

TAB 11/REG

D.L. 41/95 - MANOVRA AGGIUNTIVA DI FEBBRAIO
CAPITOLO 7081 MINISTERO DEL BILANCIO - CATEGORIA XII "RIDUZIONE TRASFERIMENTI"
(in milioni)

		1995	RIDUZIONI	1995 DOPO MANOVRA "AGGIUNTIVA"
Art. 1	Fondo programmi reg.li di sviluppo: quota fissa (comprende limite impegno per ospedali civili e psichiatrici ex L. 574/65)	893.000	26.790	866.210
	quota variabile	137.000	4.110	132.890
Art. 2	D.P.R. 616/77 art. 129	0	0	0
	L. 261/76 Finanziamento diverse zone naz.li colpite da calamità naturali	2.000	60	1.940
	L. 153/73 Riforma agricoltura (Limite impegno)	12.538	0	12.538
	L. 352/76 Direttiva comunitaria zona montagna (Limite impegno)	1.002	0	1.002
	L. 403/77 Attività agricola (Limite impegno)	29.500	0	29.500
Art. 3	L. 910/66 art. 13	0		0
Art. 4	L. 910/66 art. 32 (Forestazione nazionale)	0		0
Art. 5	L. 690/65 e L. 817/71 (Proprietà coltivatrice)	0		0
Art. 6	L. 1208/61 (Miglioramento agricolo)	0		0
Art. 7	L. 828/82 Ricostruzione regioni Friuli e Marche	5.000	150	4.850
Art. 8	L. 61/82 Finanza locale interventi comunità montane	0		0
Art. 9	L. 752/86 Interventi programmati agricoltura	0		0
Art. 10 *	L. 537/93 Trasferimento alle regioni di capitoli di competenza dello Stato	590.070	17.702	572.368
	Totale capitolo	1.670.110	48.812	1.621.298

* di cui :	L. 122/89 Fondo investimenti parcheggi (Limiti impegno)	297.500	8.925	288.575
	L. 208/91 Itinerari ciclabili e pedonali	8.500	255	8.245
	L. 292/68 Patrimonio storico-artistico	98.175	2.945	95.230
	L. 10/91 Risparmio energetico	185.895	5.577	180.318

I suesposti dati mettono in chiaro l'importo complessivo delle riduzioni, in relazione alle quali particolare segnalazione meritano quelle dell'art. 1 e dell'art. 10; quest'ultima, poi, interviene ulteriormente sul finanziamento di competenze che all'atto del trasferimento alle Regioni [l. 537/93] erano già state decurtate del 15%.

Per quanto riguarda in particolare l'assistenza sanitaria, si registrano per il '95 consistenti riduzioni di finanziamenti: 735 miliardi in meno sul *fsm*, mentre poi il previsto aumento dei contributi sanitari si traduce in una quasi intera devoluzione a favore della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano [art. 34 l. 724/94]. Il taglio interessa anche gli esercizi successivi [1996 e 1997] per 1.110 miliardi.

Dal complesso delle disposizioni emerge un deciso intento di contenimento della spesa pubblica il cui perseguimento non è rimasto esente da frequenti scarti sul piano della coerenza sistematica e del rigoroso rispetto della garanzia di copertura richiesta dall'art. 27 della 468 con riguardo alle minori entrate assicurate al versante regionale.

Le indicate decisioni di finanza pubblica hanno costituito imprescindibile referenza per la costruzione dei bilanci regionali dell'anno 1995 mentre per quelli relativi al 1996 vengono in considerazione i provvedimenti adottati nel corso della successiva manovra.

