

parag. 5.1.]. Quanto ai trasferimenti del Titolo II, la crescita 1998 recupera in realtà lo sfasamento nelle assegnazioni statali del resto avvisato nella relazione dello scorso anno.

5.5. Entrate libere e vincolate

In materia di finanza regionale assume particolare rilevanza l'individuazione delle risorse utilizzabili sulla base di scelte discrezionali e nella libera disponibilità delle Regioni. E' in tale contesto che si misura l'effettivo grado di autonomia regionale.

Nei bilanci regionali è stata sin qui largamente prevalente l'incidenza dei trasferimenti sostanzialmente vincolati rispetto al totale delle entrate regionali.

Con le due ultime leggi finanziarie una serie di entrate con vincolo di destinazione sono state trasformate e attribuite alle Regioni come entrate proprie. L'accisa sulle benzine per autotrazione e il connesso fondo perequativo hanno sostituito il fondo per interventi in agricoltura e il fondo trasporti di parte corrente. A partire dal 1998, i contributi sanitari sono stati sostituiti dall'imposta regionale per le attività produttive [IRAP] e dall'addizionale regionale all'IRPEF. Nondimeno gli effetti reali si riducono a poca cosa qualora si consideri che le Regioni debbono destinare al settore agricoltura risorse non inferiori agli ultimi stanziamenti del fondo abolito; nei trasporti, i criteri per il ripiano dei deficit delle aziende rinvengono dalla disciplina nazionale; in sanità, sono da destinare al settore il 100% dell'addizionale regionale IRPEF e una quota del gettito IRAP pari al 90% [art. 38, d.lgs 446 del 1997].

Nella seguente tabella sono contenute le informazioni riguardo al peso percentuale assunto nei bilanci regionali rispettivamente dalle entrate libere e da quelle vincolate [nel Volume degli Allegati si trovano poi le tavole con i valori assoluti]. Il dato relativo alle assegnazioni con vincolo di destinazione è comprensivo di quelle per l'esercizio delle funzioni delegate e delle risorse di provenienza comunitaria. Al netto di queste ultime, del resto, i valori indicati non cambierebbero in modo sostanziale, mentre la loro inclusione fra le entrate vincolate sembra più coerente a fronte di una disciplina che ancora riserva allo Stato centrale i rapporti con l'UE per la definizione della programmazione delle risorse comunitarie, mentre il limitato apporto, da esercitare con la facoltà di proposta, non si è tradotto ancora in una piena legittimazione delle Regioni nell'interlocuzione con le sedi di concertazione comunitaria.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ENTRATE LIBERE E VINCOLATE (PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE ENTRATE)

(In percentuale)

