. 3, comma 12] un'a compartecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione venduta sul territorio di ciascuna Regione pari a lire 350/litro, ridotte poi dal 10 gennaio 1998 a 242 lire [legge 449/197, art. 17, comma 22], a fronte di previsto maggiore introito per tassa automobilistica a seguito di incorporazione della tassa sulle patenti.

MAGGIORI FINANZIAMENTI ALLE REGIONI	39.698
- compartecipazione IVA	35.937
- accisa benzina	177
- add.le Regionale IRPEF	3.584
TRASFERIMENTI ALLE REGIONI SOPPRESSI	39.698

La disaggregazione dei trasferimenti soppressi è riprodotta nella precedente tabella [TAB. 13/REG] ove sono gli importi riferiti a ciascuna Regione; nella seguente tabella sono invece indicate le risorse sostitutive attribuite per addizionale IRPEF e maggiorazione quota accisa benzina nonché, per differenza, la compartecipazione IVA riferita all'anno 2001, con totale incidenza accordata alla spesa storica e determinazione del concorso, delle Regioni eccedenti, al fondo di solidarietà interregionale valevole a compensare interamente le Regioni con minori entrate proprie rispetto ai trasferimenti aboliti.

TAB 14/REG

SOSTITUZIONE DEI TRASFERIMENTI CON COMPARTECIPAZIONE ENTRATA E RIPARTO FONDO DI SOLIDARIETA' NAZIONALE
ANNO 2001

(in miliardi)

REGIONI	TOTALE TRASF. DA SOPPRIMERE	ACCISA (+ 8 lire al litro)	ADDIZIONALE REGIONALE E ALL'IRPEF 0,4%	DIFFERENZA (A-B-C)	GETTITO ANTIC. COMP. REG. ALL'IVA	CONC. AL FONDO SOLIDARIETA'	FONDO SOLIDARIETA' NAZIONALE
	A	B	C				
PIEMONTE	2.882	17	400	2.465	3.334	869	
LOMBARDIA	1.258	34	950	274	7.539	7.265	
VENETO	2.529	19	387	2.123	3.667	1.544	
LIGURIA	2.073	6	132	1.935	1.419	0	-516
EMILIA ROMAGNA	2.243	18	394	1.831	3.512	1.681	
TOSCANA	3.010	16	285	2.709	2.801	92	
UMBRIA	1.062	3	54	1.005	603	0	-402
MARCHE	1.223	6	100	1.117	1.179	62	
LAZIO	3.034	21	354	2.659	3.855	1.196	
ABRUZZO	1.680	5	67	1.608	867	0	-741
MOLISE	558	1	14	543	192	0	-351
CAMPANIA	8.176	13	204	7.959	3.104	0	-4.855
PUGLIA	5.500	11	161	5.328	2.371	0	-2.957
BASILICATA	975	1	23	951	312	0	-639
CALABRIA	3.495	6	59	3.430	1.183	0	-2.247
TOTALE	39.698	177	3.584	35.937	35.938	12.709	-12.708

FONTE: Relazione tecnica di accompagnamento a d.lg. 56/2000

Per gli anni successivi al 2001 l'equilibrio dovrebbe essere assicurato - a parere della relazione tecnica - dall'evoluzione delle basi imponibili dei tributi e delle compartecipazioni a quelli erariali, in correlazione alla crescita del PIL.

A tale proposito va tuttavia considerato come la suaccennata ipotesi previsiva appare condizionata, con riguardo ai bilanci regionali, al contenimento della dinamica di fabbisogni di spesa e in particolare della spesa sanitaria entro tassi di crescita non superiori alla crescita del PIL. C'è da dire a riguardo che il meccanismo su cui si fonda il processo di definizione delle risorse sostitutive prescinde totalmente dalla reiterata sottodotazione del fondo sanitario nazionale rispetto a fabbisogni che, tramite ripiani assunti a proprio carico dello Stato, recano il riconoscimento della giustificazione delle spese oltre i limiti del finanziamento. L'ipotesi, del resto paventata nelle stesse analisi tecniche del Tesoro, dei Servizi studi di Camera e Senato, dell'Ufficio bilancio Camera è per una crescita della spesa sanitaria ad un tasso superiore all'evoluzione del PIL causata, fra l'altro, dal progressivo invecchiamento della popolazione nonché dal maggior costo delle prestazioni conseguente al miglioramento delle tecniche diagnostiche.

