

Segue Tab. .33

**FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE -
Erogazioni 2000 - 2007**

REGIONI	Viabilità	Trasporto Pubbl.loc.	OO.PP.	Incentivi Imprese	Mercato Lavoro	Agricol. e pesca	Ambiente	Settori minori	TOTALE
Piemonte	11,12	9,49	35,38	9,95	7,57	9,04	10,17	10,16	10,45
Lombardia	11,33	16,34	8,66	20,90	9,00	14,88	16,17	16,15	16,15
Veneto	8,91	4,93	16,00	12,62	5,61	10,69	6,81	6,82	7,81
Liguria	3,88	3,62	3,81	2,43	5,84	1,52	3,44	3,44	3,28
E.Romagna	11,55	5,61	5,73	11,07	6,40	12,75	10,14	10,14	8,50
Toscana	11,85	8,23	1,27	8,37	7,39	5,55	10,87	10,85	8,69
Umbria	5,45	2,11	0,38	1,86	3,69	2,34	2,77	2,78	2,57
Marche	4,99	1,47	1,57	4,04	5,04	3,78	1,29	1,30	2,58
Lazio	9,00	11,59	10,58	4,14	10,70	6,67	10,41	10,41	9,33
Abruzzo	8,15	3,18	0,88	3,02	4,27	4,13	4,27	4,27	3,95
Molise	0,78	0,92	2,13	0,66	2,28	1,58	1,66	1,66	1,05
Campania	2,22	13,64	2,03	9,37	11,22	7,20	4,46	4,47	9,41
Puglia	5,18	11,16	10,53	7,42	8,47	11,11	10,52	10,51	9,57
Basilicata	4,56	2,12	0,50	1,63	4,05	3,43	3,31	3,32	2,57
Calabria	1,02	5,61	0,53	2,51	8,47	5,33	4,27	3,71	4,12
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ragioneria generale dello Stato

2.2 Sviluppi sullo stato di attuazione dell'art.119 della Costituzione

L'analisi delle entrate regionali è occasione, anche quest'anno, come accaduto negli ultimi referti sulla finanza delle Regioni, per riferire in merito allo stato di attuazione dell'art. 119 della Costituzione e del cosiddetto federalismo fiscale.

Al riguardo, sono già stati evidenziati i momenti più salienti del processo in atto di riforma della finanza regionale ed è anche stato sottolineato il fatto che i tempi di attuazione del federalismo fiscale si sono allungati oltre le previsioni meno rosee.

Il processo di decentramento fiscale, introdotto con la riforma costituzionale del 2001, dopo la fase di stasi intervenuta nell'arco del quinquennio 2001 - 2006, ha ripreso nuovo spunto nel corso del 2007 con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007).

Quest'ultima ha proseguito, in qualche misura, l'iter per il superamento dei vincoli posti nel passato alle autonomie locali. In questa direzione si collocano, infatti, le disposizioni in essa contenute che hanno attribuito: ai Comuni la facoltà di variare autonomamente l'aliquota di compartecipazione all'addizionale comunale IRPEF, entro un limite massimo individuato nello 0,8 per cento, nonché di poter esentare alcuni soggetti passivi, in possesso di determinati requisiti; alle Regioni una quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione, consumato nel territorio, e che hanno sbloccato la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF e delle maggiorazioni alle aliquote IRAP.

Nella stessa direzione deve leggersi anche il riformato Patto di stabilità interno che, abbandonato il metodo dei tetti relativi a singole categorie di spesa, risulta imperniato sul controllo dei saldi di bilancio, coerentemente con il binomio autonomia/responsabilità, che rappresenta elemento fondante del federalismo ed in linea con la tendenza che avvicina le regole per le Autonomie a quelle del Patto europeo.

La finanziaria per il 2007 ha, inoltre, istituito una Commissione Tecnica per la finanza pubblica, organo tecnico- consultivo, al quale sono stati affidati compiti di studio e di analisi volti a formulare proposte finalizzate ad accelerare il processo di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, diretto a migliorare la trasparenza dei dati nonché armonizzare i criteri di classificazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

Tra le finalità istitutive della predetta Commissione va evidenziata, inoltre, l'elaborazione di studi preliminari e proposte tecniche per la definizione dei principi e degli strumenti di coordinamento dei rapporti finanziari fra Stato e sistema delle autonomie territoriali

Il predetto organo tecnico consultivo, in certa misura, prosegue l'attività svolta dall'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, nota

con l'acronimo ACoFF, istituita nel 2003 ed alla quale era stato affidato il compito di analizzare e codificare le esigenze del Governo e del sistema delle Autonomie territoriali nell'ambito del processo di attuazione dell'art.119 della Costituzione ed i cui lavori si sono conclusi nel settembre del 2005 con una relazione finale.

Dalla lettura della relazione finale emergono fra le conclusioni alle quali è pervenuta l'Alta Commissione⁷⁸, con riferimento specifico al tema della perequazione, alcune considerazioni in ordine al metodo di redistribuzione delle risorse perequative. Un meccanismo quello della perequazione al quale la Costituzione ha assegnato (art. 119) il compito di assicurare l'erogazione delle prestazioni sociali a livello minimo essenziale ed uniforme per tutti i cittadini, colmando l'eventuale gap economico esistente fra obblighi di spesa gravanti sugli enti territoriali e relative capacità fiscali.