2.1. Segue: l'anno 1996

Il collegato alla finanziaria '96 [legge 549/95] segna la definitiva scomparsa di due entrate regionali in certo senso "storiche": il fondo comune regionale e il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo [art. 8 e art. 9, legge 281 del '70]; insieme a questi, un complesso di altri trasferimenti, a compensazione dei quali è la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione. I trasferimenti aboliti [art. 3, comma 1 legge 549] ammontano complessivamente a 11.280 miliardi ma per l'anno 1996 ne è previsto il rimpiazzo nella ridotta percentuale del 60,8% [6.862 mld] mentre all'anno 1997 è stata rinviata la definizione del conguaglio [39,2%] tramite la previsione di un fondo perequativo il cui importo originario [4.418 mld] è stato poi ridotto di 630 miliardi con la manovra '97 [v. ALLEGATO E]. Due nuovi tributi regionali sono stati istituiti con la manovra '96: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Sul versante dell'autonomia regionale, la disciplina introdotta nel '96 non manca di destare perplessità. I trasferimenti aboliti e sostituiti dalla quota dell'accisa erano per gran parte liberi da vincoli [fondo comune e quota libera del fondo di sviluppo], mentre nella quota attribuita figurano 4.175 miliardi per fondo riequilibrio disavanzi aziende di trasporto a destinazione vincolata, nonché 2.939 miliardi sostitutivi dei finanziamenti per i programmati interventi pluriennali nel settore agricolo-forestale di cui: 1.129,6 miliardi per interventi nel settore medesimo e 1.810 miliardi per annualità e contributi in conto interessi. In totale 7.114 miliardi, a coprire i quali non bastano certo i 6.862 miliardi della quota di accisa attribuita per il '96 con il conseguente sostegno cui sono chiamate risorse libere regionali, mentre la stessa sostituzione del fondo comune ex art. 8 della 281 viene ricompresa nello slittamento del perequativo. Da dire poi che è così mancato a livello regionale una tempestiva previsività in ordine alla ripartizione del fondo perequativo il quale, a parte la riduzione operata l'anno successivo, nel suo dipendere poi dai risultati di gettito '96 dell'accisa sulla benzina, ha reso incerte le previsioni in entrata oltretutto dei bilanci regionali 1996, anche di quelli seguenti.

Per quanto riguarda gli altri tributi istituiti, i risultati rinvenienti dalle informazioni e dai dati dei consuntivi regionali indicano che la tassa per il diritto allo studio avrebbe prodotto un gettito di circa 152 miliardi e il tributo per il deposito dei rifiuti in discarica un gettito di circa 1.049 miliardi; in totale 1.201 miliardi. Ora, il 46% [pari a 550 mld] sostituisce il gettito di due tributi soppressi: uno "proprio", l'ARIET [450 mld] e uno in compartecipazione [la quota fissa sulla tassa universitaria: 100 mld]. C'è da dire poi che il gettito della tassa per il diritto allo studio è interamente vincolata, mentre vincoli di destinazione sussistono anche per il 30% del gettito del tributo per il conferimento in discarica [il 10% va trasferito alle Province; il 20% è destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero, la bonifica dei suoli inquinati, il finanziamento dell'Agenzia regionale per l'ambiente, lo sviluppo delle aree naturali protette].

In ordine a tali misure la Corte ha già avuto occasione di esprimersi [v. SS.RR. Delib. 1/96], evidenziando il metodo non puntuale mediante il quale si è pervenuti ad una riduzione delle risorse destinate al comparto regionale; va aggiunto altresì che esse non sono valse ad ampliare l'autonomia finanziaria per quanto nel meccanismo di

sostituzione a soffrime è stato proprio il margine riservato alle disponibilità libere da vincoli.

Prima di riferire su tali scelte e sulla gestione del bilancio così formato, è opportuno richiamare altresì le principali linee lungo le quali è venuto ulteriormente evolvendo il quadro decisionale in tema di finanza pubblica con i provvedimenti adottati per il 1997 e sulla base di quelli approvati e/o in corso di approvazione per il '98.

2.2. Segue: l'anno 1997 e le prospettive per il '98

Il processo di riforma in atto, inteso a favorire un ruolo di più ampia autonomia regionale nella politica dell'entrata e nella gestione di più vasti ambiti di competenze, ha innescato un regime di transitorietà negli assetti finanziari accentuatosi a causa dell'incertezza che tuttora permane sui definitivi punti di arrivo.

Le disposizioni recate nel collegato alla finanziaria '97 [legge 662/'96] hanno voluto rappresentare un deciso avvio in direzione dell'autonomia regionale; per la cui realizzazione, sono stati individuati passaggi chiave valevoli ad innescare un processo di progressiva alimentazione.

La delega al Governo per il riordino della finanza regionale e locale [art.3, commi da 143 a 149 e 151, l. 662/'96] evidenzia tuttavia come questa scommessa sui valori dell'autonomia e del regionalismo si sia coniugata, nel periodo transitorio, con il sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse; senza che peraltro sembri corrispondervi - quanto meno nel suo primo avvio - una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria.