REGIONI		STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA					ACCERTAMENTI					RISCOSSIONI DI CASSA				
		1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998
PIEMONTE	B/A %	17,29	15,58	14,74	17,19	13,67	16,98	15,81	15,08	16,90	13,01	16,01	17,54	13,91	19,96	12,68
	C/A %	82,71	84,42	85,26	82,81	86,33	83,02	84,19	84,92	83,10	86,99	83,99	82,46	86,09	80,04	87,32
LOMBARDIA	B/A %	14,26	14,06	14,07	14,11	12,15	13,63	14,83	14,61	14,68	13,19	13,38	15,50	14,29	18,62	31,96
	C/A %	85,74	85,94	85,93	85,89	87,85	86,37	85,17	85,39	85,32	86,81	86,62	84,50	85,71	81,38	68,04
VENETO	B/A %	11,15	10,77	17,81	15,93	18,37	11,69	10,78	17,21	16,61	16,13	10,94	11,98	15,66	22,12	18,04
	C/A %	88,85	89,23	82,19	84,07	81,63	88,31	89,22	82,79	83,39	83,87	89,06	88,02	84,34	77,88	81,96
LIGURIA	B/A %	9,55	9,01	11,27	15,36	12,26	10,10	9,71	12,17	16,68	11,57	9,30	10,38	12,88	22,47	18,56
	C/A %	90,45	90,99	88,73	84,64	87,74	89,90	90,29	87,83	83,32	88,43	90,70	89,62	87,12	77,53	81,44
E. ROMAGNA	B/A %	11,09	10,98	15,94	14,59	12,65	11,59	11,95	17,18	16,23	13,25	12,18	12,42	14,72	19,55	18,02
	C/A %	88,91	89,02	84,06	85,41	87,35	88,41	88,05	82,82	83,80	86,75	87,82	87,58	85,28	80,45	81,98
TOSCANA	B/A %	13,23	12,74	14,99	15,18	13,70	13,23	13,33	15,44	15,87	13,56	13,94	14,30	14,45	19,98	21,64
	C/A %	86,77	87,26	85,01	84,82	86,30	86,77	86,67	84,56	84,13	86,44	86,06	85,70	85,55	80,02	78,36
TOSCANA	B/A %	11,76	13,19	16,42	15,49	13,55	12,13	12,32	16,73	15,93	13,80	12,80	11,95	15,90	20,65	26,59
	C/A %	88,24	86,81	83,58	84,51	86,45	87,87	87,68	83,27	84,07	86,20	87,20	88,05	84,10	79,35	73,41
UMBRIA	B/A %	15,93	14,81	17,74	16,48	7,97	16,23	14,76	17,71	16,32	17,09	15,56	15,50	15,46	23,10	7,75
	C/A %	84,07	85,19	82,26	83,52	92,03	83,77	85,24	82,29	83,68	82,91	84,44	84,70	84,54	76,90	92,25
MARCHE	B/A %	12,72	12,61	18,62	16,42	12,05	12,60	12,66	17,82	16,50	12,37	12,12	12,66	17,17	20,21	17,66
	C/A %	87,28	87,39	81,38	83,58	87,95	87,40	87,34	82,18	83,50	87,63	87,88	87,34	82,83	79,79	82,34
LAZIO	B/A %	17,75	17,56	12,99	12,08	12,27	17,89	16,93	14,20	14,24	13,78	17,01	16,84	14,33	18,10	16,22
	C/A %	82,25	82,44	87,01	87,92	87,73	82,11	83,07	85,80	85,76	86,22	82,99	83,16	85,67	81,90	83,78
CENTRO	B/A %	15,00	15,33	15,05	13,94	12,17	15,07	14,69	15,79	15,29	13,77	14,90	14,54	15,28	19,63	18,48
	C/A %	85,00	84,67	84,95	86,06	87,83	84,93	85,31	84,21	84,71	86,23	85,10	85,46	84,72	80,37	81,52
ABRUZZO	B/A %	12,28	12,59	24,46	24,00	20,13	13,04	12,12	24,74	24,58	17,39	14,00	12,01	12,39	25,19	33,33
	C/A %	87,72	87,41	75,54	76,00	79,87	86,96	87,88	75,26	75,42	82,61	86,00	87,99	87,61	74,81	66,67
MOLISE	B/A %	18,57	16,00	19,07	20,12	21,14	16,80	14,74	20,25	19,45	20,89	11,34	14,93	17,45	17,31	23,58
	C/A %	81,43	84,00	80,93	79,88	78,86	83,20	85,26	79,75	80,55	79,11	88,66	85,07	82,55	82,69	76,42
CAMPANIA (*)	B/A %	17,81	16,01	19,68	15,91	15,91	18,07	16,15	19,23	15,57	15,57	14,96	16,68	11,13	11,16	11,16
	C/A %	82,19	83,99	80,32	84,09	84,09	81,93	83,85	80,77	84,43	84,43	85,04	83,32	88,87	88,84	88,84
PUGLIA	B/A %	12,62	11,32	16,36	10,82	10,21	12,45	11,27	17,31	10,74	9,85	12,07	11,40	10,21	18,23	19,95
	C/A %	87,38	88,68	83,64	89,18	89,79	87,55	88,73	82,69	89,26	90,15	87,93	88,60	89,79	81,77	80,05
BASILICATA	B/A %	13,36	11,82	24,89	22,41	28,94	17,07	14,81	28,39	26,89	17,22	12,24	23,51	16,93	31,72	47,77
	C/A %	86,64	88,18	75,11	77,59	71,06	82,93	85,19	71,61	73,11	82,78	87,76	76,49	83,07	68,28	52,23
CALABRIA	B/A %	14,29	14,20	22,38	20,10	21,72	14,16	14,26	22,61	20,49	20,79	13,50	13,07	21,35	32,93	22,68
	C/A %	85,71	85,80	77,62	79,90	78,28	85,84	85,74	77,39	79,51	73,15	86,50	86,93	78,65	67,07	83,77
SUD	B/A %	14,87	13,77	19,97	16,57	16,95	15,26	13,93	20,36	16,65	15,25	13,54	14,37	13,45	18,64	19,59
	C/A %	85,03	86,23	80,03	83,43	83,05	84,74	86,07	79,64	83,35	84,75	86,46	85,63	86,55	81,36	81,50
ITALIA	B/A %	14,18	13,66	16,53	16,30	14,23	14,23	13,83	17,04	15,99	14,10	13,55	14,37	14,35	19,50	10,19
	C/A %	85,82	86,34	83,47	83,70	85,77	85,78	86,18	82,96	84,01	85,90	86,45	85,63	85,65	80,50	89,81

Fonte: dati di rendiconto (anni veri)

Legenda: B/A (Entrate libere/Entrate al netto dei titoli V e VI e delle entrate che si compensano con la spesa); C/A (Entrate vincolate/Entrate al netto dei titoli V e VI e delle entrate che si compensano con la spesa)

(*) per la Regione Campania in mancanza dei dati del 1998 quelli riportati si riferiscono al 1997

Va precisato che i dati sopra riportati prendono in considerazione le risorse regionali al netto delle contabilità speciali [Titolo VI] e delle entrate da mutui e prestiti [Titolo V]. Ai fini della tabella, inoltre, il gettito IRAP considerato è quello rinveniente dal rendiconto, in realtà di importo inferiore al gettito spettante con riferimento all'anno '98 a causa di slittamento nell'acquisizione alle contabilità di tesoreria dei relativi versamenti.

Al pari degli anni precedenti, anche nel 1998 le risorse regionali sono composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata; le entrate libere segnano un lieve miglioramento rispetto al 1997 passando da 19,50% al 20,29% relativamente alle riscossioni di cassa. In flessione invece il dato degli accertamenti che passa da 15,99% a 14,10% e quello relativo agli stanziamenti di competenza che va da 15,30% a 14,23%.

Alcune differenze possono essere rilevate con riferimento alle diverse aree geografiche.

Sono infatti le Regioni del Nord a registrare il miglior risultato sul piano delle riscossioni di entrate libere, con una percentuale del 21,64% sul totale, mentre le Regioni del Centro e quelle del Sud espongono un rapporto rispettivamente del 18,48% e del 19,59%.

Questi sintetici cenni, ma ancor più i dati riportati nella precedente tabella 25/REG, segnano il margine di sostanziale autonomia riservata alle Regioni e, perciò, dell'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione degli interventi e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano compressi da scelte del livello centrale con conseguente destinazione da imprimere alle risorse, per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti a ciascuna Regione.