La soluzione suggerita dall'Alta Commissione prospetta su un meccanismo imperniato su parametri obiettivi che, pur in presenza di fattori strutturali ed oggettivi differenziati, consentano di soddisfare i singoli fabbisogni finanziari dei territori interessati. Un criterio generale, in base al quale, a ciascun livello istituzionale, la quantificazione della spesa necessaria all'offerta di un pacchetto di servizi considerati indispensabili risulti determinabile a livello standard, alla stregua, come si è detto, di parametri obiettivi, predeterminati e non calcolati con riferimento ai rivendicati fabbisogni o alle scelte autonome degli amministratori locali.

Tale sistema, così come delineato nelle conclusioni dell'Alta Commissione, caratterizzato da un significativo decentramento del potere fiscale, supportato, nel contempo, da un criterio di perequazione della capacità fiscale standard, che tenga conto del *fabbisogno oggettivo* di spesa,

⁷⁸ Le principali conclusioni alle quali è pervenuta la Commissione emergono dalla lettura della relazione finale e sono riassumibili nei punti di seguito indicati:

- finanziamento delle spese degli enti territoriali, attuabile mediante tributi istituiti con legge statale, fatta eccezione per taluni margini di autonomia derivanti dalla potestà legislativa residuale delle Regioni e realizzabili nell'ambito di quanto definito dai principi di coordinamento di finanza pubblica;
- *solidarietà responsabilizzante*, conseguibile attraverso il superamento della logica dell'autoreferenzialità dei tributi e garantendo, piuttosto, un nuovo equilibrio fra autonomia degli enti impositori, efficienza nella gestione dei servizi e solidarietà fra enti;
- specificazione dei principi costituzionali di equità e progressività del sistema nonché di razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
- principio di *non esportabilità dell'imposta*, diretto a limitare i costi sopportati dai non residenti ed a far gravare l'imposta sui cittadini utenti dei servizi locali;
- principio di *correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso*, nel senso che deve rimanere visibile il collegamento fra prelievo fiscale e benefici potenzialmente ottenibili dai cittadini utenti/contribuenti;
- principio della *non sovrapposibilità delle imposte* locali con quelle statali;
- principio di *accountability*, consistente nella necessità di garantire la corrispondenza fra responsabilità impositiva e responsabilità amministrativa di spesa, fissando una sorta di equivalenza fra *cosa tassata e cosa amministrata*;
- principio di *lealtà istituzionale* realizzabile attraverso l'attuazione di verifiche periodiche dell'impatto delle decisioni dello Stato sulla finanza locale;
- principio della territorialità dell'imposta che comporta che il gettito del tributo erariale partecipato affluisca alle Regioni al cui territorio è riferibile.

si proponeva di assicurare la permanenza del nesso essenziale tra responsabilità di spesa e responsabilità di prelievo.

Un'attenzione specifica è stata rivolta dall'Alta Commissione al finanziamento del sistema salute, attraverso l'applicazione di due diverse addizionali da destinare rispettivamente alle Regioni ed agli enti locali, per finanziare il sistema sanitario e quello socio-assistenziale, ed attraverso l'affidamento all'IVA di un ruolo determinante, in termini di copertura del finanziamento pubblico dedicato ai servizi sociali più gravosi, e ad una compartecipazione comunale il sostegno ai servizi erogati dal livello di governo più vicino ai cittadini.

Nel corso del 2007, inoltre, è stata avviata sul tema una fase di concertazioni fra Governo, Regioni ed enti locali che si è tradotta nell'elaborazione del d.d.l. delega in materia di federalismo fiscale, presentato alla Camera il 29 settembre 2007 (AC 3100).

Il predetto disegno di legge, peraltro decaduto, a seguito dello scioglimento delle Camere, ha fissato i principi generali, sulla base dei quali, disciplinare i rapporti finanziari fra i diversi livelli di governo, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Il principio cardine che lo anima è rinvenibile nella relazione necessaria tra responsabilità fiscale ed autonomia di spesa, nell'ambito della salvaguardia dei diritti civili e sociali sanciti dalla Costituzione.

I punti essenziali dell'architettura del progetto di legge in parola si rinvencono, fra l'altro, in alcuni snodi principali: in primo luogo, l'affidamento *ai tributi propri* del compito di garantire la *manovrabilità dei bilanci* degli enti, con conseguente riequilibrio *dei livelli di intervento* dello Stato sulle singole realtà locali, ed in secondo luogo, l'attribuzione *alle compartecipazioni* della diversa funzione di garanzia della stabilità, anche in senso dinamico, del volume delle risorse finanziarie. Ciò nell'ottica che un equilibrato processo di decentramento istituzionale non possa in concreto prescindere da un adeguato sviluppo della finanza locale, intesa come capacità di imposizione ma anche come capacità di spesa responsabile da parte degli enti.⁷⁹

⁷⁹ I punti salienti della delega possono essere riassunti come di seguito:

- ☐ costruzione di un assetto stabile della finanza delle regioni e degli enti locali;
- ☐ attribuzione a ciascuno dei tre livelli di governo di un complesso di tributi propri e di compartecipazione di tributi erariali;
- ☐ definizione di un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria prevedendo che le regioni nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato possano istituire tributi regionali e locali;
- ☐ finanziamento integrale garantito delle prestazioni essenziali (sanità ed assistenza) del trasporto pubblico di competenza regionale e delle spese riconducibili a funzioni fondamentali dei comuni di dimensioni demografiche minori, ove il finanziamento dei fabbisogni standard è garantito da un fondo perequativo alimentato dalla fiscalità generale;
- ☐ perequazione per la parte residuale delle spese regionali basata in modo trasparente sulla capacità fiscale;
- ☐ perequazione delle risorse per la parte basata sui fabbisogni di spesa che richiedono una definizione puntuale, non dovendo essi semplicemente coincidere con la spesa storica incrementale ma basarsi più coerentemente su misurazioni oggettive del costo standard delle prestazioni erogate.