Non a caso, l'istituzione dell'IRAP - pur richiamando esplicitamente le conclusioni della Commissione di studio per il decentramento fiscale [Ministero delle finanze - Commissione Gallo 1996] - non ne ha portato ad esauriente compimento - quanto meno nell'immediato - la principale idea di fondo; il superamento, cioè, di una prassi interpretativa dell'art.119 cost. in senso eccessivamente restrittivo dell'autonomia tributaria regionale con l'obiettivo di una più coerente ripartizione *ratione materiae* dell'ambito delle "competenze" fra Stato e Regioni. Il che, con specifico riferimento all'IRAP, presupponeva l'esigenza di assicurare alle Regioni una libertà di aliquota da esercitare entro un margine fissato con legge dello Stato. Un margine che, stabilito infatti

nell'1%, è peraltro slittato di due anni prosciugando così, per tutto il periodo transitorio, il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Va pure detto a riguardo che sul gettito IRAP grava un vincolo, sino ad limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute; tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di prosciugare e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Nondimeno, il d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, attuativo della delega in materia di IRPEF, IRAP, e finanza locale, rappresenta un momento di assoluta centralità nel processo di riforma fiscale avviato dal Governo. A fronte del vincolo, imposto al legislatore delegato, di invarianza del gettito complessivo, gli effetti che sulla finanza regionale potranno riscontrarsi molto dipendono dalla concreta realizzazione dell'obiettivo cui pure sono intese alcune disposizioni recate dal d.lgs. in questione, a garanzia di pari condizioni finanziarie dei vari livelli di governo rispetto al vecchio regime. Mentre, del resto, assurge a principio sistematico la regola in base alla quale "i rapporti finanziari fra Stato, Autonomie regionali e locali devono essere disciplinati in modo da mantenere il necessario equilibrio finanziario" [art. 43, 2° comma, d.lgs. 446/97].

Sulle singole disposizioni si dirà poi, non senza notare sin d'ora la farraginosità e complessità del duplice meccanismo perequativo che, per un verso, fa leva sul FSN e bilancia la diversità di gettito tra le Regioni che il 90% dell'IRAP netto, sommato all'addizionale IRPEF, determinerà rispetto ai contributi sanitari (soppressi); per altro verso, sostituisce il soppresso [a partire dal '99] fondo perequativo istituito dall'art. 3, comma 2 della legge 549 del 1995 con il "fondo di compensazione interregionale" [10% IRAP, netto], alimentato direttamente dalle cosiddette "eccedenze" regionali. Un sistema, questo, che - a parte la complessità - lascia irrisolta la questione relativa alla perequazione di una importante fonte di gettito regionale, la tassa automobilistica, a calibrare la quale non c'è più il particolare meccanismo di determinazione del fondo comune [soppresso dal 1996].

Si tratta di un profondo mutamento nel quadro complessivo della disciplina di finanza regionale; esso andrà a regime per tappe successive ma a partire dal 1998 la

maggior parte delle nuove regole sarà operativa.

Sono poi a regime già dal 1997 non poche disposizioni di finanza regionale e sanitaria, introdotte con il collegato alla finanziaria '97 che hanno inciso sui bilanci delle Regioni con tagli nei trasferimenti e ulteriore richiesta di sostegno per decisioni neppure pertinenti con l'autonoma responsabilità di questo livello di governo.

Un complesso di restrizioni che conseguono ad una politica di contenimento la quale riguarda tutto il versante delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle centrali; nondimeno, per le Regioni si coniuga con il delicato momento di transizione alla volta di maggiore assunzione di responsabilità e di ruolo strategico nella ripresa dello sviluppo.

L'articolo 1, comma 150 della legge 662 del 1996 ha disposto la riduzione del 6% al fondo perequativo previsto a integrazione dei trasferimenti soppressi [art.3, comma 2, legge 549/'95]. Si è trattato di una decurtazione di entrate per 630 miliardi non totalmente recuperate dalla consentita maggiorazione di addizionale sull'imposta sul gas metano e dall'aumento della tassa sulla benzina.

