



## *LE DINAMICHE GENERALI DEL BILANCIO*

Il quadro delle risorse

Il patto di stabilità

Gli equilibri di bilancio



# Il quadro delle risorse

## FEDERALISMO FISCALE E FINANZA REGIONALE NEL 2008

### *Federalismo fiscale*

Nel corso del 2008, prendendo spunto dalla bozza di linee guida per l'attuazione del federalismo fiscale presentata dal Ministro Calderoli, si è riavviato il confronto tra il Governo e le Regioni sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Il dibattito non è tuttavia partito da zero: molti dei principi fondamentali per l'attuazione del federalismo fiscale erano già stati acquisiti e condivisi dalle Regioni con gli accordi dei Presidenti a Ravello nel 2003, a Villa San Giovanni nel 2005 e con il testo di legge approvato dalla Conferenza delle Regioni in data 30 luglio 2008.

Sulla base dei principi contenuti in questi documenti, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il DDL delega in data 11 settembre 2008.

Il processo è proseguito con le proposte emendative al disegno di legge delega approvate in prima lettura al Senato ed in seconda lettura alla Camera, e si è concluso con l'approvazione definitiva del provvedimento al Senato in data 29 aprile 2009.

Ora la parola passa ai decreti delegati, nei quali dovranno essere specificati gli elementi di dettaglio che toccheranno gli equilibri interni di ogni Regione in base alle scelte sul posizionamento della barra relativa al quantum di autonomia e solidarietà da realizzare.

L'auspicio è che il provvedimento possa costituire l'avvio di un percorso che porti ad una maggiore autonomia fiscale, al riequilibrio favorevole di condizioni finanziarie storicamente penalizzanti, alla possibilità di fare scelte più adatte al proprio territorio nell'ambito del rafforzamento della trasparenza e della responsabilità.

### *La finanza regionale*

Nel corso del 2008 la normativa statale ha introdotto importanti cambiamenti per quanto riguarda tutti i principali tributi regionali, talvolta modificando la struttura stessa del tributo, come nel caso dell'Irap. Di seguito si riportano i provvedimenti normativi che hanno avuto riflessi sulla finanza regionale.

#### *Entrate tributarie*

Per quanto riguarda l'addizionale regionale Irpef, la Legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) ha introdotto un regime fiscale semplificato per i contribuenti cosiddetti "minimi" che prevede, a partire dal 2008, la possibilità di optare per un'aliquota sostitutiva del 20% ai fini Irap, Irpef e relative addizionali. La norma non prevede però alcuna esplicita misura compensativa per la perdita di gettito regionale, che tuttavia troverà implicita compensazione nell'ambito del meccanismo del fondo di garanzia di cui all'art. 13 comma 4 del D.lgs. 56/2000. In tale compensazione non rientra l'eventuale minor gettito della manovra regionale.

La stessa Legge finanziaria 2008 ha determinato una radicale modifica della disciplina tributaria in materia di Irap a partire dal periodo d'imposta in corso nel 2008. La normativa dell'imposta regionale è stata completamente sganciata da quella delle imposte sui redditi e la sua base imponibile viene ricavata direttamente dalle voci del conto economico dell'impresa, senza rettifiche alle voci di bilancio. Sono state inoltre ridotte le deduzioni per gli incrementi occupazionali, quelle forfettarie, quelle per lavoratori dipendenti e la deducibilità di alcuni elementi di costo, come la quota interessi dei canoni di leasing, ed è stata introdotta l'indeducibilità di alcune voci di spesa, tra cui l'Ici. L'aliquota del tributo per il settore privato è stata ridotta dal 4,25% al 3,9%. Per quanto riguarda le aliquote variate precedentemente dalle Regioni, è stata disposta una loro riparazione automatica.

Il Decreto legge n. 112/2008 ha invece determinato un ampliamento della base imponibile per l'Irap di banche, assicurazioni e società di intermediazione finanziaria, riducendo la deducibilità degli interessi passivi dal 100% al 97% per il 2008.

## Il quadro delle risorse

Complessivamente, i suddetti interventi disposti sull'Irap avranno l'effetto, secondo la relazione tecnica governativa, di ampliarne la base imponibile ed il gettito.

Il Decreto legge n. 185/2008 ha introdotto la deducibilità del 10% dell'Irap dalle imposte sui redditi (che però non ha alcun impatto diretto sul gettito Irap) e alcune norme sulla detassazione degli emolumenti riferibili al lavoro straordinario e agli aumenti di produttività che hanno un impatto negativo sul gettito dell'addizionale regionale Irpef. Anche in questo caso non è stata prevista alcuna compensazione per le Regioni.

La Finanziaria 2008 dispone anche che l'IRAP assumerà natura di tributo proprio regionale dal 1° gennaio 2009 (termine rinviato al 1° gennaio 2010 dal D.L. 207/2008) e sarà istituita con legge regionale entro tale data. Le Regioni potranno, entro i limiti stabiliti dalle leggi statali, modificare l'aliquota del tributo, le detrazioni, le deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni; non potranno invece incidere sulle modalità di computo della base imponibile. Per quanto riguarda la gestione del tributo, le fasi di liquidazione, accertamento e riscossione saranno attribuite esclusivamente all'Agenzia delle entrate, ma la dichiarazione annuale IRAP sarà presentata direttamente alla Regione e pertanto non verrà più effettuata tramite il modello Unico.

Per quanto riguarda la tassa automobilistica regionale, il Decreto legge n. 248/2007 ha prorogato l'efficacia delle agevolazioni per la rottamazione di autovetture e motocicli inquinanti introdotte dalla Legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), disponendo l'esenzione dalla tassa auto anche nel 2008 per l'acquisto di autoveicoli "euro 4" ed "euro 5" e di motocicli "euro 3" con contestuale rottamazione di mezzi inquinanti ("euro 0", "euro 1" ed "euro 2").

La legge finanziaria per il 2008 ha anche introdotto una compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio per autotrazione che, per gli anni 2008-2010, sarà corrisposta alle Regioni in parte in base ai consumi (0,00860 euro per litro nel 2008), in parte in somma prestabilita come compensazione per alcuni trasferimenti che sono stati aboliti. A partire dal 2011 sarà invece devoluta esclusivamente in base ai volumi erogati.

Il Decreto Legislativo 2 febbraio 2007 n. 26 ha introdotto un'importante riforma della disciplina dell'imposta erariale sul consumo di gas naturale per usi civili, che ha di conseguenza determinato anche un cambiamento nelle modalità di calcolo della relativa addizionale regionale. Le aliquote, a decorrere dall'anno 2008, sono state rimodulate in base a fasce di consumo invece che secondo le diverse tipologie di utenza. L'agevolazione per i consumi industriali superiori a 1.200.000 metri cubi annui (accisa ridotta al 40%) è stata prorogata anche al 2008 dal Decreto-legge 248/2007.

Per quanto riguarda la potestà fiscale regionale, il Decreto legge n. 93/2008 ha disposto il blocco delle manovre tributarie di Regioni ed Enti locali in attesa dell'attuazione del federalismo fiscale. Sono fatte salve le manovre a copertura dei disavanzi sanitari.

### Federalismo fiscale

Il Decreto legge n. 159/2007 ha rifinanziato per il 2008 il Fondo per le aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a Statuto Speciale per 25 milioni di euro.