I dati riportati nella suesposta tabella offrono del resto la misura dell'ambito di autodeterminazione regionale che spesso viene impropriamente fatta coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso della quota di IRAP destinata a sostituire i contributi sanitari, ma

pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale e per il tributo relativo al deposito in discarica, vincolato per il 28%. Per quanto riguarda poi le nuove entrate proprie e le compartecipazioni di cui al d.lgs 56/2000 il riferimento è a quanto esposto al paragrafo 5.

Occorre ancora una volta ribadire come ambito e limiti dell'autonomia regionale si definiscono con riferimento a due aspetti fra loro concorrenti e altrettanto influenti. Il primo è in rapporto al margine di risorse liberamente disponibili e le suindicate percentuali ne sono rappresentazione quantitativa. L'altro riguarda la manovrabilità delle entrate; include potere e autonomia fiscale, si coniuga altresì con una assunzione di responsabilità nel rapporto diretto con le collettività amministrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale in relazione alle deleghe di cui alla legge 15 marzo 1997 n. 59, specie alla attuazione già intervenuta con i d.lgs. 143 e 422 del 1997, nonché soprattutto con il 112 del 1998, in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali; laddove lo sviluppo, legandosi all'idea di governo del territorio, postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale e perequativa.

5.6. La capacità fiscale in rapporto alla spesa effettiva regionale

L'analisi che segue pone a raffronto le riscossioni di cassa dell'anno 1998 relative ai principali tributi regionali con le spese effettive regionali [pagamenti di cassa]. L'obiettivo è quello di una verifica in ordine al differente margine che ciascuna Regione è capace di assicurare alla copertura del fabbisogno tramite entrate proprie; calcolate queste con riferimento ai tributi maggiori i quali, oltrechè presenti in ciascuna Regione, hanno decisiva influenza nell'economia della presente analisi. I tributi presi in considerazione sono, d'altra parte, i medesimi cui fa riferimento il d.lgs. 56/2000 per la determinazione della capacità fiscale: IRAP, IRPEF, accisa benzina, tassa automobilistica, cui per il '98 vanno aggiunti i residui contributi sanitari utilizzati nell'anno.

L'ipotesi ricostruita tramite i dati della seguente tabella è di confronto tra i risultati di una capacità fiscale rapportata alla spesa, a fronte del differente criterio del raffronto

con la popolazione. Ed invero un obiettivo di perequazione - tanto più se inclusivo di spesa sanitaria - può utilmente scontare la differente misura di fabbisogno regionale.

La seguente tabella espone i pagamenti di cassa di ciascuna Regione a statuto ordinario, riferiti alle sole spese effettive [al netto cioè delle contabilità speciali e partite di giro]. A fronte dei quali, sono le riscossioni di cassa dei principali tributi propri regionali. Il rapporto esprime la percentuale di copertura offerta dai tributi propri.

TAB 25 bis/REG

PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE									
ANNO 1998									
(in milioni)									

REGIONI	Spese effettive (pagamenti di cassa)	Principali entrate proprie (riscossioni di cassa)							
		Contributi sanitari	Accisa benzina	Tassa automobilistica	IRAP *	IRPEF	Totale	Risc./Spese effettive %	Entrate perequate al 46%
Piemonte	12.001.215	1.047.014	475.901	708.699	3.755.155	13.613	6.000.382	50,0	5.520.559
Lombardia	23.558.741	2.407.324	937.149	1.572.903	9.933.886	37.375	14.888.637	63,2	10.837.021
Veneto	10.828.058	1.237.506	515.256	810.296	4.018.687	17.903	6.599.648	60,9	4.980.907
Liguria	5.011.423	357.751	169.725	230.369	1.110.293	11.817	1.879.955	37,5	2.305.255
Emilia Romagna	11.466.281	1.018.314	487.209	732.444	3.887.971	13.437	6.139.375	53,5	5.274.489
Toscana	9.754.109	853.280	442.280	592.801	2.809.210	10.501	4.708.072	48,3	4.486.890
Umbria	2.571.429	152.931	91.567	178.545	514.360	2.376	939.779	36,5	1.182.857
Marche	4.457.066	543.472	161.119	243.373	1.053.262	4.301	2.005.527	45,0	2.050.250
Lazio	14.148.271	1.195.240	570.643	764.165	4.743.533	20.119	7.293.700	51,6	6.508.205
Abruzzo	3.565.088	241.286	125.563	177.664	669.626	4.370	1.218.509	34,2	1.639.940
Molise	1.102.291	50.821	17.165	39.990	142.117	832	250.925	22,8	507.054
Campania **	13.731.000	1.093.958	523.815	362.924	2.102.680	14.252	4.097.629	29,8	6.318.000
Puglia	10.457.381	604.005	217.353	486.574	1.499.166	8.934	2.816.032	26,9	4.812.000
Basilicata	1.888.191	94.778	43.965	74.268	243.872	1.054	457.937	24,3	868.568
Calabria	6.085.000	327.827	153.560	212.230	654.347	4.357	1.352.321	22,2	2.800.100
Totale	130.625.544	11.225.507	4.932.270	7.187.245	37.138.165	165.241	60.648.428	46,4	60.092.095

FONTE: Ministero della Sanità - SCPS - dati di rendiconto - dati forniti dalle Regioni

* al netto dei riversamenti

** Non avendo la regione Campania inviato il rendiconto '98 i dati Accisa e Tassa automobilistica si riferiscono al '97

NOTA: Il totale della quota IRAP, comprensivo del dato delle Regioni a Statuto Speciale è di 41.974.285 milioni

I suesposti dati mostrano il grado di copertura che alla spesa effettiva regionale offrono i principali tributi regionali. Con riferimento al dato medio delle RSO, tale percentuale è pari a poco più del 46%. A fronte della quale le differenze si ritagliano fra un massimo della Lombardia con il 63% di copertura e la Calabria con il 22%. Il Sud è sotto media, con tutte le realtà regionali che vi sono rappresentate; quanto al Centro, sopra media sono solo Lazio [52%] e Toscana [48%]. Al Nord, percentuali alte e sopra media tranne che per la Liguria [38%].