Altro aspetto da considerare, anch'esso destinato a ripercuotersi in termini restrittivi sulla finanza regionale, è in quanto previsto all'art. 8, comma 5 del d.l. di completamento della manovra '97 [d.l. 669/'96 convertito con legge 28.2.1997 n. 30], laddove anche con riferimento alle Regioni viene stabilito un limite di accesso ai propri conti di tesoreria il cui tiraggio mensile cumulato non può eccedere i pagamenti effettuati nel 1996, incrementati del tasso di inflazione. Orbene, la norma all'apparenza neutra ha in realtà effetti di contingentamento sulle disponibilità di cassa con il conseguente rallentamento dei pagamenti e ricaduta sulla capacità di spesa delle Regioni, tanto più meritevole di attenzione per ciò che concerne in particolare il versante dell'assistenza sanitaria e le eventuali conseguenze collegabili alla necessità di ricorrere ad anticipazioni di cassa. Tale disposizione - come si dirà meglio tra poco - oltreché confermata, sembra resa ancora più severa dal provvedimento collegato alla finanziaria '98 [art. 47, legge 27.12.1997 n. 449].

Per restare ancora al 1997, un cenno meritano alcune disposizioni in materia di assistenza sanitaria, per avvisare come sia duplice il varco per cui tramite si creano le premesse di ulteriori oneri per i bilanci regionali originati da decisioni assunte dal

Governo centrale.

In primo luogo la spesa farmaceutica, il cui tetto massimo, fissato dalla legge 724 del 1994 [art. 7, comma 5] in 9.000 miliardi per gli anni 1996 e 1997, passa dapprima a 10.377 miliardi [art. 2, comma 11, legge 549 del 1995: + 8%; d.l. 21 ottobre 1996 n. 536 convertito con l. 648/96: + 14%] e cresce ancora nel 1996 [v. d.l. 13 dicembre 1996 n. 630] sino a 11.100 miliardi. Questa maggiore spesa è addossata ai bilanci delle Regioni le cui occorrenze finanziarie sono tuttavia mantenute invariate nei limiti degli stanziamenti originariamente fissati. Per il 1997 provvede il collegato alla finanziaria '97 rideterminando la spesa per la farmaceutica e consentendo un ulteriore aumento del 14% [1.344 miliardi] a carico delle Regioni nell'ambito degli stanziamenti accordati. Il che significa esporre i relativi bilanci ad oneri difficilmente sostenibili, mentre anche per il '98 sono state introdotte analoghe misure [tetto spesa farmaceutica 12.200 miliardi].

C'è, poi, la questione dei disavanzi; a riguardo dei quali il d.d.l. 11 ottobre 1996 è stato poi trasformato in d.l. [13.12.1996 n. 630] e convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21. Sulle singole disposizioni, volte al ripiano a carico del bilancio dello Stato del debito pregresso riferibile alle gestioni liquidatorie [circa 11.000 miliardi], si dirà nella specifica parte [v. Parte III^a, par. 5.1. e 5.3.]. Due considerazioni vanno tuttavia sin d'ora anticipate. La prima, per avvisare della difficile sostenibilità per i bilanci regionali della quota destinata a rimanere a loro carico; l'altra, per registrare l'attenuarsi della prassi che sin qui troppo aveva fatto conto sull'indebitamento regionale per ripiani di deficit pregressi i cui oneri tuttavia erano a carico dello Stato. La diversa disciplina recata dal d.l. 630/96 [conv. con legge 21/97] e tanto più, ora, l'inclusione della questione "ripiani" nell'ambito della manovra di bilancio per il '98 offre maggiore trasparenza al sistema di copertura.

Permangono, tuttavia, e sono ancora valide le disposizioni del collegato alla finanziaria '97 [art. 1, comma 163, legge 662 del 1996], grazie alle quali viene concessa alle Regioni la possibilità di contrarre mutui con istituti di credito ordinario per la copertura dei rimanenti oneri pregressi in sanità, rimasti a carico dei loro bilanci, nonché delle perdite del settore trasporti relative agli anni 1995 e 1996. Trattasi di perdite di rilevante importo per la cui copertura ancora una volta si propone il ricorso allo strumento dell'indebitamento da settori collocati al di fuori del sistema di consolidamento

dei conti pubblici, tramite un meccanismo sul quale questa Corte non ha mancato di esprimere preoccupato avviso per gli effetti di sostanziale decentramento di debito pubblico, in assenza di sufficienti garanzie di visibilità e trasparenza.