La legge 244/2007 ha:

- istituito il Fondo per il sostegno del Trasporto Pubblico Locale di 113 milioni di euro per il 2008, per il miglioramento della mobilità dei pendolari e lo sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane;
- assegnato un nuovo contributo decennale di 10 milioni di euro dal 2008 per la realizzazione del secondo stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale;
- incrementato la dotazione del Fondo per le non autosufficienti di 100 milioni di euro per il 2008 e di 200 milioni di euro per l'anno 2009. La disponibilità del fondo per l'anno 2008 ammonta quindi complessivamente a 300 milioni di euro;
- autorizzato la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per il proseguimento delle infrastrutture per la mobilità al servizio delle fiere, tra cui quelle di Verona e di Padova.

Il DL 207/2008 ha istituito un fondo di 3 milioni di euro per le Regioni a Statuto Ordinario confinanti con l'Austria a decorrere dall'anno 2009, per la riduzione del prezzo della benzina e del gasolio per autotrazione. Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate nel corso del 2008 è stato interessato da una radicale riprogrammazione delle risorse, a partire dal decreto-legge n. 112/2008, che ha disposto il riutilizzo delle somme relative alla programmazione 2000-2006 già assegnate ma non utilizzate, e che ha successivamente coinvolto anche la programmazione 2007-2013.

Le risorse del Fondo sono state utilizzate in parte a copertura di numerosi interventi legislativi e in parte per misure di sostegno e rilancio dell'economia. Con le risorse FAS è stata finanziata la prima assegnazione di risorse al Fondo infrastrutture (istituito dal decreto-legge n. 112/2008) per 7.356 milioni di euro. Nella seduta del CIPE del 6/03/2009 è stata approvata la delibera di aggiornamento della dotazione FAS 2007-2013 e sono stati di conseguenza rideterminati i valori dei Piani Operativi Regionali del FAS (-6% circa delle assegnazioni per tutte le Regioni).

#### Finanza sanitaria

Il finanziamento sanitario per il 2008 autorizzato dalla normativa nazionale per il complesso delle Regioni ammonta complessivamente a 100.577 milioni di euro (dati per 99.082 milioni dalla parte di concorso statale al finanziamento sanitario nazionale come determinato dalla Legge finanziaria 2007, per 834 milioni dalla quota di finanziamento aggiuntivo per l'abolizione del ticket sulla specialistica - disposta per l'anno 2008 dalla Legge n. 244/2007 - e per 661 milioni dalla copertura dei maggiori oneri contrattuali per il personale per il biennio economico 2006-2007).

La legge finanziaria per il 2008 ha autorizzato uno stanziamento di 9,1 miliardi di euro per il finanziamento dei disavanzi sanitari delle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia, per l'estinzione dei debiti contratti a condizioni ritenute troppo onerose. Le Regioni sono tenute a restituire le somme anticipate nel termine massimo di trent'anni.

#### Altre disposizioni

La Legge finanziaria per il 2008 ha:

- istituito Il Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (FGOP), finalizzato a sostenere la realizzazione di opere pubbliche da parte di Stato, Regioni ed Enti locali attraverso il rilascio di garanzie atte ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario del progetto riducendo i contributi pubblici a fondo perduto;
- disposto il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale di tutte le funzioni relative alla sanità penitenziaria. Le risorse corrispondenti, che per il 2008 sono valutate in 157,8 milioni di euro, sono confluite nel Fondo Sanitario Nazionale per essere ripartite;
- introdotto una serie di nuove limitazioni in materia di assunzioni di personale e di affidamento di incarichi di consulenza.

In base al Decreto legge n. 112/2008, alle Regioni ed agli Enti locali è fatto divieto di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati. Inizialmente il divieto è stato istituito per un anno, poi è stato reso assoluto dalla legge n. 203/2008 (legge finanziaria 2009), che ha introdotto anche un divieto assoluto all'emissione di titoli obbligazionari o di altre passività con rimborso in un'unica soluzione alla scadenza (contratti bullet). E' fatto divieto anche di stipulare contratti con piani di ammortamento che non prevedano rate comprensive di capitale ed interessi.

Il Decreto legge n. 185/2008 stabilisce che i fondi della Cassa Depositi e Prestiti provenienti dalla raccolta del risparmio postale (gestione separata), oltre che per il finanziamento diretto di Amministrazioni ed Enti pubblici, potranno essere utilizzati anche per la realizzazione di operazioni di interesse pubblico promosse dagli stessi soggetti istituzionali ammessi ai finanziamenti (Stato, Regioni, enti locali, enti pubblici ed organismi di diritto pubblico) che siano previste dallo statuto sociale della C.D.P.

## LA DINAMICA DELLE ENTRATE

### *Il quadro delle entrate secondo la natura economica*

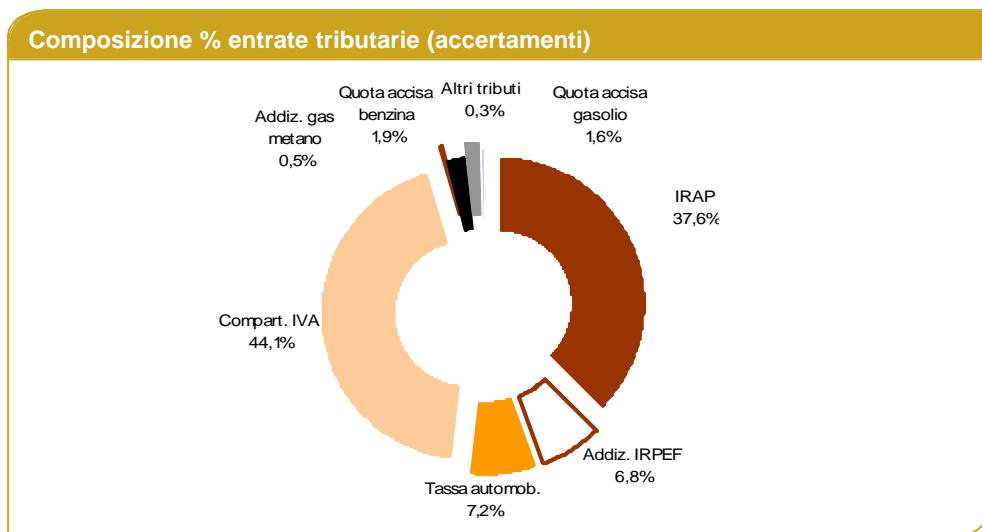
Nell'anno 2008 le entrate effettive accertate ammontano a 10.660 milioni di € (il totale generale, comprensivo delle partite di giro, è pari a 18.428 milioni), sostanzialmente costanti rispetto al 2007 (+0,4%). Le entrate finali invece (entrate effettive al netto di mutui e altre operazioni creditizie) sono pari a 10.606 milioni, in aumento di 697 milioni rispetto al 2007 (+7%). La classificazione per titoli, rappresentata nella tabella seguente, fornisce una visione della natura economica delle entrate.