A tale riguardo merita osservare come la spesa sanitaria negli ultimi quattro anni sia cresciuta ad un tasso annuale medio del 6,3% e, quel che più conta, abbia sempre confermato livelli di fabbisogno superiori alle risorse attribuite [v sul punto: Parte III[^], par. 4.4.1.]. Va pure ricordato che l'anno 1999 ha usufruito di una consistente integrazione al fondo sanitario; il quale, originariamente fissato in 45.237 miliardi [al lordo dei 1.614 mld condizionati agli accordi - di cui all'art. 28, legge 448/'98 - v. Parte III, par. 4.4.], è stato aumentato di ulteriori 4.950 miliardi, per un totale di 50.187 miliardi.

Densa di interrogativi è la previsione recata nella relazione tecnica con riguardo ai trasferimenti da sopprimere e alle relative compensazioni [v. TAB. 13/REG], laddove la disaggregazione dei primi mostra la decisa prevalenza del FSN: 38.785 miliardi, sul totale di 39.698 miliardi; con la conseguenza che tutto il nuovo sistema di federalismo fiscale preordinato dal d.lgs. 56/2000 - salve le rideterminazioni relative al conferimento delle funzioni ai sensi della legge 59/97 - si risolve in prima battuta in un nuovo sistema

di finanziamento della sanità o meglio dell'assistenza sanitaria [con le esclusioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 56/2000].

Con riferimento alle precedenti tabelle 13/REG e 14/REG va pure osservato come sia poco plausibile preordinare un diverso sistema di finanziamento per la sanità sostituendo, con altrettante entrate proprie, il FSN quantificato in soli 38.785 miliardi per il 2001 malgrado le ben maggiori occorrenze rese palesi dagli esiti degli anni 1999 e precedenti. A fronte dei quali, neppure va trascurata la contraddizione - evidenziata dalle stesse Regioni - di un fabbisogno sanitario influenzato e totalmente dipendente dalle elaborazioni del PSN; il che introduce un elemento esterno e esogeno nella determinazione dei livelli di spesa cui le Regioni restano condizionate, con un vincolo che si riflette anche sulle altre spese.

Per concludere sul punto, va sottolineato come la stessa delega dell'art. 10 non abbia in realtà introdotto segnali forti destinati a tradursi in effettiva e sostanziale autonomia regionale.

La sostituzione del fondo sanitario nazionale con compartecipazioni - nel che si traduce sin qui il nuovo federalismo fiscale - non accresce in modo significativo la responsabilità di spesa delle Regioni.

Quanto poi al venir meno del vincolo di destinazione delle entrate, va riconosciuto che nell'art. 10 e nel decreto attuativo si riscontra senza dubbio un intento in direzione di maggiore autonomia regionale, reso palese dall'abolizione del trasferimento specifico per FSN e contestuale introduzione di forme generiche di entrata; il che, peraltro, è contraddetto da quelle disposizioni che, nel fare riferimento ai livelli essenziali e uniformi definiti dal PSN, ne assicurano il rispetto tramite parametri quantitativi e qualitativi di assistenza erogata, il cui vincolo è rafforzato dal "condizionamento" dei trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni [art. 9, comma 4, d.lgs. 56/2000]. In sostanza, se compartecipazioni e altre forme di entrata devono essere spese innanzitutto per tenere dietro alle esigenze imposte dagli obiettivi sanitari fissati dal PSN, a pena di una loro riduzione, l'effetto è di reintrodurre un vincolo di destinazione sostanziale al posto di uno formale.

In definitiva, la questione urgente ma tuttora irrisolta resta quella della natura della spesa sanitaria e di un modello di servizio sanitario valevole ad inserirsi pienamente nella finanza regionale e nella responsabilità di questo livello di governo. Il che si traduce e coinvolge il grado di flessibilità conferibile alle Regioni nell'offerta di prestazioni e servizi, laddove una garanzia di livelli minimi anziché di livelli essenziali consentirebbe forse di avviare anche in questo settore un arretramento nell'ingerenza del livello centrale in ambiti più circoscritti e mirati, assicurando ai controlli e agli interventi sostitutivi maggiore efficacia e riservando alle Regioni più ampio margine per un effettivo adeguamento dell'offerta alla domanda e ai bisogni locali.