Il suindicato quadro ricostruttivo va infine completato con un primo sguardo alle principali disposizioni di interesse regionale contenute nel collegato alla finanziaria '98, le quali postulano altresì una imprescindibile coniugazione sia con il d. lgs. in materia di IRPEF, IRAP e finanza locale, sia con i principi di riforma di cui alla legge delega 15 marzo 1997 n. 59 e al significato che i relativi principi assumono anche con riguardo al lavoro di revisione costituzionale in corso.

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si è tradotta in un più pregnante coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie regionali e locali, ora chiamate [art. 48, legge 27.12.1997 n. 449] a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000, garantendo che il fabbisogno generato dal comparto, al netto della spesa sanitaria, si mantenga nei limiti dei risultati consuntivi registrati rispettivamente nel '97, '98, '99, maggiorati del tasso programmato di inflazione.

Sulla regola così fissata non c'è che da prendere atto, registrando la diffusa partecipazione all'impegno di riequilibrio richiesto dalle attuali contingenze di finanza pubblica.

E' piuttosto sul meccanismo originariamente individuato per l'applicazione della regola, che non sono mancate le perplessità. Si prevedeva di garantire il fabbisogno sulla base di tre grandezze: 1) i trasferimenti da bilancio Stato; 2) i prestiti e i mutui, al netto di quelli per la sanità; 3) il saldo delle disponibilità sui conti di tesoreria [v. ora art. 47, legge 449/97].

A proposito della prima grandezza, va considerato che, a partire dall'anno 1997, sono stati introdotti limiti alle autorizzazioni di cassa il cui effetto, se per un verso ha incrementato i residui passivi statali, d'altro canto ha ridotto l'afflusso di risorse ai conti di tesoreria e la possibilità di computarle in termini di cassa [artt. 47 e 48 l. 449/97].

Quanto alla seconda grandezza, non va dimenticato che la copertura dei bilanci regionali si avvale di previsioni di mutui a pareggio i quali a consuntivo sovente non risultano stipulati a fronte di momentanei margini di cassa. Ciò non vuol dire che la

copertura non si renda comunque necessaria a fronte di obbligazioni e impegni di spesa ormai assunti e giuridicamente vincolanti.

Con riguardo poi alla terza grandezza, il riferimento all'anno 1997 rende non puntuale la variazione dei saldi, il cui tiraggio, come si è detto, è stato specialmente frenato dalle disposizioni recate dal decreto 669 di fine anno 1996 [conv. nella legge 30/1997], in virtù dei limiti imposti alle Regioni sui prelievi mensili cumulati dai propri conti correnti.

A proposito degli indicati criteri, qualora fossero nuovamente confermati a garanzia del fabbisogno regionale [v. tuttavia art. 47 legge 449/97], va osservato che quand'anche possano servire a tener sotto controllo l'evoluzione a breve dei flussi di cassa, nondimeno nel loro prescindere dalla situazione reale di equilibrio e dall'effettivo ammontare degli impegni assunti, rischiano l'effetto di procrastinare i pagamenti generando sospesi di cassa, maggiorazione di spesa per interessi e/o rallentamento nei programmi di intervento. Si tratta di conseguenze sulle quali non può mancare attenta considerazione sia con riguardo al versante dell'assistenza sanitaria, per l'esigenza di sostegno da parte dei bilanci regionali in ipotesi di travalicamenti, ma più ancora per ciò che concerne la capacità di spesa e la velocità di cassa richieste nell'attuazione dei programmi, specie comunitari.

C'è da dire poi che a restringere i margini dei bilanci regionali sono ulteriori disposizioni incidenti sul versante dell'entrata, con un onere complessivo di 643,8 miliardi in dieci anni e annualità pari a 64,3 miliardi, quale partecipazione regionale all'estinzione dell'anticipazione concessa dallo Stato all'INPS in relazione ai crediti maturati sino al '97 per le assicurazioni obbligatorie degli apprendisti artigiani [art. 48, l. 449/97].

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si traduce nella responsabilizzazione sul vincolo di riduzione di spesa per beni e servizi [-2,25% rispetto al '96] assegnato alle aziende sanitarie o ospedaliere, pena la sanzione a carico dei bilanci regionali di riduzione della quota spettante in sede di ripartizione del FSN ex art. 12, d.lgs. 502 del 1992.