Entrate per titolo (accertamenti)

|   | Valori assoluti (Ml/€) |               | Var. 2008-2009 |             | Composizione % |               |
|---|------------------------|---------------|----------------|-------------|----------------|---------------|
|   | 2007                   | 2008          | Ml/€           | %           | 2007           | 2008          |
| <b>Titolo I: entrate tributarie</b>   | 8.611                  | 9.059         | 447            | 5,2%        | 81,1%          | 85,0%         |
| - tributi propri  | 4.703                  | 4.746         | 43             | 0,9%        | 44,3%          | 44,5%         |
| - compartecipazioni a tributi erariali  | 3.908                  | 4.312         | 404            | 10,3%       | 36,8%          | 40,5%         |
| <b>Titolo II: entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti</b>          | 888                    | 1.019         | 131            | 14,8%       | 8,4%           | 9,6%          |
| <b>Titolo III: entrate extratributarie</b>  | 126                    | 159           | 33             | 26,3%       | 1,2%           | 1,5%          |
| <b>Titolo IV: entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale</b> | 284                    | 369           | 85             | 29,9%       | 2,7%           | 3,5%          |
| - di cui trasferimenti in conto capitale  | 263                    | 341           | 78             | 29,6%       | 2,5%           | 3,2%          |
| - di cui altre entrate in conto capitale  | 21                     | 28            | 7              | 33,4%       | 0,2%           | 0,3%          |
| <b>Totale entrate finali</b>  | 9.909                  | 10.606        | 697            | 7,0%        | 93,3%          | 99,5%         |
| <b>Titolo V: entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie</b>   | 710                    | 54            | -656           | -92,3%      | 6,7%           | 0,5%          |
| <b>Totale entrate effettive</b>   | <b>10.619</b>          | <b>10.660</b> | <b>42</b>      | <b>0,4%</b> | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b> |
| <b>Titolo VI: entrate per contabilità speciali</b>  | 7.653                  | 7.767         | 114            | 1,5%        |                |               |
| <b>Totale entrate</b>   | <b>18.272</b>          | <b>18.428</b> | <b>156</b>     | <b>0,9%</b> |                |               |

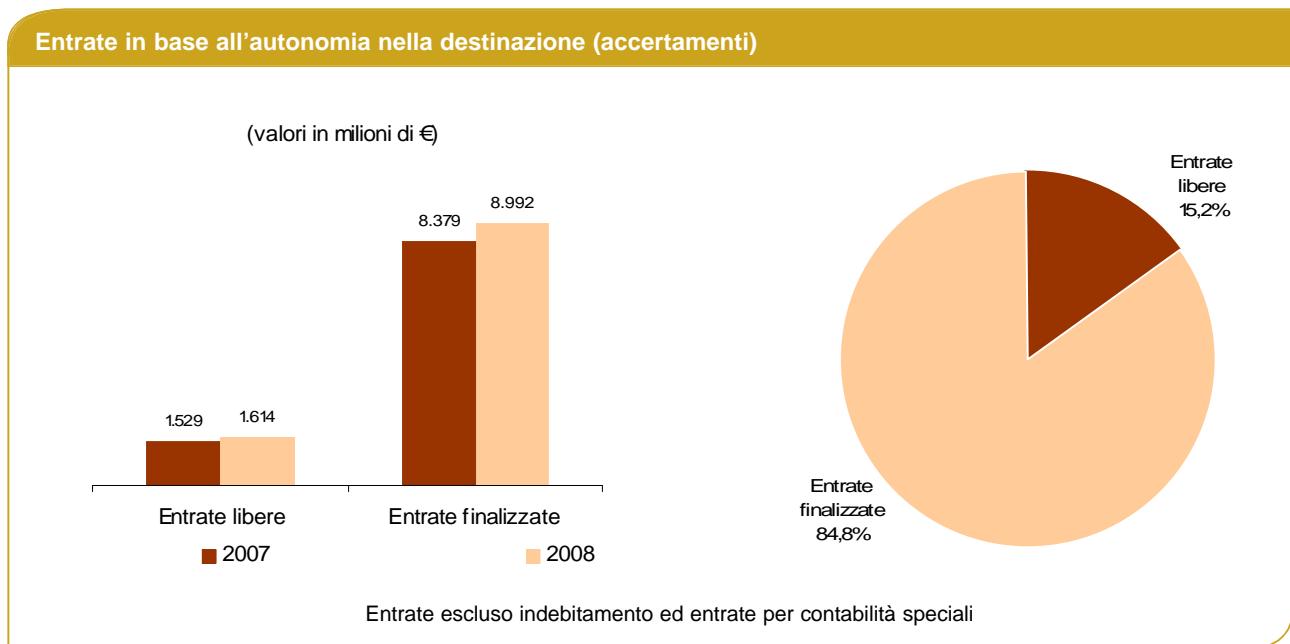
In termini di composizione percentuale le entrate tributarie (titolo I) rappresentano la parte più rilevante, l'85 % delle entrate effettive, e sono cresciute del 5,2% rispetto al 2007, in seguito ad una sostanziale staticità dei tributi propri (+0,9%) e ad una crescita sostenuta delle compartecipazioni (+10,3%). La maggior parte di tale aumento è destinata a finanziare il maggior fabbisogno di spesa sanitaria deciso a livello centrale, d'intesa con le Regioni. Tra i tributi propri (si veda grafico seguente) i maggiori sono l'IRAP (37,6% del totale delle entrate tributarie), con un gettito di 3.405 milioni <sup>1</sup>, l'addizionale IRPEF, con un gettito di 617 milioni (6,8%), e la tassa automobilistica, che fornisce un gettito di 651 milioni (7,2%). Le compartecipazioni a tributi erariali sono costituite dalla compartecipazione all'IVA, dalla quota regionale dell'accisa sulla benzina e dalla quota regionale dell'accisa sul gasolio. Il gettito della compartecipazione IVA ammonta a 3.996 milioni (44,1% del totale delle entrate tributarie), quello della quota dell'accisa sulla benzina è pari a 174 milioni (1,9%) e quello della quota dell'accisa sul gasolio è pari a 143 milioni (1,6%).

<sup>1</sup> Gli accertamenti dell'IRAP, come anche dell'Addizionale IRPEF e della compartecipazione IVA, sono effettuati sulla base di quanto stabilito dalla delibera CIPE di riparto annuale tra le Regioni del finanziamento sanitario; quindi il loro andamento non corrisponde con quello dell'effettivo gettito IRAP versato.



### Le entrate riclassificate in base all'autonomia nel loro impiego

Per distinguere l'area di effettiva discrezionalità politico-amministrativa nell'utilizzo delle risorse, si presenta una riclassificazione secondo l'autonomia di impiego<sup>2</sup> delle entrate finali (entrate al netto dell'indebitamento e delle entrate per contabilità speciali). L'utilizzo di questa chiave di lettura permette di osservare l'effettiva consistenza e la dinamica delle entrate a disposizione per la manovra di bilancio, distinguendole dalla parte che invece segue dinamiche indipendenti dalle scelte regionali, legate alla determinazione del fabbisogno sanitario a livello centrale o a vincoli di spesa riportati nei trasferimenti statali.



Secondo questa impostazione, le entrate a libera destinazione costituiscono, nel 2008, il 15,2%, e ammontano a 1.614 milioni.

<sup>2</sup> E' importante considerare che a decorrere dal 2001 non vi sono più entrate formalmente destinate al fabbisogno sanitario corrente (art.13 D.Lgs. 56/2000); il punto 4 dell'accordo Governo-Regioni del 3/8/2000 in materia di Sanità e l'art.83, c. 1, L. 23/12/2000, n. 388 (Finanziaria 2001) disponevano, per il triennio 2001-2003, l'obbligo per ciascuna Regione di destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinati per ciascun anno al finanziamento del SSN. Tale finanziamento comprendeva IRAP, addizionale regionale IRPEF e la quasi totalità della compartecipazione regionale all'IVA. Dal 2004, pur se formalmente liberi, tali tributi sono, per la maggior parte, finalizzati al finanziamento della sanità corrente, essendo anche ricompresi nella delibera CIPE di riparto annuale tra le Regioni del finanziamento sanitario.