Un'ipotesi di riduzione perequativa al 46% per tutte le Regioni comporterebbe una redistribuzione di risorse pari a circa 8.000 miliardi, il cui effetto sarebbe l'eliminazione del differenziale di copertura rinveniente dal gettito diverso delle principali entrate proprie. Il che comporterebbe tuttavia meno sforzo redistributivo rispetto al risultato conseguibile con la perequazione misurata sulla capacità in rapporto al dato della popolazione.

Il raffronto con la tabella 16/REG [v. *retro*, parag. 5.1.], pur con l'approssimazione del riferimento ad anni differenti, segna la diversa misura percentuale di partecipazione ad una eventuale perequazione rapportata alla spesa effettiva, laddove alla riduzione della Lombardia per 4.051 miliardi, dell'Emilia Romagna per 865 miliardi, del Piemonte per 479 miliardi, del Lazio per 786 miliardi, corrispondono contribuzioni solidaristiche che, ad esempio per Campania e Puglia si attestano rispettivamente a circa 2.220 miliardi e a 1.996 miliardi, importi tuttavia inferiori a quelli calcolati in base ai criteri esposti in TAB. 16/REG, cui si rinvia.

5.7. *L'indebitamento regionale*

Al fine di reperire risorse necessarie all'attuazione dei propri programmi di investimento le Regioni possono ricorrere alla contrazione di mutui con oneri a proprio carico.

Al 31 dicembre 1998 la situazione di indebitamento con oneri a carico dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario ammonta a 14.711 miliardi.

Tale importo riguarda la quota capitale dei mutui effettivamente stipulati o obbligazioni emesse [BOR] che alla data sopraindicata restano da rimborsare.

La situazione debitoria è stata in prevalenza rilevata dalle risultanze dei conti patrimoniali; in mancanza di tale documento [è il caso della Calabria che non ha trasmesso il conto patrimoniale] il dato è stato ricostruito sulla base del rendiconto consuntivo. Va precisato, al riguardo, che l'indebitamento è computato al netto dei mutui a carico dello Stato sebbene con riferimento ai ripiani sanità dell'anno '90 questi figurino nelle contabilità e nei rendiconti regionali.

Nella seguente tabella sono esposti, con riguardo agli anni 1993-1998, i dati relativi alla situazione debitoria di ciascuna Regione con l'indicazione della consistenza iniziale e finale nonché delle variazioni intervenute per ogni esercizio, con specifica individuazione di quanto attribuibile ai mutui di pertinenza regionale stipulati a ripiano dei disavanzi pregressi nelle gestioni sanitarie.

TAB. 26/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE ANNI 1993-1998																									
(in miliardi)																									

REGIONI	Coordinata all' 1.1						In aumento												In diminuzione (1)						Coordinata al 31.12							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995	1996	1997	1998		
							A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B														
PIEMONTE	0	897	1 017	942	1 030	1 032	97	*	897		260		0		128		**	130		739	0	140	75	40	128	852	897	1 017	942	1 040	1 032	919
LOMBARDIA	12	12	11	11	126	118			0		0	0	120			0	400	400	0	1	0	5	8	26	12	11	11	126	118		492	
VENETO	206	378	663	957	918	1.203			180		300	170	320		0	160	327		0	8	15	26	39	42	71	178	663	957	918	1.203	1.132	
LIGURIA	199	303	284	241	224	318	116	116	0		0	34	34	130	150		100		12	19	43	51	56	65	303	284	241	224	318		353	
E. ROMAGNA	353	667	858	815	780	1.572	338	338	229	229		0		0	840	840	0	45	24	38	43	35	48	94	667	858	815	780	1.572		1.523	
TOSCANA	643	921	1.060	1.089	1.159	1.545	120	316	120	195		99		150	450	480	196	1.768	38	56	70	80	94	1.538	921	1.060	1.089	1.159	1.545		1.775	
UMBRIA	73	69	187	187	255	307		0		123		0	68	68		119	0	0	4	5	0	0	67	38	69	187	187	255	307		269	
MARCHE	1	1	1	200	195	343		0		0		200		0	7	187	0	358	0	0	1	5	46	41	1	1	200	195	343		660	
LAZIO	0	0	795	1.071	1.228	1.382		0	315	795		300		254		250		1.026	0	0	24	91	96	376	0	795	1.071	1.228	1.382		2.032	
ABRUZZO	79	74	68	144	311	294		0		0	82	82	122	178		0		49	5	6	6	11	17	28	74	68	144	311	294		315	
MOLISE	73	68	65	61	58	122		0	2	2	2	2	1	1		28		16	5	5	6	4	26	11	68	65	61	58	60		127	
CAMPANIA	194	193	436	709	894	783		0	248	248	307	307		209		11		11	1	5	34	24	122	122	193	436	709	894	783		672	
PUGLIA	1.087	1.430	1.309	3.723	3.977	3.856	431		0		2.547		400	57	285	0	123	88	121	133	146	0	0	1.430	1.309	3.723	3.977	4.262	3.979			
BASILICATA	121	159	177	184	177	166	40	25	25	15	15		0			0	0	15	2	7	8	7	14	11	159	177	184	177	163		170	
CALABRIA	57	56	321	384	386	415		0	281	281	104	104	65	65	112	112		63	1	16	41	63	83	185	56	321	384	386	415		293	
TOTALE	2.098	5.229	7.252	10.718	11.718	13.456	671	2.318	1.220	2.458	649	3.976	590	1.607	1.776	2.919	596	4.713	188	434	519	607	847	3.458	6.278	7.262	10.718	11.718	13.797		14.711	