Il disegno di legge prospetta alcune soluzioni: prima fra tutte, il coordinamento del sistema tributario, sulla base del principio di pari dignità dei tributi propri dei diversi livelli di governo; poi, la configurazione di un assetto differenziato della finanza comunale, basato sulla distinzione dei comuni a seconda delle funzioni svolte e dunque anche della classe demografica di appartenenza. Inoltre, ulteriore questione riguarda gli obiettivi di perequazione che non devono più basarsi su fabbisogni coincidenti con la spesa storica incrementale, come di fatto avviene ancora oggi, ma essere calcolati in relazione ai costi standard delle prestazioni erogate.

Infine, va sottolineato che il disegno di legge delega prevede anche che le norme della manovra di bilancio, aventi ricadute sulla finanza regionale e locale, debbano trovare giusta collocazione in un provvedimento anticipato al mese di giugno, adottato previa fase di confronto e di valutazione con regioni ed enti locali, al fine di ottenere il duplice risultato, da una parte, di decongestionare la sessione di bilancio e, dall'altra, di garantire agli enti territoriali margini di tempo adeguati per poter formulare le proprie autonome politiche di bilancio.

Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato, in via definitiva il 19 giugno 2007, la proposta di legge in materia di federalismo fiscale comunicata alle Camere a metà settembre.⁸⁰

La proposta formulata dalla Regione Lombardia⁸¹ si fonda essenzialmente su tre punti chiave:

1. il riconoscimento per regioni ed enti locali di una maggiore autonomia di entrata che deve, comunque, assicurare la correlazione tra prelievo fiscale e qualità dei servizi offerti;
2. la previsione di un sistema di perequazione equo ed efficiente;
3. nuove regole di coordinamento della finanza pubblica.

L'anzidetta proposta di legge prevede che l'attuazione del federalismo fiscale non comporti né aumenti per la spesa pubblica, né inasprimenti dell'imposizione fiscale per i contribuenti e che debba, piuttosto, essere improntata alla semplificazione del sistema tributario ed alla riduzione degli adempimenti a carico dei cittadini, garantendo la massima trasparenza ed efficienza, anche al fine di consentire il controllo da parte della collettività sulle politiche fiscali

⁸⁰ Il progetto di legge è stato assegnato all'esame delle Commissioni riunite V^o e VI^o (Bilancio e Finanza) di Camera e Senato. (Atto Camera 2844 e Atto Senato 1676).

⁸¹ La proposta approvata ha subito nel corso della discussione in Consiglio regionale una quarantina di emendamenti fra cui quelli accolti (in tutto nove) relativi a:

- l'istituzione di un'apposita Cabina di Regia, composta da rappresentanti del Governo, della Conferenza Stato Regioni e delle Autonomie locali;
- il rispetto dei limiti imposti da vincoli comunitari e da Trattati ed Accordi internazionali;
- la possibilità per gli enti locali, nell'esercizio della propria autonomia, di istituire tributi locali, oltre che di introdurre variazioni alle aliquote ed agevolazioni;
- la possibilità che tanto il bilancio dello Stato quanto quello degli enti locali possano prevedere, per un periodo non superiore a cinque anni, oneri aggiuntivi per esigenze legate alla perequazione.

e di spesa degli enti territoriali. L'art. 2 individua i tributi propri delle Regioni e degli enti locali e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, prevedendo, al contempo, l'attribuzione alle Regioni di una quota consistente di IRPEF (non meno del 15 per cento) e di un'alta compartecipazione al gettito IVA (80 per cento) nonché la devoluzione alle Regioni dell'intero gettito dell'accisa sulle benzine, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi. La disposizione specifica, inoltre, che i tributi propri devono consentire di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Infine, il sistema perequativo previsto dal progetto si basa sul costo della vita e sull'evasione fiscale relativi ad ogni Regione, assicurando sia la trasparenza dei flussi delle risorse tra regioni *affluenti* e regioni *traenti* sia la condizione che le quote siano ripartite in modo tale da ridurre di non oltre il 50 per cento le differenze di capacità fiscale per abitante.

A tal ultimo proposito, va rammentato che il legislatore costituzionale ha cercato di bilanciare il valore dell'autonomia con l'esigenza di tutela dei territori con minore capacità fiscale, tramite la previsione di un adeguato sistema di perequazione, tenendo nel debito conto il principio del fabbisogno per le funzioni che investono diritti fondamentali dei cittadini, quale ad esempio il diritto alla salute.

Il progetto di legge prevede, infine, l'introduzione di un meccanismo premiale, accompagnato anche dalla previsione di misure sanzionatorie.⁸²

Infine, si deve rammentare che il comma 43 dell'art.1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha previsto che, in attesa della completa attuazione dell'art.119 della Costituzione, l'imposta regionale sulle attività produttive assume la natura di tributo proprio delle Regioni e che a decorrere dal 1° gennaio 2009 queste ultime dovranno provvedere a regolamentarla con apposita legge regionale. Fino all'adozione dei regolamenti regionali, sulla base dello schema tipo fissato con apposito accordo fra Stato e Regioni, lo svolgimento delle attività di accertamento e riscossione dell'IRAP prosegue come previsto dalle vigenti disposizioni.