Le entrate libere sono quindi in crescita, nel 2008, di 84 milioni (+5,5%) rispetto al 2007. Tale crescita è dovuta in particolar modo all'aumento del gettito della tassa automobilistica (+32 milioni), anche grazie agli introiti derivanti dall'attività di accertamento, e all'aumento della quota di partecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio, che nel 2008 presenta un gettito pari 143 milioni (contro 8 milioni del 2007). Quest'ultimo aumento, tuttavia, è dovuto al fatto che la normativa nazionale ha attribuito una maggiore aliquota di partecipazione sul gasolio in sostituzione di precedenti entrate, quali il trasferimento di risorse per l'esercizio di funzioni in materia di servizi ferroviari d'interesse regionale, una parte della quota a libera destinazione della partecipazione IVA (che scende infatti da 85 milioni del 2007 a 31 milioni del 2008), assegnazioni statali a titolo di concorso nella copertura degli oneri connessi al rinnovo del contratto collettivo 2004/2007 relativi al settore del trasporto pubblico locale. Ricordiamo inoltre che 47 milioni relativi alla tassa automobilistica sono da riversare allo Stato in attuazione delle disposizioni contenute all'articolo 1, commi 224-240 e 321-323 della legge 296/2006 (Finanziaria statale 2007)<sup>3</sup>.

Un'altra variazione nelle entrate libere è stata la forte riduzione dell'addizionale sul gas naturale, pari a 43 milioni nel 2008 (contro 86 milioni del 2007), solo in parte dovuta a fattori climatici e in gran parte conseguente ad una serie di interventi dello Stato tesi a ridurre la base imponibile dell'imposta in questione.

Tra le entrate tributarie a libera destinazione è presente anche una parte dell'IRAP: 22 milioni di quota base e 41 milioni di gettito netto derivante dalla manovra fiscale in aumento per banche e assicurazioni, effettuata a regime a decorrere dal 2005 ai sensi della L.R. 29/2004.

Altra voce consistente è rappresentata dai trasferimenti a libera destinazione, 290 milioni, che sono costituiti principalmente dalle assegnazioni per il decentramento amministrativo (237 milioni) e dal fondo per le politiche sociali (50 milioni).

Le altre entrate a libera destinazione ricorrenti, di natura extratributaria (vendite di beni e servizi, proventi patrimoniali, sanzioni amministrative ed introiti diversi), ammontano a 159 milioni, in aumento di 33 milioni rispetto al 2007, mentre una quota relativamente esigua di entrate a libera destinazione non ricorrenti, che consistono in alienazioni patrimoniali e riscossioni di crediti, ammonta a 28 milioni.

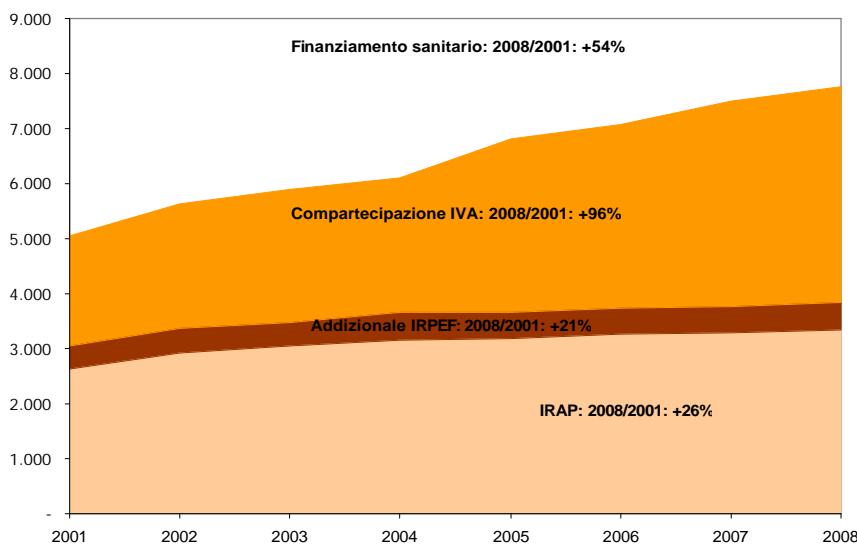
#### Entrate a libera destinazione (accertamenti)

|   | Valori assoluti (MI/€) | Variazioni 2008-2009 |            |              |
|---|------------------------|----------------------|------------|--------------|
|   | 2007                   | 2008                 | MI/€       | %            |
| <b>Entrate tributarie a libera destinazione</b>                 | <b>1.065</b>           | <b>1.136</b>         | <b>71</b>  | <b>6,7%</b>  |
| - Tassa automobilistica   | 619                    | 651                  | 32         | 5,2%         |
| - Addizionale gas naturale                                      | 86                     | 43                   | -43        | -49,7%       |
| - di cui per manovra tributaria (L. R. 27/2006)                 | 39                     |                      | -39        | -100,0%      |
| - Tributo per il deposito dei rifiuti solidi                    | 11                     | 11                   | 1          | 4,8%         |
| - Tasse universitarie e di abilitazione                         | 11                     | 11                   | 0          | 1,1%         |
| - Tasse sulle concessioni regionali                             | 9                      | 8                    | -1         | -9,6%        |
| - IRAP base (quota a libera destinazione)                       | 22                     | 22                   | 0          | 0,6%         |
| - IRAP manovra tributaria (L.R. 29/2004)                        | 46                     | 41                   | -4,5       | -9,9%        |
| - Quota dell'accisa sulla benzina                               | 169                    | 174                  | 5          | 3,2%         |
| - Quota dell'accisa sul gasolio                                 | 8                      | 143                  | 135        | 1695,3%      |
| - Compartecipazione IVA (quota a libera destinazione)           | 85                     | 31                   | -54        | -63,2%       |
| - Altre entrate tributarie a libera destinazione                | 0                      | 0                    | 0          | 10,8%        |
| <b>Trasferimenti a libera destinazione</b>                      | <b>317</b>             | <b>290</b>           | <b>-27</b> | <b>-8,6%</b> |
| - Trasferimenti compensativi                                    | 4                      | 3                    | -1         | -18,8%       |
| - Trasferimenti per il decentramento amm. a libera destinazione | 245                    | 237                  | -8         | -3,4%        |
| - Fondo politiche sociali (risorse indistinte)                  | 68                     | 50                   | -18        | -26,8%       |
| <b>Entrate extra-tributarie</b>                                 | <b>126</b>             | <b>159</b>           | <b>33</b>  | <b>26,3%</b> |
| Alienazione di beni e riscossione di crediti                    | 21                     | 28                   | 7          | 33,6%        |
| <b>Totale entrate a libera destinazione</b>                     | <b>1.529</b>           | <b>1.614</b>         | <b>84</b>  | <b>5,5%</b>  |

<sup>3</sup> La norma introduce un nuovo regime tariffario per la tassa automobilistica, che prevede una maggiorazione per i proprietari di veicoli Euro 0-3. Il maggiore gettito derivante dall'applicazione di tale disposizione sarà recuperato dallo Stato, attraverso una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali.