Uno scenario, quello sin qui descritto, che espone le Regioni - specie a partire dal 1998 - a sacrifici ulteriori e maggiori, rispetto agli anni passati, perciò ad una forte scommessa per farvi fronte senza pregiudizio su risposte sociali e di sviluppo. E' quindi

con riferimento a tale complessivo quadro di misure finanziarie che va giudicata la coerenza delle decisioni di bilancio autonomamente assunte in sede regionale, le quali nei paragrafi che seguono sono esaminate con particolare riguardo agli anni 1995 e 1996, come pure nella serie storica degli anni 1991-1996.

3. Programmazione finanziaria, leggi regionali di spesa, vincoli di equilibrio

Il carattere che sin qui ha caratterizzato la finanza regionale è alla base di quelle peculiarità che valgono ancora oggi a caratterizzarla rispetto alla finanza statale. Se, per un verso, il collegamento del bilancio annuale regionale con il pluriennale, di questo con la programmazione e la previsione di un bilancio di cassa accanto a quello di competenza, rappresentano altrettanti aspetti di una visione unitaria entro la quale si iscrivono entrambe le discipline, regionale e statale, nondimeno proprio il carattere ancora fondamentalmente derivato della finanza regionale e il modesto margine riservato alla capacità impositiva spiegano poi, sia i limiti alla facoltà di indebitamento, come pure il collegamento di ogni bilancio con i risultati dell'anno precedente. Caratteristiche che, nella reciproca interrelazione degli effetti e dei vincoli a garanzia dell'equilibrio, assumono speciale rilievo nella costruzione dei bilanci regionali.

In questo quadro di analogie ma pure di diversità strutturali, è la complessità di un sistema di finanza regionale ove i principi generali recati dalla legge 335 del 1976 trovano più preciso significato nella lettura rinveniente dal differenziato esercizio di un'autonomia riservata e garantita, i cui effetti sono nelle legislazioni adottate in materia, non sempre identiche quanto a regolazione di istituti contabili e procedure.

La Corte non ha mancato di puntualizzare - in precedenti occasioni di referto - quali siano i principi di finanza regionale in ordine ai quali è dato registrare convergente applicazione in ognuna delle singolari discipline contabili. Fra questi, la stretta correlazione fra il bilancio, annuale e pluriennale, e il programma regionale di sviluppo [artt. 1,3,9, legge 335 del '76]; ove poi, proprio il pluriennale, nello scorrevole rapporto fra risorse disponibili nell'arco di tempo considerato e impieghi da attuare, diviene fondamentale sede di riscontro per la copertura di spese destinate a gravare gli esercizi futuri.

Quanto al bilancio annuale, il terzo comma dell'art. 81 cost. non è di ostacolo ad

una flessibilità inclusiva di momenti di quantificazione in coerenza, del resto, ad una legislazione di spesa alla quale, in via di principio e nel prevalere di interventi a carattere pluriennale, è parso coerente assegnare il compito della definizione degli obiettivi, riservando viceversa al bilancio, come momento unitario e centrale della valutazione delle compatibilità e degli equilibri, le quantificazioni di spese rinvenienti dal quadro normativo sostanziale [art.2 legge 335/1976; v. Corte cost., sentenze: 331/1988 e 26/1991].

C'è da dire tuttavia che, nello svolgimento attuativo della legislazione di contabilità regionale, le deroghe, previste dalla legge 335, al principio generale del rinvio al bilancio per la quantificazione, sono state ampiamente riprese senza che vi abbia corrisposto una puntuale delimitazione sui modi e limiti di applicazione.

Ancora una volta va segnalato come i bilanci regionali, con riguardo al sistema di copertura della legislazione di spesa, siano alternativamente esposti a due contrapposte difficoltà reciprocamente operanti e a cui non tutte le Regioni hanno saputo offrire conveniente risposta.

Mentre, infatti, un troppo ampio ricorso alla legislazione annuale di spesa con diretta quantificazione degli oneri tende a prosciugare ogni margine di flessibilità alla manovra di bilancio, per altro verso, allorché ad essere privilegiata sia invece la prassi del rinvio al bilancio per la quantificazione, l'eliminazione del problema dell'immediata copertura rischia di caricare il momento della manovra annuale di un eccesso decisionale entro il quale il rigoroso rispetto della garanzia degli equilibri finisce per risultare debole. Il limite di discrezionalità fissato alla legge di approvazione di bilancio e l'impossibilità di modificare la legislazione sostanziale induce altrettanta pressione per quante sono le aspettative che al quadro normativo in vigore si riconnettono.