Da ultimo, in concomitanza con l'avvio della nuova legislatura le Regioni nel Documento Politico-Programmatico, adottato in sede di Conferenza Regioni e Province Autonome, del 15 maggio 2008, hanno riaperto, a proposito del Patto Fiscale, il confronto con il Governo, partendo dalle posizioni già delineate nel documento del febbraio 2007, ove fra le misure

⁸² Il meccanismo premiale consiste nell'attribuzione agli enti più virtuosi di maggiorazioni di aliquote ed, al contrario, le misure sanzionatorie prevedono l'applicazione nei confronti degli enti meno efficienti che non abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati, di limitazioni consistenti nel divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fino all'adozione dei provvedimenti di ripristino per il conseguimento degli stessi obiettivi

immediate da adottare, ai fini di una celere attuazione del federalismo fiscale, erano state, fra l'altro, individuate:

- ✓la necessità di regolare le partite finanziarie aperte, richiamate, peraltro, in numerosi documenti della Conferenza e che consistono, in primo luogo, nell'attribuzione immediata delle manovre fiscali regionali, in secondo luogo, nelle compensazioni per le perdite originate da decisioni statali relative a tributi i cui gettiti sono di competenza regionale ed, infine, nella verifica della congruità per la fiscalizzazione dei trasferimenti per il decentramento amministrativo;
- ✓l'anticipazione, in via amministrativa, dei provvedimenti per l'avvio del processo di decentramento fiscale consistenti, fra l'altro, nell'individuazione di tutte le risorse nel bilancio dello Stato di competenza del sistema autonomie e nello sblocco della cassa relativa al gettito dei tributi che devono essere attribuiti alle Regioni in tempi certi e definiti, consentendo la possibilità di attivare meccanismi di anticipazione.

3 L'analisi della spesa

Premessa

Come è stato già evidenziato dalla Corte dei conti⁸³, nella finanziaria per il 2007, gli interventi di contenimento della spesa relativi agli enti territoriali, hanno rappresentato poco meno del 60% dei risparmi di spesa corrente a copertura della manovra per il 2007. Complessivamente, si è trattato di 6,3 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui 3,3 miliardi attesi dalla revisione del Patto di stabilità e 3 miliardi dal contenimento della spesa sanitaria.

Nel presente capitolo, verrà fornita un'analisi degli andamenti della spesa regionale nel triennio 2005/2007 nel suo complesso⁸⁴, aggregata utilizzando dati, tutti al netto delle partite di giro, desunti dai documenti finanziari regionali regolarmente approvati (bilanci e rendiconti esercizi 2005-2006) e da quelli non definitivi, relativi all'esercizio 2007 forniti dalle Regioni alla fine di maggio 2008.

Si tratta di analisi basate sulla classificazione economica delle spese, rese possibili dalla considerazione che il sistema contabile diffuso presso le Regioni è un sistema di contabilità finanziaria⁸⁵ che spesso adotta modalità adeguate a consentire l'unificazione della classificazione anche economica delle entrate e delle spese.⁸⁶

Ancora una volta, esigenze di omogeneità hanno reso necessario qualche aggiustamento conseguente a peculiarità contabili riscontrate nell'allocatione di specifiche poste in alcuni consuntivi regionali.⁸⁷

Particolari analisi sono state rese possibili attraverso i dati rilevati nei prospetti di monitoraggio della verifica del rispetto del Patto di Stabilità interno, che espongono dati di spesa degli enti sottoposti, aggiornati all'intero esercizio 2007. In tale sede sono venute in evidenza discordanze di varia entità che inducono a ritenere la sussistenza di operazioni di aggiustamento all'atto della compilazione dei suddetti prospetti, attribuibili alla presenza di fenomeni particolari

⁸³ Relazione sulla tipologia della copertura delle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2006.

⁸⁴ La verifica del rispetto di quanto specificamente previsto per le Regioni in materia di patto di stabilità interno è oggetto di apposito capitolo di analisi nella presente relazione, mentre il rispetto delle altre disposizioni comunque finalizzate al contenimento della spesa regionale contenute nelle varie leggi finanziarie, potrà costituire oggetto di adeguato approfondimento della Corte dei conti, in sede regionale.

⁸⁵ Il sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo è raramente previsto negli ordinamenti contabili regionali (vedasi esemplificativamente l.r. Molise 4/2002, art.40)

⁸⁶ Si veda, ad esempio, la l.r. Emilia Romagna 40/2001, art.23 che prevede la riclassificazione economica di entrate e spese.

⁸⁷ In particolare, la voce di spesa corrente della Regione Lombardia è stata depurata dell'importo relativo al "Concorso al fondo di solidarietà nazionale" che soltanto la Regione Lombardia iscrive in apposito capitolo di spesa (cap.5592). Inoltre, le risultanze contabili relative alla Regione Calabria non evidenziano l'importo dei contributi in annualità perché non comunicati nel dettaglio. Infine, il risultato di amministrazione e la voce residui perenti complessivi dell'Emilia Romagna sono stati depurati dell'importo relativo al cap. 91322 "Restituzione allo Stato dell'anticipazione mensile destinata al finanziamento della spesa sanitaria".

(duplicazioni contabili o altro) che potrebbero falsare l'analisi intertemporale degli andamenti.⁸⁸ Si aggiunge che, diversamente da quanto avvenuto negli anni precedenti, la nuova disciplina del patto introdotta nel 2007⁸⁹, determinando un minor grado di dettaglio dei prospetti di monitoraggio, ha reso necessarie ulteriori integrazioni istruttorie presso le Regioni.

3.1 Gestione di competenza: dati previsionali e impegni

La presente analisi mette in evidenza l'andamento delle poste finanziarie iscritte nel bilancio di previsione, partendo dagli stanziamenti iniziali di competenza, e si propone, quale primo obiettivo, quello di rilevarne lo scostamento rispetto agli stanziamenti definitivi rilevati nel rendiconto, e successivamente il grado di attendibilità dei dati previsionali rispetto alla spesa impegnata per l'attuazione delle politiche regionali.