Le entrate finalizzate, nel 2008, assommano a 8.992 milioni (84,8% delle entrate) e crescono di 613 milioni rispetto al 2007. Tale crescita è dovuta in parte alle risorse destinate al finanziamento della sanità, che riflettono il fabbisogno di spesa sanitaria assicurato annualmente dalla delibera CIPE di riparto del finanziamento sanitario (si veda l'andamento storico della spesa sanitaria e delle sue fonti di finanziamento nel grafico sottostante). L'aumento del finanziamento sanitario si ritrova in particolar modo nella parte finalizzata dell'IRAP (+59 milioni), nella quota della compartecipazione IVA destinata alla sanità (+277 milioni) e nel fondo sanitario nazionale di parte corrente, relativo a trasferimenti statali gestiti centralmente (+56 milioni). Un'altra voce di bilancio finalizzata che mostra un considerevole aumento è relativa ai trasferimenti per i programmi dell'Unione Europea, che dopo un anno, il 2007, in cui erano stati registrati scarsi accertamenti (22 milioni), nel 2008 ammontano a 328 milioni. Tra le altre entrate finalizzate segnaliamo infine i trasferimenti per il decentramento amministrativo, pari a 95 milioni, sostanzialmente in linea con il valore del 2007 (-4,1%).

#### Spesa sanitaria e sue fonti di finanziamento: anni 2001-2008



#### Entrate finalizzate (accertamenti)

|  | Valori assoluti (MI/€) | Variazioni 2008-2007 |            |             |
|--|------------------------|----------------------|------------|-------------|
|  | 2007                   | 2008                 | MI/€       | %           |
| Entrate destinate al finanziamento della sanità annuale            | 7.588                  | 7.981                | 393        | 5,2%        |
| - IRAP base (quota destinata alla sanità)                          | 3.282                  | 3.341                | 59         | 1,8%        |
| - Addizionale IRPEF base   | 481                    | 489                  | 9          | 1,8%        |
| - Compartecipazione IVA (quota destinata alla sanità)              | 3.646                  | 3.924                | 277        | 7,6%        |
| - Compensazione minori entrate IRAP e addizionale IRPEF            | 8                      |                      | -8         | -100,0%     |
| - Fondo sanitario nazionale corrente                               | 170                    | 226                  | 56         | 32,9%       |
| Entrate destinate a finanziamenti sanitari integrativi             | 271                    | 168                  | -103       | -38,0%      |
| - Addizionale IRPEF manovra tributaria (L.R. 27/2006)              | 135                    | 127                  | -7         | -5,4%       |
| - Compartecipazione IVA (quota integrativa destinata alla sanità)  |                        | 41                   | 41         | 100,0%      |
| - Trasferimenti a ripiano disavanzi sanità                         | 134                    |                      | -134       | -100,0%     |
| - Altri tributi  | 2                      |                      | -2         | -100,0%     |
| Altre entrate finalizzate  | 521                    | 844                  | 323        | 62,0%       |
| - Trasferimenti per il decentramento amm. a destinazione vincolata | 99                     | 95                   | -4         | -4,1%       |
| - Trasferimenti per i programmi UE                                 | 22                     | 328                  | 306        | 1382,4%     |
| - Altri trasferimenti finalizzati                                  | 399                    | 420                  | 21         | 5,3%        |
| <b>Totale entrate finalizzate</b>                                  | <b>8.379</b>           | <b>8.992</b>         | <b>613</b> | <b>7,3%</b> |

## La manovra tributaria

L'assetto della finanza regionale, che sconta ancora i limiti del mancato avvio del processo di federalismo fiscale, ha imposto alla Regione di riproporre anche per l'anno 2008 la manovra tributaria.

A fronte di un quadro di entrata fortemente critico, permane infatti la volontà di confermare l'elevato standard dei servizi regionali, in particolare quelli sanitari su cui insistono i diritti di cittadinanza previsti dall'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione. Inoltre permane l'esigenza di rispettare i vincoli serrati in tema di perseguitamento dell'equilibrio economico delle gestioni sanitarie, poiché il mancato mantenimento di tale equilibrio avrebbe pesanti ripercussioni sul bilancio regionale, condizionando l'erogazione dei finanziamenti integrativi statali in materia sanitaria e attivando un processo di diffida nei confronti della Regione, che può portare all'aumento automatico delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF nella misura massima prevista dalla normativa vigente.

Gli strumenti previsti dalla normativa e a disposizione delle Regioni per coprire le maggiori occorrenze di spesa sanitaria sono il controllo della domanda di servizi sanitari, la riduzione della spesa e la manovra tributaria.

La manovra tributaria regionale per l'anno 2008 ha confermato le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF in vigore per l'anno 2007, innalzando a 29.500 euro la soglia di reddito di esenzione.

Per i contribuenti con reddito imponibile fino a 29.500 euro l'aliquota rimane pertanto quella stabilita a livello nazionale, pari allo 0,9%. Per i contribuenti con reddito superiore a 29.500 euro, invece, l'aliquota è fissata nella misura dell'1,4%<sup>4</sup>. Sono confermate anche le misure agevolative in materia di addizionale regionale all'IRPEF a sostegno dei nuclei familiari numerosi e dei soggetti portatori di handicap.

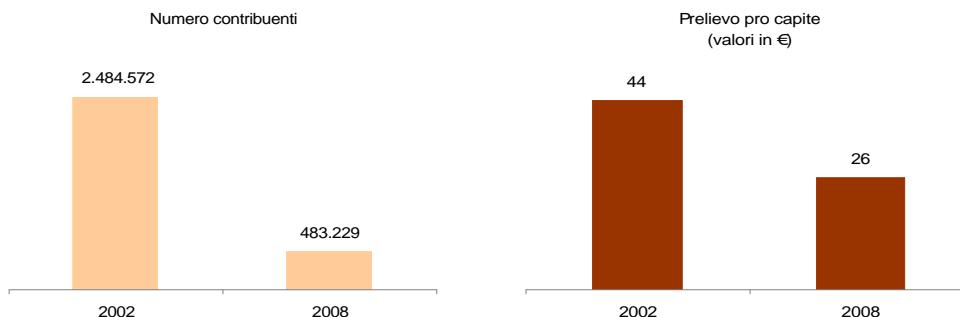
Riguardo all'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, è stata effettuata una rimodulazione, a invarianza di gettito, delle aliquote sulla base della nuova struttura impositiva introdotta con il D.Lgs. 26/2007; a decorrere dal 1° gennaio 2008, infatti, entra in vigore la nuova normativa nazionale che disciplina l'imposizione sui consumi di gas naturale per usi civili prevedendo il superamento dell'attuale sistema di prelievo differenziato per tipologie di utenza e l'introduzione di un sistema di tassazione articolato in fasce di consumo.

Inoltre, a conferma dell'impegno assunto con l'art. 6 della L.R. 27/2006, la manovra tributaria per l'anno 2008 ha previsto la riduzione di un punto percentuale dell'aliquota IRAP per le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) che succederanno alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) a seguito di formale riconoscimento da parte della Regione, con l'obiettivo di ridurre gli squilibri di natura fiscale che rendono meno competitiva l'erogazione di servizi alla persona da parte di tali soggetti rispetto agli altri operatori pubblici e privati. Qualora il processo di trasformazione si perfezionasse nel 2009, l'aliquota IRAP sarà ridotta, per il solo anno d'imposta 2009, di un ulteriore punto percentuale.

Infine, a partire dal 2008, è prevista la disapplicazione di alcune tasse sulle concessioni regionali, i cui farraginosi meccanismi gestionali, specie se confrontati con il relativo gettito, estremamente ridotto, rendevano anti-economico per la Regione il mantenimento in capo alla medesima dei tributi in argomento.

Relativamente all'addizionale regionale IRPEF, dal grafico sottostante si può osservare il confronto riguardo alla manovra regionale tra il primo anno di applicazione e il 2008: si rileva una forte riduzione dei contribuenti assoggettati alla manovra e del prelievo fiscale pro capite.