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati di residuo (anni vari), conto del patrimonio (anni vari), istruttoria Regioni

* Quota a carico Regione per investimenti in sanità. Per il 1998 gli investimenti ammontano a 20 miliardi

** Al netto dei mutui con oneri a carico dello Stato per disavanzi pregressi in sanità e per altri interventi

(1) Gli importi in diminuzione sono comprensivi delle rate di ammortamento mutui disavanzi pregressi in sanità anno '90, a carico Stato

Nota: nella colonna A sono riportati i mutui a carico della Regione per ripiano disavanzi gestioni sanitarie, nella colonna B sono riportati gli aumenti complessivi

A livello nazionale prosegue anche nel 1998 la crescita del debito regionale con aumento rispetto al 1997 di ulteriori 914 miliardi [+6,6%]. Il dato segna la differenza fra i nuovi mutui contratti nell'anno, corrispondenti a 4.713 miliardi e le quote di capitale rimborsate pari a 3.458 miliardi.

Nel 1998 i nuovi mutui contratti per il ripiano dei disavanzi pregressi in sanità ammontano a 596 miliardi; essi quindi non incidono in maniera estremamente rilevante sulla crescita dell'indebitamento rappresentando solamente il 12,6% del totale dei nuovi mutui, mentre nel 1997 rappresentavano il 65%.

Quanto alle singole Regioni, si osserva un andamento non omogeneo circa l'evoluzione del debito. Piemonte, Veneto, Liguria, Umbria, Campania e Calabria evidenziano, sia pur in proporzioni diverse, una riduzione della massa debitoria. Altre Regioni espongono una significativa espansione delle passività debitoria: ciò vale in modo particolare per la Lombardia, dove il dato del 1998 supera di oltre un quadruplo di quello di fine 1997. Anche Marche, Lazio e Molise registrano elevati tassi di incremento sul 1997, rispettivamente pari al 92%, al 47% e al 111%.

L'evoluzione del debito complessivo a carico delle Regioni offre lo spunto per alcune considerazioni riguardo alla stipulazione di mutui cosiddetti "a pareggio".

La seguente tabella espone le previsioni definitive di entrate per mutui a pareggio e i corrispondenti dati in termini di accertamenti e riscossioni di cassa.

TAB. 27/REG

ANNO 1998									
MUTUI A PAREGGIO									
(stanziamenti di competenza - accertamenti - riscossioni di cassa)									
(in miliardi)									

REGIONI	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (A)		ACCERTAMENTI (B)		(B) / (A) %		RISCOSSIONI DI CASSA (C)		(C) / (A) %	
	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA
PIEMONTE	990	41	-	41	-	100,0	44	41	4,44	100,00
LOMBARDIA	581	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	327	90	-	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	166	-	50	-	30,12	-	-	-	-	-
E. ROMAGNA	691	80	-	-	-	-	-	-	-	-
TOSCANA	70	130	-	-	-	-	-	-	-	-
UMBRIA	104	40	72	-	69,23	-	72	-	69,23	-
MARCHE	376	-	60	-	15,96	-	180	-	47,87	-
LAZIO	4.890	-	1.386	-	28,34	-	1.141	-	23,33	-
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	16	10	16	-	100,00	-	-	-	-	-
CAMPANIA	-	891	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	403	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CALABRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	8.617	1.282	1.584	41	18,32	3,20	1.437	41	16,62	3,20

Fonte: dati di rendiconto anno 1998

Dai dati riportati emerge che, al pari di quanto riscontrato per gli anni precedenti [v. referto anno '97] anche nel 1998 la contrazione di mutui a pareggio è per importi assai inferiori a quelli autorizzati.

Ed invero, il complessivo importo delle autorizzazioni di bilancio ascende a 8.647 miliardi, dei quali risultano accertati mutui per solo il 18,3% [1.584 miliardi], mentre le riscossioni di cassa ammontano a 1.437 miliardi [16,6 % delle autorizzazioni].

Da segnalare le situazioni di Lazio e Lombardia, già riferite anche nel rapporto dello scorso anno; quanto al Lazio va notato che a fronte di mutui a pareggio previsti per il 1998 in 4.890 miliardi l'accertamento pari a 1.386 miliardi. La Lombardia, dei 1.821 miliardi previsti non accerta nulla.

In entrambi i casi lo stanziamento di mutui a pareggio, di rilevante importo e non seguito da altrettante stipulazioni, vale a preconstituire risorse per un equilibrio di bilancio che a consuntivo rischiano di scontare contemporaneamente economie e perenzioni, le quali seppure incrementano le giacenze di cassa influiscono tuttavia negativamente sulla potenzialità di realizzazione degli interventi.

Non a caso entrambe le Regioni espongono giacenze di cassa presso la tesoreria dello Stato assai elevate i cui importi risultano sicuramente superiori rispetto alle medie regionali. Il che ha avuto un ruolo determinante nell'assicurare margini di copertura finanziaria, alternativi ad entrate effettive rinvenienti dal sistema della competenza.