Lo scostamento tra stanziamenti iniziali e definitivi dà, in genere, la misura della capacità previsionale dell'ente *ex se* considerata che però sconta, nel corso dell'esercizio, tutte le rettifiche e le variazioni che provoca sulle poste di bilancio ogni evento esogeno od endogeno avente impatto finanziario. Infatti, l'esigenza di ridurre la dinamica espansiva dei conti pubblici, sulla quale è concentrata l'attenzione delle istituzioni finanziarie nazionali ed europee, rende necessaria l'adozione di manovre correttive non affidate soltanto alle leggi finanziarie ed ai provvedimenti collegati, ma anche a provvedimenti adottati nel corso dell'esercizio finanziario che prevedono interventi sulla spesa aventi impatto tanto sulle Amministrazioni centrali che su quelle regionali e locali⁹⁰. Questi costituiscono fattori esogeni che, sotto il profilo contabile, possono generare processi di rettifica delle poste iscritte nel bilancio di previsione, che possono minare il rapporto di tendenziale consequenzialità che logicamente dovrebbe intercorrere tra stanziamento definitivo e impegno.

Le tavole che seguono danno conto dell'andamento della spesa nella fase previsionale, mettendo a raffronto gli stanziamenti iniziali desunti dai bilanci e gli stanziamenti definitivi a consuntivo. Dei dati si è fornita un'esposizione dettagliata per regione ed aggregata per aree geografiche e per categorie economiche in termini di variazioni percentuali.

Fra gli stanziamenti iniziali continua l'andamento decisamente decrescente di quelli di conto capitale, che complessivamente nel 2007 si riducono del 14,74%, con una flessione al Sud

⁸⁸ Si è dato conto nel presente paragrafo dell'entità di detti scostamenti, ove particolarmente rilevante. Di tali scostamenti sarebbe opportuna un'adeguata analisi in sede regionale, trattandosi di grandezze che possono assumere rilevanza ai fini della verifica delle tendenze.

⁸⁹ Art.1, commi da 656 a 672 della legge 296/2006. La disciplina prevede, in sintesi, la considerazione delle spese finali, determinata dalla somma delle spese correnti e delle spese in conto capitale, al netto delle sole spese per la sanità e delle spese per la concessione di crediti

⁹⁰ A titolo di esempio il DL 203/2005, il d.l. 223/2006 e il DL 159/2007.

che sfiora il 24%. Il Centro, invece, fa registrare la flessione meno consistente (5,37%). Il decremento medio nel triennio 2005/2007 è decisamente elevato (-10,51%). Anche gli stanziamenti per rimborso prestiti proseguono la loro fase discendente (-13,82% nel 2007), anche se in percentuale meno elevata rispetto al 2006 (-19,24%), con uno scostamento complessivo superiore al 15%. La spesa corrente presenta, invece, un andamento costantemente crescente, con uno scostamento complessivo dell'8,34%. L'incremento più consistente nel 2007 si registra al Sud, dove raggiunge nel 2007 quasi il 15%, mentre il Nord presenta una espansione nel 2006 che supera il 10%.

Il quadro degli stanziamenti definitivi si mostra decisamente diverso, con variazioni percentuali tra i due momenti di rilevazione anche molto elevate. Il raffronto tra gli stanziamenti iniziali e definitivi dà conto di un'evidente cautela regionale nella fase previsionale iniziale che trova riscontro pieno nell'incremento complessivo medio degli stanziamenti definitivi che, nel triennio considerato, supera il 20%, con valori incrementali sensibilmente elevati al Centro e al Sud. Sotto altro profilo, tale andamento indica una sostanziale perdita di significatività del bilancio di previsione approvato dal Consiglio, i cui stanziamenti sono inizialmente sottostimati ed integrati con interventi correttivi in sede di assestamento.

L'andamento di alcune tipologie di spesa risulta, inoltre, in assoluta controtendenza rispetto agli stanziamenti iniziali. Esempio eclatante è l'andamento degli stanziamenti definitivi per rimborso prestiti che in alcune Regioni fa registrare incrementi elevatissimi nel 2006 (Toscana, Campania e Calabria) con corrispondenti incrementi dello scarto tra stanziamenti definitivi ed iniziali molto consistenti, anche a livello complessivo (138,26%). L'andamento fortemente incrementale della spesa per rimborso prestiti agli Istituti di credito in alcune Regioni nel 2006, confermato anche sotto il profilo degli impegni e dei pagamenti, trova ragionevole spiegazione nell'incremento della spesa per rimborso di B.O.R. e per restituzioni di anticipazioni di tesoreria: infatti, a livello complessivo, nel 2006 i rimborsi agli Istituti di credito sono ammontati a 9.593 milioni, contro i 4.275 milioni del 2005.⁹¹

Nel 2007 i pagamenti agli Istituti di credito tornano a scendere a livello complessivo (5.861 milioni), ed il dato del 2007 degli stanziamenti definitivi, qui rilevato, torna nella media: lo scostamento medio degli stanziamenti definitivi scende al 33% circa, con una notevolissima riduzione della spesa per rimborso prestiti del 2007 (-51,62%).

Anche l'andamento degli stanziamenti definitivi di spesa per conto capitale non appare del tutto coerente con quello iniziale, soprattutto in riferimento all'anno 2006, in cui si registra

⁹¹ Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica del 2007

una crescita complessiva del 3,86%, diffusamente presente al Sud. Lo scarto tra stanziamenti definitivi e iniziali risulta conseguentemente e costantemente molto elevato, con uno scostamento medio superiore al 50%.