### Manovra sull'addizionale regionale all'IRPEF



<sup>4</sup> Per i contribuenti con redditi tra 29.501,00 e euro 29.650,00 è previsto un aumento lineare dell'aliquota, con l'obiettivo di attenuare gli effetti di "salto di imposizione" in prossimità dei limiti delle classi. Precisamente l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF è determinata, in termini percentuali, sottraendo al coefficiente 1 il rapporto tra l'ammontare di euro 29.235,00 e il reddito imponibile ai fini dell'addizionale regionale IRPEF del soggetto stesso.

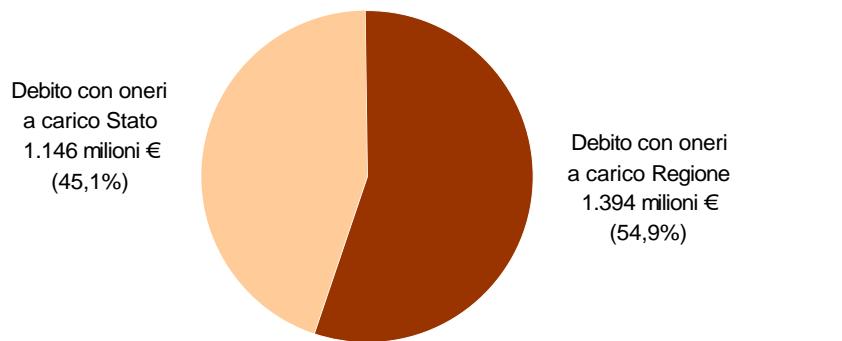
## L'INDEBITAMENTO REGIONALE

### *Ammontare e composizione del debito regionale*

La Regione Veneto interviene nel mercato creditizio acquisendo finanziamenti finalizzati alla copertura di spese di investimento con oneri del rimborso a carico del proprio bilancio<sup>1</sup> o a carico dello Stato.

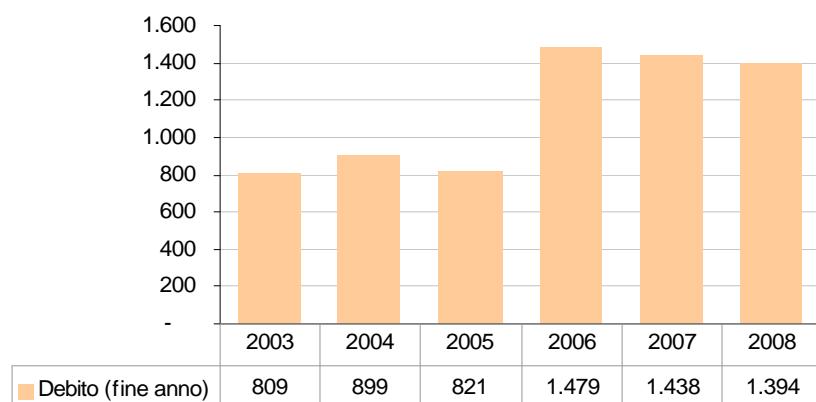
La situazione riferita al 31 dicembre 2008 rileva una esposizione debitoria residua della Regione Veneto ammontante a 2.540 milioni €, di cui il 45,1% (1.146 milioni €) assistiti da contributo statale o a carico dello Stato ed il 54,9% (1.394 milioni €) a carico del bilancio regionale.

Situazione del debito regionale in ammortamento al 31 dicembre 2008



Dopo la crescita registrata nel 2006 lo stock di debito in ammortamento con oneri a carico della Regione si è ridotto di 44 milioni €.

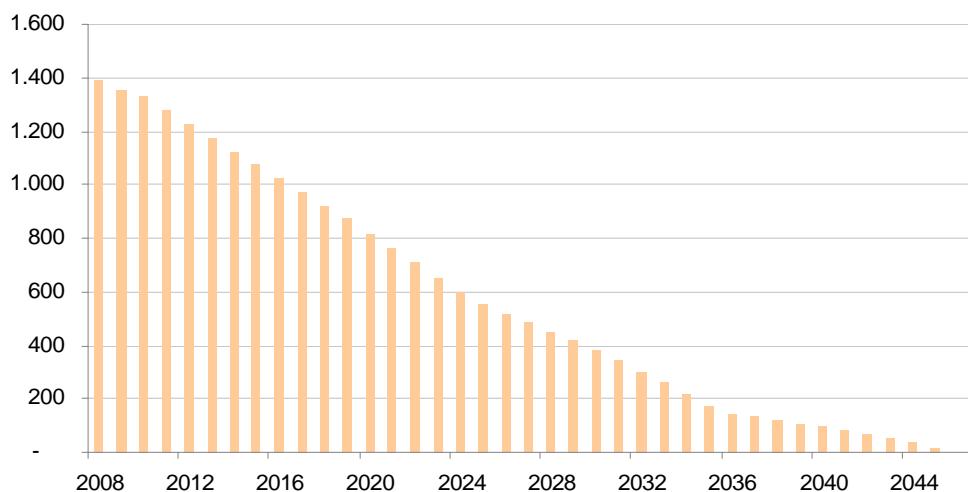
Serie storica debito residuo a fine anno (in milioni €)



L'anno di scadenza del debito regionale è il 2046 e la vita media residua è di 15,7 anni.

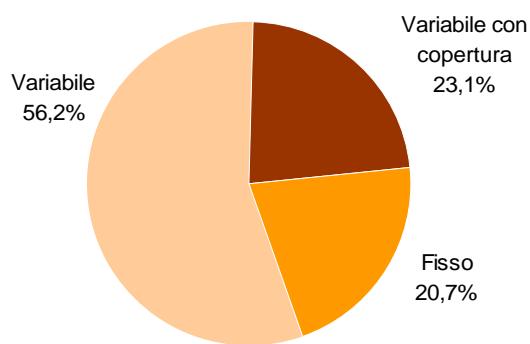
<sup>1</sup> Per prestiti a carico del bilancio regionale si intendono quelli per i quali la Regione sostiene finanziariamente ed economicamente il servizio del debito. Sono quindi esclusi oltre ai prestiti a carico diretto dello Stato, quelli per i quali la Regione sostiene finanziariamente, ma non economicamente il pagamento del servizio del debito, in quanto assistiti da contributo statale.

Profilo di ammortamento del debito a fine anno (in milioni €)



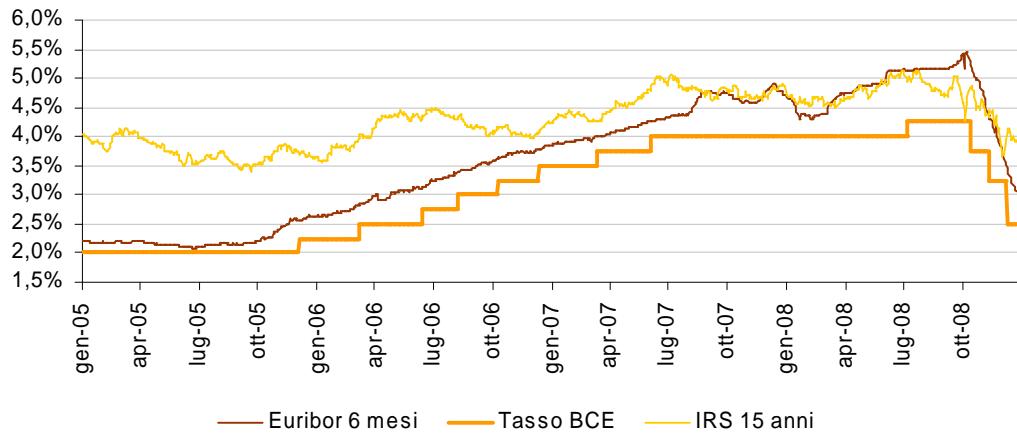
La quota del debito a tasso fisso o variabile con copertura è pari al 43,8%, mentre quella parametrata al tasso variabile (Euribor 6 mesi) incide per il 56,2%.