Le suindicate considerazioni su andamenti e caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocate nel contesto di una riflessione complessiva sugli equilibri del sistema di finanza pubblica. Il margine indubbiamente limitato entro il quale le Regioni hanno sin qui fatto ricorso alla stipulazione dei mutui, inizialmente previsti per assicurare copertura alle esigenze di spesa, si spiega con l'impostazione dei documenti contabili che sconta l'evoluzione dei flussi di cassa compensando i margini di copertura in competenza con gli andamenti positivi di giacenze di cassa derivanti dai ritmi di realizzazione di interventi a fronte dei quali sono preordinati - e poi rinviati - i trasferimenti agli enti attuatori. La recente disciplina, restrittiva anche per le Regioni, in tema di utilizzazione delle proprie risorse depositate nei conti correnti intrattenuti con il Tesoro [art. 3, legge 662 del 1996 e art. 48 legge 449 del 1997] induce a non poca

preoccupazione per quanto il sollievo del fabbisogno del settore statale rischia di coniugarsi con una crescita dell'indebitamento regionale a sostegno di equilibri di bilancio non più sostenibili per via dell'evoluzione delle stime di cassa.

L'eventuale linea di progressivo decentramento di debito pubblico sul versante regionale esige tuttavia il contrappeso di reali forme di autonomia impositiva [e/o di margini discrezionali nell'ambito delle compartecipazioni].

In questo nuovo e diverso quadro di riferimento tanto meno conciliabile appare la soluzione di consentire alle Regioni la sistemazione di passività pregresse nella sanità e/o nel trasporto locale [v. leggi 67/93, 13/93] mediante assunzione di mutui in deroga ai limiti imposti dalla legge 335 e confermata dalla recente disciplina recata dal d.lgs. 76/2000. Già in altre e precedenti occasioni la Corte ha avuto modo di avvisare come l'effetto di tali deroghe sia quello di una modificazione di principi di contabilità regionale che traggono coerenza dall'art. 81 cost. e si coniugano altresì con la disciplina della 468, come modificata dalla 362. [v. Referti sulla finanza regionale - Sez. Riun., Delib. 1/1996 e 22/1998]. Va ulteriormente ribadito che la disciplina della 335, - confermata in questa parte dal d.lgs. 76/2000 - in quanto dettata a fini di coordinamento finanziario reca in sé e nel raccordo con i principi generali in tema di finanza pubblica limiti a garanzia della tenuta degli equilibri. Nel tetto massimo stabilito per il ricorso al debito, come pure nella qualità della spesa finanziabile con tali risorse, è l'argine a difesa di squilibri rinvenienti dall'irrigidimento dei bilanci esposti agli oneri per il servizio del debito. Il superamento dell'indicato vincolo richiede attenta riflessione ad evitare di disfare la coerenza di un disegno globale le cui regole, in tema di indebitamento, vanno ricomposte nella complessità del modo di costruzione dell'equilibrio, a difesa del quale: i) le economie rinvenienti da spese a destinazione vincolata sono da riscrivere insieme alle correlative spese; ii) le risorse destinate a ulteriori programmi di sviluppo non possono fungere da copertura per spese destinate a funzioni normali; iii) la spesa in disavanzo, da coprire con autorizzazione al mutuo, può essere solo quella per investimenti [v. ora d.lgs. 76/2000]. Restano le entrate proprie tributarie la cui modesta percentuale di discrezionale manovrabilità è unica e assai stretta garanzia alla coerente sostenibilità degli oneri dell'indebitamento.

Sin tanto che alle Regioni non venga offerta una adeguata libertà nella manovra della leva fiscale, la disciplina dell'indebitamento va mantenuta nel rigoroso rispetto delle regole fissate con la 335 e conferita con il d.lgs. 76.

A proposito di ciò, va pur detto che i dati dei rendiconti regionali, come pure le notizie trasmesse dalle amministrazioni, confermano una generale situazione di sofferenza laddove nella composizione degli avanzi cosiddetti contabili figurano partite interamente vincolate mentre debiti pregressi in sanità e perenzioni esigono una copertura difficilmente rinvenibile nei margini esigui della libera potestà fiscale tuttora riservata alle Regioni e che neppure sembra assumere consistente spessore con la disciplina recata dal d.lgs. sul federalismo fiscale.

6. Analisi strutturale ed economica della spesa

Quanto al versante della spesa, prima analisi è con riferimento ai più significativi aggregati finanziari e categorie economiche del bilancio. Ciò per individuare le principali linee strutturali nell'ambito delle scelte allocative e gestionali cui sono associabili valutazioni sulla natura economica e sul carattere obbligatorio e vincolato della spesa.

Successivamente, nella parte III^a della relazione l'analisi verrà completata attraverso l'indagine degli aspetti funzionali sulla base di una disaggregazione che anticipa la classificazione per funzioni-obiettivo e settori di intervento, ove considerazioni e avvisi sono specialmente rivolti al modo di attuazione delle politiche e al grado di realizzazione degli obiettivi.