Quella corrente è la categoria di spesa in cui minore appare il divario tra stanziamenti iniziali e definitivi. Diversamente, infatti, dalle percentuali di scostamento rilevate nelle altre categorie di spesa, negli anni 2005 e 2006 quella relativa alla spesa corrente supera di poco il 7%, mentre raddoppia nel 2007 (14,70%). La sostanziale maggiore prevedibilità in materia di spesa corrente è verosimile che possa attribuirsi alla sua elevata rigidità (come verrà dimostrato in seguito), che la rende, seppure entro logiche comunque incrementalì, sostanzialmente costante. Viceversa, la maggiore flessibilità ed elasticità delle altre categorie di spesa può determinare andamenti erratici e maggiore scarto tra previsioni iniziali e definitive.

Gli stanziamenti definitivi a consuntivo registrano gli effetti delle variazioni apportate al bilancio e dei provvedimenti di assestamento adottati nel corso dell'esercizio finanziario, correlate alle effettive necessità evidenziate durante la gestione, e per questo dovrebbero fornire dati di maggiore attendibilità con riguardo al reale andamento della spesa.

Considerando le singole categorie di spesa, si evidenzia che l'incremento degli stanziamenti definitivi di spesa corrente è mediamente attestato intorno al 12%, con un campo di variazione regionale non particolarmente ampio. Molto più articolato è l'andamento degli stanziamenti definitivi della spesa in conto capitale, che presenta una flessione media del 2% circa ed una variazione regionale molto più marcata. Come già evidenziato, la spesa per rimborso prestiti presenta un incremento complessivo degli stanziamenti definitivi molto forte nel 2006, quasi del tutto rientrato nel 2007.

Stanziamenti iniziali di competenza

Stanziamenti definitivi di competenza

Variaz % stanz def - iniziali

(migliaia di euro)

Regioni	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Piemonte	2005	7.824.703	1.321.168	229.509	9.375.380	8.808.544	1.571.776	1.294.133	11.674.453	12,57	18,97	463,87	24,52
	2006	8.851.221	1.672.567	231.184	10.754.972	9.829.440	2.282.622	2.187.130	14.299.192	11,05	36,47	846,06	32,95
	2007	9.492.264	2.049.840	230.092	11.772.196	9.955.151	2.188.295	242.090	12.385.536	4,88	6,75	5,21	5,21
Lombardia	2005	19.397.278	1.489.163	1.823.565	22.710.006	19.084.318	5.350.624	1.795.187	26.230.129	-1,61	259,30	-1,56	15,50
	2006	19.957.492	1.338.414	1.346.543	22.642.449	21.099.816	4.650.346	1.249.650	26.999.812	5,72	247,45	-7,20	19,24
	2007	20.836.649	1.155.597	1.293.510	23.285.756	21.165.283	4.439.660	1.289.468	26.894.411	1,58	284,19	-0,31	15,50
Veneto	2005	7.942.812	2.736.392	1.022.424	11.701.628	8.731.117	2.366.163	1.252.479	12.349.759	9,92	-13,53	22,50	5,54
	2006	8.517.917	2.053.459	810.441	11.381.817	8.886.758	2.164.584	1.574.026	12.625.368	4,33	5,41	94,22	10,93
	2007	8.829.570	1.482.046	386.036	10.697.652	9.417.920	2.396.044	386.036	12.200.000	6,66	61,67	0,00	14,04
Liguria	2005	3.645.115	951.822	74.497	4.671.434	4.124.537	1.040.632	104.153	5.269.322	13,15	9,33	39,81	12,80
	2006	3.992.047	895.058	77.270	4.964.375	4.838.760	1.072.749	110.436	6.021.945	21,21	19,85	42,92	21,30
	2007	4.246.500	389.625	92.298	4.728.423	5.216.639	1.006.242	120.447	6.343.328	22,85	158,26	30,50	34,15
E. Romagna	2005	8.410.444	2.566.186	198.612	11.175.242	9.170.844	2.717.462	347.767	12.236.073	9,04	5,89	75,10	9,49
	2006	10.722.274	2.180.022	198.867	13.101.163	10.106.562	2.503.816	198.867	12.809.245	-5,74	14,85	0,00	-2,23
	2007	11.899.481	2.152.592	197.720	14.249.793	11.230.408	2.423.018	209.985	13.863.411	-5,62	12,56	6,20	-2,71
Toscana	2005	6.471.713	1.511.372	463.849	8.446.934	7.438.224	2.199.336	463.861	10.101.421	14,93	45,52	0,00	19,59
	2006	6.897.124	1.446.425	465.279	8.808.828	7.809.223	2.321.822	1.896.510	12.027.555	13,22	60,52	307,61	36,54
	2007	6.955.545	1.313.312	589.142	8.857.999	8.513.420	2.343.443	602.734	11.459.597	22,40	78,44	2,31	29,37
Umbria	2005	2.074.014	1.147.496	80.030	3.301.540	2.129.505	1.249.532	79.066	3.458.103	2,68	8,89	-1,20	4,74
	2006	2.033.861	979.006	82.638	3.095.505	2.181.483	1.095.860	153.509	3.430.852	7,26	11,94	85,76	10,83
	2007	2.095.344	850.747	212.067	3.158.158	2.234.342	973.333	201.177	3.408.852	6,63	14,41	-5,14	7,94
Marche	2005	3.076.098	609.712	45.843	3.731.653	3.182.023	1.036.881	378.948	4.597.852	3,44	70,06	726,62	23,21
	2006	3.357.004	335.697	73.126	3.765.827	3.740.068	886.090	373.315	4.999.473	11,41	163,96	410,51	32,76
	2007	3.668.005	309.353	80.843	4.058.201	4.323.659	851.860	482.033	5.657.552	17,87	175,37	496,26	39,41