Per quanto concerne poi i meccanismi di perequazione, l'art. 7 del decreto legislativo prevede l'istituzione di un fondo interregionale finalizzato alla ripartizione delle risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito IVA. I criteri di redistribuzione fra le Regioni sono i seguenti:

- per l'esercizio 2001 è assicurata piena considerazione alla "spesa storica"; perciò a ciascuna Regione è corrisposta una quota di gettito IVA pari ai trasferimenti soppressi al netto dei nuovi tributi attribuiti [aumento dell'addizionale regionale all' IRPEF e all'accisa benzina];

- nei due anni successivi [2002-2003] la spesa storica mantiene un peso rilevante seppure decrescente, tant'è che la quota IVA compartecipata è ridotta del 5% per ciascuno dei due anni;

- a partire dal 2003 la quota è ridotta di un ulteriore 9% annuo fino a totale azzeramento nel 2013, allorché l'intero fondo verrà ripartito sulla base dei nuovi criteri perequativi.

Il meccanismo perequativo, che dal 2013 regolerà la ripartizione dell'intera compartecipazione IVA, si fonda sull'applicazione del parametro della popolazione, corretto al fine di: i) ridurre le differenze di capacità fiscale. ii) tenere conto di fabbisogni sanitari regionali superiori alla media nazionale; iii) neutralizzare i maggiori costi che nell'erogazione dei servizi siano collegati alle dimensioni geografiche minime.

Sulla base delle "Specifiche tecniche" allegate al d.lgs. 56/2000 il criterio di *perequazione della capacità fiscale* viene applicato per il triennio 2002-2004 al gettito

dei seguenti "principali tributi propri e compartecipazioni": IRAP, addizionale IRPEF, compartecipazione accisa benzina, tassa automobilistica.

La previsione è di un obiettivo di perequazione che riduca del 90% le distanze fra il gettito standardizzato, per abitante, di ciascuna Regione rispetto al gettito standardizzato medio nazionale. La scelta del 90% dovrebbe consentire il permanere di interesse allo sforzo fiscale; da dire tuttavia che assai modesto è il margine entro il quale può giocare un effettivo interesse regionale a riguardo.

Le seguenti tabelle ricostruiscono l'ammontare complessivo e la ripartizione regionale dei principali tributi sui quali è destinata ad operare la perequazione per capacità fiscale. I dati costituiscono la stima previsiva rapportata al 2001 e si avvalgono della ricostruzione da parte del Gruppo monitoraggio-flussi di cassa del Ministero del tesoro.

TAB 15/REG

PRINCIPALI ENTRATE DELLE RSO ANNO 2001											
(in milioni)											
REGIONI	Tributi propri attuali					Nuovi tributi propri			Totale tributi propri	% Tributi propri su risorse totali	Totale valori procapite
	Irap	Benzina 242 lire	add. Irpef 0,5%*	Tassa auto	Totale tributi propri attuali	Benzina 8 lire	Add. Irpef 0,4%	Totale tributi propri nuovi			
PIEMONTE	5.709	521	500	768	7.498	17	400	417	7.915	76,2	1.846
LOMBARDIA	15.102	1.031	1.188	1.710	19.031	34	950	984	20.015	98,6	2.217
VENETO	6.110	567	484	891	8.052	19	387	406	8.458	79,9	1.885
LIGURIA	1.688	186	166	251	2.291	6	133	139	2.430	55,7	1.488
EMILIA ROMAGNA	5.911	532	493	805	7.741	18	395	413	8.154	81,6	2.059
TOSCANA	4.271	485	357	633	5.746	16	285	301	6.047	69,0	1.714
UMBRIA	782	103	68	167	1.120	3	54	57	1.177	53,9	1.414
MARCHE	1.602	179	125	260	2.166	6	100	106	2.272	67,0	1.561
LAZIO	7.212	626	442	847	9.127	21	354	375	9.502	78,1	1.808
ABRUZZO	1.018	138	84	208	1.448	5	67	72	1.520	48,6	1.190
MOLISE	216	26	17	45	304	1	13	14	318	36,9	966
CAMPANIA	3.198	383	255	534	4.370	13	204	217	4.587	36,6	792
PUGLIA	2.280	330	201	308	3.119	11	161	172	3.291	38,2	805
BASILICATA	371	45	29	81	526	1	23	24	550	36,9	907
CALABRIA	995	168	74	228	1.465	6	59	65	1.530	30,8	741
TOTALE Rso	56.465	5.320	4.483	7.736	74.004	177	3.585	3.762	77.766	68,4	1.599

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

TAB 16/REG

PEREQUAZIONE DELLA CAPACITA' FISCALE COEFFICIENTE DI SOLIDARIETA' $\beta=0,90$ - anno 2001

(in milioni)