Composizione per tipologia di tasso del debito in conto Regione in ammortamento al 31 dicembre 2008

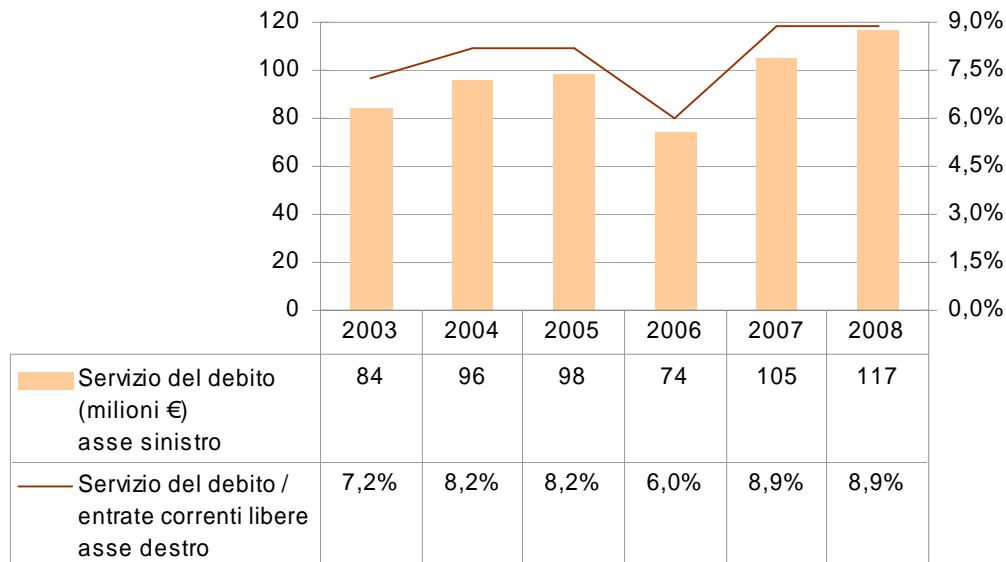


Le rate di ammortamento del debito ammontano a 117 milioni €. In rapporto alle entrate correnti libere esse costituiscono l'8,9% e sono in crescita di 12 milioni € rispetto al 2007 per effetto della crescita dei tassi di interesse registrata nel 2008.

Andamento dei tassi di interesse e del tasso BCE (\*)



Servizio del debito

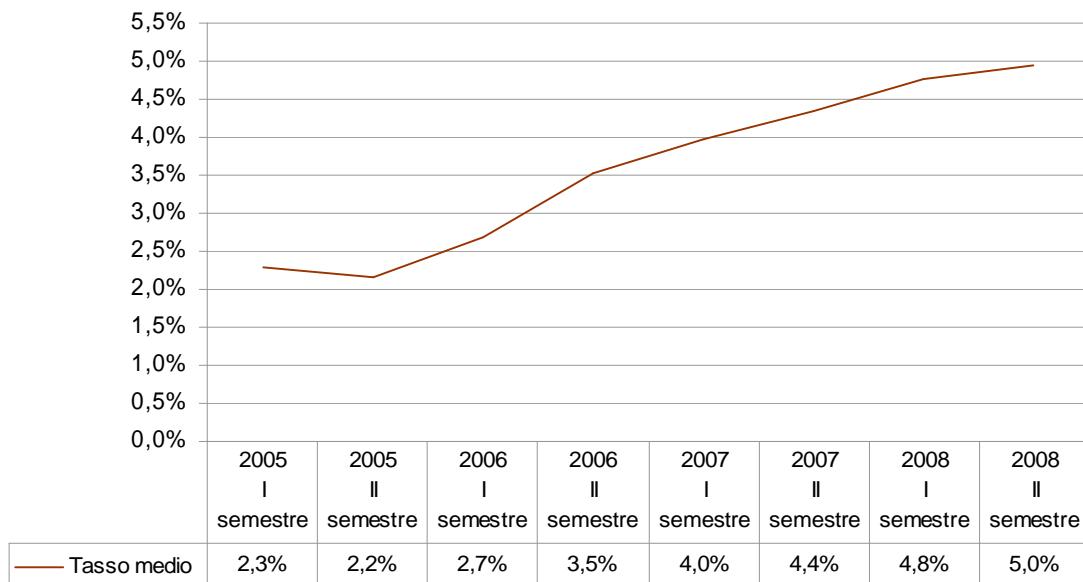


(\*) tasso di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema.

Euribor 6 mesi: riferimento per tasso variabile.

IRS 15 anni: riferimento per tasso fisso.

Tasso medio annuo rilevato per semestre



# Il patto di stabilità

Il Patto di Stabilità Interno, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e quale fonte primaria della normativa contabile, ha oramai assunto, dopo un decennio di vigenza, un livello d'intervento tale da determinare regole e disposizioni che condizionano le scelte allocative dello Stato, Regioni ed Enti locali.

In particolare per le Regioni, il Patto di stabilità 2008 (articolo 1, commi 655 e successivi e comma 1230 della Legge 296/2006 - Legge Finanziaria 2007) stabilisce limiti di spesa - per competenza e cassa - indistintamente per il complesso delle spese finali che non può essere superiore, per l'anno 2008, al corrispondente complesso di spese finali determinate sulla base dell'obiettivo programmatico per l'anno 2007, aumentato del 2,5%.

Il complesso delle spese finali è determinato dalla somma delle spese correnti ed in conto capitale, al netto delle:

- spese per la sanità, cui si applica la specifica disciplina di settore;
- spese per la concessione di crediti;
- spese sostenute dalle Regioni a fronte di quota parte della compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione ed assegnate quale cofinanziamento degli oneri per il rinnovo del secondo biennio economico del contratto collettivo relativo al settore del trasporto pubblico locale (art. 1, cc. 295-296-297-308 L. 244/2007, "Legge Finanziaria 2008");
- spese sostenute dalle Regioni a fronte dei maggiori oneri di personale a seguito dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego biennio 2006-2007 (art. 3, cc. 131 e 137 L. 244/2007).

La Legge Finanziaria dello Stato 2009 ha introdotto, "a posteriori", una successiva deroga con riferimento alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale (come disposto dall'art.1 comma 42, L. 22 dicembre 2008 n.203 "Legge Finanziaria dello Stato 2009").

La Regione del Veneto è riuscita a raggiungere l'obiettivo programmatico per l'esercizio 2008 sia in termini di impegni che di pagamenti e nella tabella successiva viene evidenziato in dettaglio il rispetto dei suddetti tetti di spesa.