Segue =>

<= segue

Stanziamenti iniziali di competenza					Stanziamenti definitivi di competenza				Variaz % stanz def - iniziali				
Lazio	2005	11.531.977	5.215.494	204.713	16.952.184	11.962.534	4.442.967	204.713	16.610.214	3,73	-14,81	0,00	-2,02
	2006	12.147.042	4.351.619	464.050	16.962.711	12.852.279	4.449.728	464.050	17.766.057	5,81	2,25	0,00	4,74
	2007	13.324.882	4.257.160	196.500	17.778.542	17.294.000	4.319.000	124.000	21.737.000	29,79	1,45	-36,90	22,27
Abruzzo	2005	3.209.069	896.799	58.394	4.164.262	3.002.966	1.816.624	55.194	4.874.784	-6,42	102,57	-5,48	17,06
	2006	3.450.040	820.767	64.266	4.335.073	3.087.189	1.913.851	175.111	5.176.151	-10,52	133,18	172,48	19,40
	2007	3.505.859	865.305	38.403	4.409.567	3.823.880	1.458.743	175.603	5.458.226	9,07	68,58	357,26	23,78
Molise	2005	617.365	752.179	95.984	1.465.528	731.515	832.366	92.876	1.656.757	18,49	10,66	-3,24	13,05
	2006	739.914	419.487	11.275	1.170.676	773.155	577.592	11.605	1.362.352	4,49	37,69	2,93	16,37
	2007	1.253.889	354.854	10.231	1.618.974	1.333.546	380.036	10.231	1.723.813	6,35	7,10	0,00	6,48
Campania	2005	9.743.838	2.281.395	565.793	12.591.026	11.241.447	7.011.215	540.641	18.793.303	15,37	207,32	-4,45	49,26
	2006	9.835.288	2.847.125	209.265	12.891.678	12.416.162	7.719.376	1.310.215	21.445.753	26,24	171,13	526,10	66,35
	2007	10.662.286	2.993.098	193.993	13.849.377	15.616.631	7.301.491	656.806	23.574.928	46,47	143,94	238,57	70,22
Puglia	2005	7.065.886	1.483.006	184.657	8.733.549	7.914.004	2.202.810	188.244	10.305.058	12,00	48,54	1,94	17,99
	2006	7.274.535	1.218.397	193.068	8.686.000	8.145.196	2.515.582	193.068	10.853.846	11,97	106,47	0,00	24,96
	2007	8.346.528	244.532	188.583	8.779.643	8.609.073	1.264.265	186.977	10.060.315	3,15	417,01	-0,85	14,59
Basilicata	2005	1.191.640	1.976.292	81.989	3.249.921	1.217.486	2.213.283	90.221	3.520.990	2,17	11,99	10,04	8,34
	2006	1.205.473	2.333.677	66.587	3.605.737	1.243.643	2.792.549	113.696	4.149.888	3,17	19,66	70,75	15,09
	2007	1.288.836	2.085.139	60.870	3.434.845	1.378.146	2.415.466	65.459	3.859.071	6,93	15,84	7,54	12,35
Calabria	2005	4.245.142	2.888.115	287.342	7.420.599	4.831.408	3.146.279	81.347	8.059.034	13,81	8,94	-71,69	8,60
	2006	4.632.992	2.887.217	81.180	7.601.389	4.654.174	3.764.267	412.937	8.831.378	0,46	30,38	408,67	16,18
	2007	6.126.195	1.475.194	0	7.601.389	8.959.989	3.824.855	290.150	13.074.994	46,26	159,28	#DIV/0!	72,01
TOTALE	2005	96.447.094	27.826.591	5.417.201	129.690.886	103.570.472	39.197.950	6.968.830	149.737.252	7,39	40,87	28,64	15,46
	2006	103.614.224	25.778.937	4.375.039	133.768.200	111.663.908	40.710.834	10.424.125	162.798.867	7,77	57,92	138,26	21,70
	2007	112.531.833	21.978.394	3.770.288	138.280.515	129.072.087	37.585.751	5.043.196	171.701.034	14,70	71,01	33,76	24,17
andamento 2006/2005		7,43	-7,36	-19,24	3,14	7,81	3,86	49,58	8,72				
andamento 2007/2006		8,61	-14,74	-13,82	3,37	15,59	-7,68	-51,62	5,47				

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio, rendiconto 2005 e 2006 e su dati non definitivi 2007

STANZIAMENTI INIZIALI (variazioni)

Aree	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Nord	media	8,56	-10,12	-17,16	4,28
	2006/05	10,21	-10,21	-20,44	5,38
	2007/06	6,27	-11,18	-17,44	3,01
Centro	media	6,24	-10,33	17,88	2,19
	2006/05	5,53	-16,16	36,59	0,62
	2007/06	6,58	-5,37	-0,60	3,74
Sud	media	9,80	-10,99	-30,69	2,75
	2006/05	4,09	2,42	-50,90	1,77
	2007/06	14,91	-23,83	-21,35	3,66
TOTALE	media	8,34	-10,51	-15,20	3,31
	2006/05	7,43	-7,36	-19,24	3,14
	2007/06	8,61	-14,74	-13,82	3,37

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio 2005, 2006 e 2007

STANZIAMENTI DEFINITIVI (variazioni)