6.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1997-1999

Le seguenti tabelle riportano i dati di spesa del triennio 1997-1999, ripartiti con riferimento alle uscite di parte corrente, in conto capitale, per rimborso di prestiti e con separata considerazione degli stanziamenti e dei pagamenti di cassa.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. 28/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE ANNI 1997 - 1999 STANZIAMENTI DI CASSA (in milioni)									
Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborsi prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	1997	10.969.718	8.479.070	5.373.413	1.053.125	128.764	-	16.471.895	9.532.195
	1998	12.348.671	9.214.948	5.711.318	931.031	222.026	-	18.282.015	10.145.979
	1999	13.645.460	9.898.233	4.997.845	565.943	148.545	-	18.791.850	10.464.176
Lombardia	1997	24.533.027	15.383.342	10.129.743	1.643.918	856.813	596.860	35.519.583	17.624.120
	1998	26.209.079	16.377.613	9.818.486	1.724.673	909.357	641.450	36.936.912	18.743.736
	1999	30.542.825	16.017.676	7.720.966	1.286.421	918.646	681.149	39.182.437	17.985.246
Veneto	1997	11.464.693	7.821.481	4.769.899	642.848	234.613	111.353	16.469.205	8.575.682
	1998	12.314.808	8.480.044	5.340.284	462.084	777.891	133.571	18.632.983	9.075.699
	1999	14.105.301	9.355.974	5.422.383	377.658	1.078.503	6.598	20.606.187	9.740.230
Liguria	1997	5.007.684	3.723.381	1.644.779	424.480	238.489	38.290	6.890.952	4.186.151
	1998	5.749.872	3.733.255	1.670.409	387.737	65.389	47.462	7.485.670	4.168.454
	1999	6.172.199	3.708.156	2.097.012	498.470	118.379	77.331	8.387.590	4.283.957
E. Romagna	1997	11.204.600	8.635.558	2.318.679	77.749	109.694	76.517	13.632.973	8.789.824
	1998	12.141.376	7.937.938	2.957.370	151.062	187.208	112.845	15.285.954	8.201.845
	1999	13.862.336	9.475.263	2.710.036	151.270	218.195	141.132	16.790.567	9.767.665
Toscana	1997	9.876.963	7.390.550	3.094.361	546.273	160.479	60.500	13.131.803	7.997.323
	1998	10.481.354	7.106.105	3.301.362	850.222	1.663.978	102.700	15.446.694	8.059.027
	1999	11.924.462	7.407.598	3.213.516	879.004	225.213	74.320	15.363.193	8.360.922
Marche	1997	4.220.220	2.884.126	1.337.002	334.407	3.048.835	3.036.899	8.606.057	6.255.432
	1998	5.122.178	3.284.858	1.825.573	262.663	2.532.023	2.506.835	9.479.774	6.054.356
	1999	5.210.525	3.081.215	2.172.173	304.675	3.012.279	2.970.940	10.394.977	6.356.830
Umbria	1997	2.208.904	1.538.810	1.031.377	142.928	207.694	15.477	3.447.975	1.697.215
	1998	2.546.629	1.626.060	2.253.013	88.535	79.457	17.356	4.879.099	1.731.951
	1999	2.813.479	1.729.865	2.282.309	279.328	97.878	19.465	5.193.666	2.028.658
Lazio	1997	16.945.710	12.223.325	6.584.107	219.482	398.176	279.950	23.927.993	12.722.757
	1998	17.273.328	11.917.194	6.915.696	207.219	343.309	210.640	24.532.333	12.335.053
	1999	17.273.328	11.917.194	6.915.696	207.219	343.309	210.640	24.532.333	12.335.053
Abruzzo	1997	3.240.111	2.249.500	2.730.319	153.211	210.850	16.100	6.181.280	2.418.811
	1998	4.156.044	2.449.746	2.435.744	233.345	192.333	20.000	6.784.121	2.703.091
	1999	3.985.723	2.805.130	2.970.513	107.380	31.000	20.000	6.987.236	2.932.510
Molise	1997	800.680	604.654	1.759.009	111.258	96.231	3.077	2.655.920	718.989
	1998	857.586	640.527	1.803.082	98.992	104.092	3.411	2.764.760	742.930
	1999	913.369	645.444	1.960.746	110.204	127.111	3.781	3.001.226	759.429
Campania	1997	16.885.000	11.288.000	7.657.000	297.000	1.014.000	121.000	25.556.000	11.706.000
	1998	18.247.000	12.238.000	8.609.000	158.000	194.000	175.000	27.058.000	12.571.000
	1999	17.308.000	12.709.000	4.278.000	570.000	217.000	94.000	21.803.000	13.373.000
Puglia	1997	11.203.745	8.908.370	6.227.619	1.029.717	892.955	174.959	18.324.319	10.113.046
	1998	10.712.442	8.590.990	7.358.556	999.086	745.410	187.506	18.816.408	9.777.582
	1999	10.623.277	8.408.584	7.790.183	975.345	714.287	169.305	19.127.747	9.553.234
Basilicata	1997	1.245.093	942.135	1.461.170	71.060	245.800	-	2.952.063	1.013.195
	1998	1.563.133	963.038	1.376.895	78.819	189.300	-	3.129.328	1.041.857
	1999	2.058.900	1.412.999	1.406.967	98.335	43.968	-	3.509.835	1.511.334
Calabria	1997	5.957.000	3.369.000	6.093.000	555.000	82.000	80.000	12.133.000	4.004.000
	1998	5.585.000	3.533.000	6.027.000	544.000	92.000	89.000	11.704.000	4.166.000
	1999	6.725.000	3.841.000	6.039.000	490.000	100.000	99.000	12.864.000	4.430.000
TOTALE	1997	135.763.148	95.441.502	61.311.477	7.362.456	7.975.393	4.610.982	205.900.018	107.554.740
	1998	145.308.500	98.093.316	67.603.788	7.177.468	8.397.773	4.247.776	221.210.061	109.518.560
	1999	157.164.384	102.413.331	61.977.345	6.901.252	7.394.315	4.567.661	226.535.864	113.882.344

Fonte: Dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il '97 e '98, per il '99 i dati sono stimati