(Valori in migliaia €)

| Patto di stabilità interno 2008  |  |                  |
|--|--|------------------|
| Spesa  | Pagamenti 2008<br>(competenza + residui) | Impegni 2008     |
| Spesa corrente   | 9.600.156                                | 9.897.353        |
| - spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale          | - 43.127                                 | - 43.942         |
| - spese per la sanità  | - 8.294.851                              | - 8.335.671      |
| - spese per maggiori oneri di personale                                  | - 4.656                                  | - 1.212          |
| <b>Totale spese correnti nette</b>                                       | <b>1.257.523</b>                         | <b>1.516.529</b> |
| Spesa in conto capitale  | 890.252                                  | 1.167.860        |
| - spese per la sanità  | - 34.169                                 | - 69.460         |
| - spese per concessioni di crediti                                       | - 3.394                                  | - 22.307         |
| - spese correlati ai cofinanziamenti (escluse quote statali e regionali) | - 41.112                                 | - 38.541         |
| <b>Totale spese in conto capitale nette</b>                              | <b>811.577</b>                           | <b>1.037.552</b> |
| <b>Totale spesa finale 2008 (correnti nette + conto capitale nette)</b>  | <b>2.069.100</b>                         | <b>2.554.080</b> |

(Valori in migliaia €)

| <b>Calcolo obiettivo programmatico 2008</b>   |                  |                  |
|---|------------------|------------------|
| Tetto di spesa 2007   | 2.108.624        | 2.540.516        |
| - spesa in conto capitale UE  | - 37.603         | - 16.483         |
| Nuovo tetto di spesa 2007   | 2.071.021        | 2.524.033        |
| Aumento del 2,5%  | 51.776           | 63.101           |
| <b>Obiettivo programmatico 2008</b>   | <b>2.122.796</b> | <b>2.587.134</b> |
| <b>Verifica del rispetto del Patto</b><br>(Obiettivo programmatico 2008 - Totale spesa finale 2008) | 53.696           | 33.053           |

# Gli equilibri di bilancio

Le condizioni normative per l'equilibrio del bilancio di previsione annuale sono contenute nell'articolo 14 della L.r. 29 novembre 2001, n. 39 "Ordinamento del bilancio e della contabilità regionale".

In particolare, per il rispetto dell'equilibrio del bilancio in termini di competenza, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nello stesso esercizio, purché il relativo saldo negativo sia coperto da mutui o da prestiti obbligazionari.

All'equilibrio del bilancio di cassa concorre il totale dei pagamenti autorizzati che non deve essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione, tenuto conto del saldo iniziale di cassa.

La salvaguardia degli equilibri di bilancio rappresenta uno degli ambiti, tra loro correlati, che permettono di valutare la corretta gestione dell'Ente, non solo nella sfera del rispetto formale della normativa contabile ma anche di quello sostanziale. Infatti, il rispetto dei limiti all'indebitamento di cui all'art. 119 della Costituzione, la disciplina del Patto di Stabilità Interno, congiuntamente con il mantenimento delle condizioni di equilibrio del bilancio, s'inseriscono nei principi di finanza pubblica che regolano l'attività delle Regioni nella predisposizione e nella gestione del bilancio di previsione annuale.

Alla considerazione dell'equilibrio generale si accompagna comunque un'attenta valutazione di taluni equilibri parziali, in particolare quelli relativi alle spese vincolate da specifiche entrate statali e/o comunitarie, al rispetto dei limiti imposti dal Patto di stabilità e del vincolo relativo alle spese finanziabili attraverso l'indebitamento.

Il prospetto dimostrativo dell'equilibrio generale di bilancio, di cui alla tabella seguente, considera i valori del bilancio di previsione 2008 in termini di competenza.

Per la composizione del suddetto equilibrio si è posto di classificare le risorse a disposizione in tre distinte aree: del vincolo, dell'autonomia in modo da evidenziare "la manovra" della finanza regionale e l'area delle partite di giro e delle movimentazioni finanziarie.

L'area del vincolo, che non prevede ambiti discrezionali in termini allocativi, è pari a 9.632 milioni di euro.

Essa si compone in entrata dalle risorse destinate alla sanità per 7.662 milioni di euro, per 1.769 milioni di euro dalle assegnazioni vincolate comprese quelle derivanti dallo Stato, UE e altri soggetti pubblici. Si precisa che, il saldo finanziario positivo presunto previsto ad inizio anno (200 milioni di euro), concorre in sede di previsione iniziale alla definizione degli equilibri generali di bilancio, trovando applicazione in questa sede alla copertura di reiscrizioni vincolate di spese provenienti dagli esercizi precedenti.

Da parte delle uscite le risorse in pareggio vanno a coprire le relative spese vincolate compresi i 1.091 milioni di euro derivanti dalle reiscrizioni da economie su stanziamenti di spesa finanziati da assegnazioni con vincolo di destinazione e per i pagamenti dei residui perentti.

L'area dell'autonomia (ambito di manovra regionale) pari a 2.056 milioni di euro comprende 1.467 milioni di euro di entrate a destinazione libera (entrate tributarie, trasferimenti statali senza vincolo di destinazione, entrate libere ricorrenti e non ricorrenti) con le quali sono assicurate le spese destinate agli interventi regionali e 589 milioni di euro derivanti da un'operazione d'indebitamento autorizzata (mutuo a carico regionale) e destinata alla copertura delle spese d'investimento.

L'area delle partite di giro e delle movimentazioni finanziarie ammonta ad un totale di 8.640 milioni di euro ed accoglie poste contabili che si accertano in entrata ed impegnano in uscita per servizi espletati per conto terzi, nonché le rilevazioni delle anticipazioni mensili destinate al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale. Accumunate a quest'ultime vi sono poste del Titolo V delle Entrate del bilancio (anticipazioni di cassa, estinzione anticipata di mutui) che hanno una logica contabile uguale alle partite di giro.

In conclusione, il tetto massimo della spesa autorizzata ammonta a 20.329.248 €.

(Valori in migliaia €)

| <b>Entrate</b>   |                   | <b>Spese</b>   |                   |
|--|-------------------|--|-------------------|
| Saldo finanziario presunto   | 200.000           |  |                   |
| Entrate vincolate da Stato, Ue, altri Enti, Sanità e altre entrate vincolate           | 9.432.258         | Spese vincolate da Stato, Ue, altri Enti e per Sanità                                  | 9.632.258         |
| <b>Totale entrate area del vincolo</b>   | <b>9.632.258</b>  | <b>Totale spese area del vincolo</b>   | <b>9.632.258</b>  |
|  |                   |  |                   |
| Entrate a libera destinazione  | 1.467.504         |  |                   |
| Mutuo a pareggio per investimenti  | 589.481           |  |                   |
| <b>Totale entrate area dell'autonomia</b>  | <b>2.056.985</b>  | <b>Totale spese area dell'autonomia</b>  | <b>2.056.985</b>  |
|  |                   |  |                   |
| Partite di giro in entrata   | 7.830.005         | Partite di giro in spesa   | 7.830.005         |
| di cui anticipazioni per il finanziamento servizio sanitario regionale                 | (7.300.000)       | di cui restituzione delle anticipazioni per finanziamento servizio sanitario regionale | (7.300.000)       |
| Anticipazioni di cassa del tesoriere   | 210.000           | Restituzione anticipazione di cassa da parte del tesoriere                             | 210.000           |
| Accensione mutui per estinzione anticipata di mutui già stipulati                      | 600.000           | Restituzione mutui per estinzione anticipata di mutui già stipulati                    | 600.000           |
| <b>Totale area delle partite di giro e delle movimentazioni finanziarie in entrata</b> | <b>8.640.005</b>  | <b>Totale area delle partite di giro e delle movimentazioni finanziarie in spesa</b>   | <b>8.640.005</b>  |
|  |                   |  |                   |
| <b>Totale complessivo entrate</b>  | <b>20.329.248</b> | <b>Totale complessivo spese</b>  | <b>20.329.248</b> |