REGIONI	Totale gettito procapite dei tributi propri	Valore medio procapite tributi propri RSO	Distanza regioni dal valore medio procapite	90% della distanza dal valore medio procapite	Popolazione (in migliaia)	Valori assoluti del 90% della distanza dal valore medio procapite	Totale gettito dei tributi propri	Perequazione capacità fiscale	Totale risorse perequate	Totale risorse perequate procapite	Totale gettito dei tributi propri media Rso pari a 100	Totale risorse perequate media Rso pari a 100
	a	b	c = b-a	d = c*0,9	e	f = e*d	g	h	i = g+h	l = f procapite		
PIEMONTE	1.846	1.599	-247	-222	4,288	-953	7.916	-953	6.963	1.624	115,0	102,0
LOMBARDIA	2.217	1.599	-618	-556	9,029	-5.022	20.016	-5.019	14.997	1.661	139,0	103,9
VENETO	1.885	1.599	-286	-257	4,488	-1.155	8.457	-1.152	7.305	1.628	118,0	102,0
LIGURIA	1.488	1.599	111	100	1,633	163	2.429	164	2.593	1.588	93,0	99,0
EMILIA ROMAGNA	2.059	1.599	-460	-414	3,960	-1.639	8.153	-1.639	6.514	1.645	129,0	103,0
TOSCANA	1.714	1.599	-115	-104	3,529	-365	6.047	-363	5.684	1.611	107,0	101,0
UMBRIA	1.414	1.599	185	167	0,833	139	1.177	139	1.316	1.581	88,0	99,0
MARCHE	1.561	1.599	38	34	1,455	50	2.272	50	2.322	1.595	98,0	100,0
LAZIO	1.808	1.599	-209	-188	5,255	-988	9.502	-988	8.514	1.620	113,0	101,0
ABRUZZO	1.190	1.599	409	368	1,277	470	1.520	470	1.990	1.558	74,0	97,0
MOLISE	966	1.599	633	570	0,329	187	318	187	505	1.536	60,0	96,0
CAMPANIA	792	1.599	807	726	5,793	4.207	4.587	4.209	8.796	1.519	50,0	95,0
PUGLIA	805	1.599	794	715	4,086	2.920	3.291	2.920	6.211	1.520	50,0	95,0
BASILICATA	907	1.599	692	623	0,608	379	551	379	930	1.530	57,0	96,0
CALABRIA	741	1.599	858	772	2,065	1.595	1.529	1.596	3.125	1.513	46,0	95,0
TOTALE Rso	1.599	1.599	0	0	48,628	0	77.765	0	77.765	1.599	100,0	100,0

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

Quanto alla *perequazione dei fabbisogni*, il criterio poggia sul gettito della compartecipazione IVA il cui importo è pari a 35.938 miliardi [v. TAB. 14/REG]. Gli indicatori di fabbisogno sanitario si determinanno in funzione della quota capitaria stabilita dal Piano sanitario nazionale e perciò risentono di procedure esterne alle disposizioni del decreto, mentre per la costosità legata alla dimensione geografica le procedure sono nell'allegato tecnico. A tal fine, la compartecipazione IVA viene dapprima ripartita in base ad una quota pro-capite uniforme per ogni Regione, rettificata poi per tener conto delle quote capitarie fissate dal PSN e della costosità delle minori dimensioni finalizzate a ridurre lo svantaggio del 70%.

Ciò posto, alcune considerazioni vanno fatte. Innanzitutto per sottolineare come dai meccanismi operativi descritti emerga chiaro che il riferimento ai consumi regionali per la ripartizione del gettito IVA ha un significato di esclusiva "memoria contabile" senza incidere peraltro su quanto ciascuna Regione è destinata a percepire effettivamente. In sostanza, mutando il criterio di determinazione di tale valore contabile - di ripartizione cioè in base ai consumi - ne risulterebbero variate esclusivamente le cosiddette quote "ideali" di partecipazione alla perequazione o di concorso alla solidarietà interregionale, ma non muterebbero le somme assegnate a ciascuna Regione. In realtà, il significato di tali quote è solo quello di evidenziare il sacrificio di solidarietà; proprio perciò è bene tuttavia che di tali valori sia data sufficiente trasparenza per simulare, anche se non proprio realizzare, aspetti più propriamente riferibili alla cosiddetta perequazione orizzontale.