Aree	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Nord	media	7,08	-2,27	-26,55	2,90
	2006/05	9,70	-2,86	10,98	7,37
	2007/06	4,06	-1,74	-57,74	-1,47
Centro	media	15,48	-2,47	12,58	10,78
	2006/05	7,57	-1,96	156,29	9,94
	2007/06	21,75	-3,04	-51,17	10,57
Sud	media	18,63	-1,68	16,06	11,16
	2006/05	4,77	11,96	111,41	9,76
	2007/06	31,01	-13,68	-37,51	11,45
TOTALE	media	12,31	-2,06	-13,82	7,33
	2006/05	7,81	3,86	49,58	8,72
	2007/06	15,59	-7,68	-51,62	5,47

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2005 e 2006 e su dati non definitivi 2007

Aree	ANNI	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	variazione%
Nord	media			13,38
	2005	59.633.690	67.759.736	13,63
	2006	62.844.776	72.755.767	15,77
	2007	64.733.820	71.686.686	10,74
Centro	media			12,50
	2005	32.432.311	34.767.590	7,20
	2006	32.632.871	38.223.937	17,13
	2007	33.852.900	42.263.001	24,84
Sud	media			35,43
	2005	37.624.885	47.209.926	25,48
	2006	38.290.553	51.819.368	35,33
	2007	39.693.795	57.751.347	45,49
TOTALE	media			20,44
	2005	129.690.886	149.737.252	15,46
	2006	133.768.200	162.799.072	21,70
	2007	138.280.515	171.701.034	24,17

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio, rendiconto 2005 e 2006 e su dati non definitivi 2007

L'analisi del *trend* della spesa dal lato degli impegni evidenzia, nel triennio considerato, un incremento complessivamente e mediamente piuttosto costante, che di poco supera il 7% e che, infatti, determina un incremento complessivo nel 2007 rispetto al 2005 del 14,70%. La rilevazione per area territoriale mostra andamenti molto differenziati: il Nord è caratterizzato da una crescita media inferiore al 4%, mentre il Centro ed il Sud si connotano per incrementi medi superiori 10%.

Tali risultati sono determinati dai particolari andamenti delle singole categorie di spesa. In particolare, la spesa corrente, in riferimento alla quale, effettuate le depurazioni previste dalla legge, le regole del patto di stabilità imponevano nel 2006 la riduzione del 3,8% rispetto al 2004, e nel 2007 la riduzione dell'1,8% rispetto al 2005, cresce costantemente. Di essa si rileva una forte espansione nel 2007 (13,53%), con incrementi regionali piuttosto rilevanti soprattutto al Centro e al Sud (Lazio, Marche, Molise, Campania, Basilicata), mentre il Nord risulta l'area geografica con lo scostamento complessivo medio minore (7,06%). Come si vedrà nel prosieguo, gli incrementi della spesa corrente, che qui è analizzata complessivamente, risultano fortemente influenzati dall'aumento degli impegni di spesa corrente sanitaria; particolarmente significativa (anche al fine di verificare l'andamento effettivo della spesa soggetta al patto da cui la spesa sanitaria è esclusa), si rivela, pertanto, la esposizione della spesa corrente non sanitaria e delle sue principali componenti, che verrà data più avanti.

La spesa in conto capitale mostra una flessione generalizzata nel triennio, fatta eccezione per alcune regioni (Campania, Basilicata, Calabria⁹²) del Sud, dove complessivamente nel 2006 si registra un incremento che quasi raggiunge il 12%⁹³, a fronte della riduzione riscontrata nell'anno successivo superiore al 15%. In effetti, l'andamento discendente della spesa in conto capitale è diffuso in tutto il settore delle Pubbliche Amministrazioni, con un correlato beneficio in termini di finanza pubblica soltanto apparente “visto che l'abbassamento del profilo dell'accumulazione pubblica rischia di incidere negativamente sulle prospettive di crescita dell'economia⁹⁴”.

La spesa per rimborso prestiti presenta un incremento relevantissimo nel 2006, diffuso, con poche eccezioni, in tutte le Regioni, con tassi incrementali che spesso superano il 100%

⁹² In particolare, l'acquisizione di risorse conseguenti all'emissione di un bond in Campania ha consentito un forte incremento della spesa in conto capitale, mentre in Basilicata si è proceduto alla chiusura del POR ob.l 2000/2006 il cui mancato impegno avrebbe messo a rischio la conservazione del finanziamento europeo.

⁹³ Si ricorda che la legge finanziaria per il 2006 (articolo unico, comma 139) consentiva, nell'ambito delle regole disposte per il rispetto del patto di stabilità, la possibilità per le Regioni di incrementare le spese in conto capitale fino al 4,8% rispetto al 2004.

⁹⁴ III relazione quadrimestrale per il 2007 sulla copertura delle leggi di spesa della Corte dei conti.

(Lazio, Abruzzo, Campania, Calabria), soprattutto attribuibile alle ragioni sopra evidenziate correlate ai rimborsi di B.O.R. ed alle restituzioni di anticipazioni di tesoreria. Alla percentuale di crescita complessiva del 2006 superiore al 60% fa fronte una flessione di poco inferiore nel 2007.

Il tasso di incidenza della spesa complessiva, riferita alle aree geografiche rispetto al totale mette in evidenza rapporti più elevati al Nord, che assorbe in media circa il 46% della spesa complessiva, seguito dal Sud e poi dal Centro. Tale rapporto si riscontra anche con riferimento alle categorie di spesa, singolarmente considerate, fatta eccezione per la spesa in conto capitale, che al Sud presenta il maggiore tasso di incidenza rispetto al totale della stessa categoria, attestato mediamente intorno al 43%.