N.B.: I dati del '99 sono stimati

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. 29/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE ANNI 1997 - 1999 PAGAMENTI DI CASSA (in milioni)									
Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborso prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	1997	8.848.815	7.198.206	1.192.189	133.792	128.085	-	10.169.089	7.331.998
	1998	10.367.062	8.595.705	1.415.018	214.253	219.135	-	12.001.215	8.809.958
	1999	10.433.875	8.259.707	1.303.810	167.271	208.531	-	11.946.216	8.426.978
Lombardia	1997	20.061.841	16.249.764	1.533.578	190.802	287.610	268.904	21.883.029	16.709.470
	1998	20.848.835	16.773.586	2.389.078	209.177	320.828	303.662	23.558.741	17.286.425
	1999	21.568.690	16.451.961	2.104.493	116.023	216.288	201.158	23.889.471	16.769.142
Veneto	1997	9.430.605	7.289.742	756.828	111.236	138.519	110.519	10.325.952	7.511.497
	1998	9.828.620	7.731.777	816.303	73.246	183.135	153.379	10.828.058	7.938.402
	1999	10.113.739	7.823.133	755.692	64.702	624.965	6.596	11.494.396	7.894.431
Liguria	1997	4.134.051	3.408.631	293.202	36.370	56.489	38.290	4.483.742	3.483.291
	1998	4.568.639	3.494.625	377.395	50.583	65.389	47.462	5.011.423	3.592.672
	1999	4.802.395	3.404.962	416.023	62.977	77.331	77.331	5.295.749	3.545.270
E. Romagna	1997	10.062.401	8.488.276	858.562	7.959	92.328	64.017	11.013.291	8.560.252
	1998	10.200.833	7.883.884	1.118.694	23.821	146.754	112.845	11.466.281	8.022.550
	1999	11.322.408	8.606.246	1.092.219	64.528	157.287	110.340	12.571.914	8.781.114
Toscana	1997	6.647.319	5.175.668	827.870	53.254	159.620	60.177	7.634.809	5.289.099
	1998	8.493.508	6.644.444	1.102.977	186.384	157.624	91.215	9.754.109	6.922.043
	1999	9.950.287	7.085.951	1.109.504	243.384	207.541	74.520	11.267.332	7.403.655
Marche	1997	3.308.707	2.640.261	463.353	13.847	44.443	77.134	3.816.503	2.731.242
	1998	3.750.642	2.922.318	640.653	36.285	66.219	40.835	4.457.514	2.999.438
	1999	3.820.088	2.752.557	629.331	128.409	107.013	5.624.375	4.556.432	6.505.341
Umbria	1997	1.872.691	1.478.377	331.525	62.292	104.429	15.477	2.308.445	1.556.146
	1998	2.163.364	1.683.294	370.082	47.668	37.983	17.356	2.571.429	1.748.318
	1999	2.162.475	1.611.491	580.997	34.254	56.123	19.465	2.799.595	1.665.210
Lazio	1997	12.308.780	10.506.496	902.750	13.314	210.573	141.527	13.422.083	10.661.357
	1998	12.893.278	10.441.867	1.002.042	13.160	252.951	156.726	14.148.271	10.611.753
	1999	12.893.278	10.441.867	1.002.042	13.160	252.951	156.726	14.148.271	10.611.753
Abruzzo	1997	2.548.028	2.107.272	708.600	52.227	203.096	15.832	3.459.724	2.175.331
	1998	2.760.288	2.231.484	614.658	73.039	190.142	19.341	3.565.088	2.323.864
	1999	2.941.409	2.319.612	689.300	52.757	30.530	20.000	3.661.239	2.392.349
Molise	1997	711.164	575.296	326.081	14.865	26.231	3.077	1.063.476	593.238
	1998	750.634	590.476	337.565	19.037	14.092	3.411	1.102.291	612.924
	1999	762.742	587.246	376.130	53.163	17.045	3.781	1.155.917	624.190
Campania (*)	1997	11.828.000	9.177.000	915.000	1.000	122.000	120.000	12.865.000	9.298.000
	1998	12.387.000	10.088.000	1.197.000	76.000	147.000	133.000	13.731.000	10.297.000
	1999	14.313.000	11.871.000	1.125.000	302.000	187.000	94.000	15.625.000	12.267.000
Puglia	1997	8.297.708	7.253.391	940.124	63.628	759.572	161.913	9.997.404	7.478.932
	1998	8.491.683	7.280.926	1.289.612	217.530	676.086	158.474	10.457.381	7.656.730
	1999	8.199.064	7.145.586	1.489.124	192.000	429.048	154.936	10.117.236	7.492.522
Basilicata	1997	982.683	858.763	652.117	23.409	245.800	-	1.880.600	882.172
	1998	1.164.039	795.161	549.685	45.880	174.467	-	1.888.191	841.041
	1999	1.851.429	1.372.978	554.278	57.445	43.968	-	2.429.675	1.410.423
Calabria	1997	4.434.000	3.461.000	1.270.000	3.000	82.000	80.000	5.786.000	3.544.000
	1998	4.432.000	3.375.000	1.561.000	131.000	92.000	89.000	6.085.000	3.595.000
	1999	4.652.000	3.468.000	1.297.000	37.000	100.000	89.000	6.049.000	3.594.000
TOTALE	1997	105.476.793	85.868.143	11.971.559	780.995	2.660.795	1.156.867	120.109.147	87.806.005
	1998	113.190.425	90.534.547	14.781.762	1.416.865	2.743.805	1.306.704	130.625.992	93.258.118
	1999	119.786.879	93.202.297	14.504.943	1.549.053	2.715.621	4.632.028	137.007.443	99.383.378

Fonte: Dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il '97 e '98, per il '99 i dati sono stimati.
N.B.: I dati del '99 sono stimati.