Altro profilo da sottolineare è in relazione a quanto disposto all'art. 13, comma 3 del decreto, ove viene istituito per il triennio 2001 - 2003 nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo di garanzia per compensare le Regioni delle eventuali minori entrate IRAP e addizionale IRPEF rispetto alle previsioni delle imposte medesime contenute nel DPEF. Da dire a riguardo che l'assenza di criteri per l'individuazione delle risorse con le quali far fronte al relativo onere e di dati certi in ordine all'effettiva consistenza del relativo gettito, costituiscono altrettanti elementi di indeterminatezza con riferimento all'entità delle risorse a disposizione delle Regioni.

Infine merita un commento, l'art. 5 del decreto che delegifica la misura delle compartecipazioni IVA e accisa benzina e dell'addizionale IRPEF, senza altro vincolo se non quello in realtà troppo volatile di assicurare l'invarianza di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi. Ciò rende assai chiara la diversificazione con quanto previsto per le Regioni a statuto speciale le cui compartecipazioni sono coperte da garanzia costituzionale.

Sotto altro aspetto, è pure da rilevare che l'indicata disposizione prevede successive cadenze temporali per la rideterminazione di aliquote IVA e IRPEF che, se per un verso neppure si conciliano perfettamente con quanto stabilito all'art. 2, comma 4, d'altro canto instaurano un sistema di finanziamento con successivi aggiustamenti, che rischia di determinare una situazione di profonda incertezza per le Regioni destinata a influire negativamente sulla razionale costruzione dei bilanci regionali e sulla programmazione delle risorse, a scapito di quel ruolo che nelle intenzioni si vorrebbe invece rafforzare in termini di responsabilità e autonomia.

5.2. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 1998

L'efficace applicazione delle regole per la costruzione degli equilibri di bilancio rimane condizionata dall'elevato margine di incertezza insito nelle stime previsionali delle entrate, sia proprie che da trasferimento e accentuato dalle reiterate modifiche al sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario apportate in sede di manovre annuali, specie a partire dal 1996.

Come rilevato nel precedente paragrafo, il processo di riforma in direzione di più marcato federalismo fiscale ha segnato un'importante tappa con l'istituzione dell'imposta sulle attività produttive [IRAP] e con la delega recata nel collegato ordinamentale [legge 133/'99 art. 10] alla finanziaria '99 la cui attuazione con il d.lgs. 56/2000 ha visto l'abolizione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato e con la più accentuata attribuzione di entrate proprie e compartecipazione a IVA [v. retro, parag. 5].

Tali innovazioni non hanno tuttavia molto influito ad allentare, da un punto di vista sostanziale, il vincolo di rigida destinazione dell'entrata. Nel caso dell'IRAP grava sia lo slittamento al 2000 della manovrabilità di aliquota sia la percentuale di riserva alla spesa

sanitaria [90%], mentre poi l'attribuzione della compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e l'incremento accisa benzina scontano la funzione sostitutiva dei trasferimenti per FSN e fondo trasporti e incorporano di conseguenza esigenze sostanziali di destinazione vincolata.

La elevata percentuale di rigidità rappresenta la principale causa dei ridotti margini di manovrabilità dei bilanci regionali, a restringere i quali si aggiungono le più recenti manovre annuali di finanza pubblica, decisamente ispirate da obiettivi di forte contenimento. Ciò in concomitanza ad un processo di trasferimento di compiti e funzioni che, avviato con le deleghe recate dalla legge 59/97, esige nell'attuazione una complessa valutazione in ordine alle risorse necessarie a gestire così ampio dilatarsi di competenze.

Ciò premesso, l'interesse è per un'analisi in grado di illustrare le principali caratteristiche strutturali delle entrate e la relativa composizione, con particolare riguardo a quelle libere e a quelle vincolate e con separata analisi per quelle proprie e quelle trasferite.

Spunto per ulteriore riflessione è, inoltre, l'evoluzione dei *trends*, riscontrati dai rendiconti regionali e relativi alle risorse affluite al comparto nell'arco del quinquennio 1994-1998.

Tale duplice ricostruzione, annuale e quinquennale, consente altresì di fare più chiarezza nei rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, nonché agli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe.

Nella seguente tabella sono riassunti i dati relativi alle entrate regionali dell'anno 1998, riferiti alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive; nel Volume II degli Allegati sono riportati i medesimi dati relativamente agli anni 1994-1998, cui pure si fa riferimento per le considerazioni che seguono.