A fronte di risultati di consuntivo che denunciano il progressivo restringimento dei margini di manovrabilità e nella prevalenza, percentualmente rilevante, di risorse a destinazione vincolata, tanto più sono necessari strumenti procedurali destinati a fungere da argine all'incontrollata assunzione di oneri non in linea con la tenuta degli equilibri.

In questo senso va riguardata positivamente l'introduzione da parte di alcune legislazioni regionali di "leggi finanziarie". Altrettanto è a dirsi della previsione di specifico obbligo di relazione tecnica a corredo dei d.d.l. ed emendamenti di iniziativa

della Giunta regionale. Si tratta di importanti indizi, sintomatici di un'esigenza di superamento della genericità dei principi fissati nella 335. L'intento è certamente quello di adeguare la strumentazione del livello regionale in analogia ai nuovi meccanismi procedurali introdotti a garanzia delle decisioni di spesa e della manovra di bilancio dello Stato [legge 362/88]. In altri termini, la stessa comune riflessione, che in passato ebbe a coniugare le esperienze della 335 con la 468, mantiene la medesima carica propulsiva con riguardo alle modifiche correttive recate dalla 362 dell'88. C'è da dire che, in questo caso, il riallineamento è giocato tutto sull'iniziativa regionale, o meglio, di quelle Regioni che maggiore attenzione hanno posto alle tematiche che intimamente sono connesse con la più ampia rivendicazione di ruolo istituzionale.

Ulteriori riflessioni, perciò, si pongono ora a fronte del processo di rilevante innovazione avviato con le recenti leggi n. 59 del 15 marzo, n. 94 del 3 aprile e n. 127 del 15 maggio 1997, concernenti rispettivamente, la riorganizzazione della pubblica amministrazione, la riforma delle norme di contabilità pubblica, la semplificazione dell'azione amministrativa.

Una linea di cambiamento che mette a sistema la stretta coniugazione fra organizzazione e regola di bilancio. Da un lato, le politiche pubbliche di settore assumono concreta leggibilità per tramite di allocazioni funzionalizzate su obiettivi; per altro verso, l'articolazione organizzativa trova espressione in bilancio per tramite della coincidenza dei centri di responsabilità con i centri di costo. Per le Regioni una nuova sfida, in parte già vinta nella logica di bilanci regionali impostati da sempre sulla base di una articolazione dell'azione amministrativa per funzioni e obiettivi; da proseguire tuttavia, sia per lucrare una maggiore armonizzazione nei confronti orizzontali e nel quadro dell'unità della finanza pubblica, sia per portare a coerenza la stessa articolazione funzionale in rapporto all'imputazione di competenze e responsabilità di assessorato e, poi, di direzioni generali.

Al di là di una migliore organizzazione della struttura contabile e di bilancio, sospinta dalla riforma introdotta con la legge 94 del 1997 e della quale le Regioni autonomamente valuteranno l'utilità di adeguamento per la migliore governabilità di obiettivi di sviluppo nel congruente confronto con le linee e gli obiettivi di politica economica nazionale, resta poi l'esigenza di fondo che sopra ogni altra è condizione della

proficuità e dei buoni risultati dell'agire pubblico: l'esigenza, cioè, di assicurare che l'azione amministrativa resti coerente con le risorse assegnate e/o discrezionalmente acquisite e previsivamente acquisibili, sulla base di regole vevoli al mantenimento degli equilibri finanziari.

In questa ottica mantengono tutta la loro valenza e assoluto spessore i vincoli recati dalla 335 a tutela degli equilibri di bilancio, i quali, nel loro ricalcare le stesse regole fissate con la 468 del '78 come riformata dalla 362, si traspongono in una chiave di lettura applicativa di principi di rango costituzionale.

Fra questi limiti, sono quelli imposti alla spesa regionale finanziabile con mutui, i quali si giustificano con l'esigenza di mantenere l'autorizzazione all'indebitamento entro una definita dimensione di compatibilità economica, misurata sulla razionale evoluzione di quelle entrate proprie, tributarie e/o da compartecipazione a tributi erariali, che per un verso siano svincolati da destinazioni specifiche e la cui previsività pluriennale sia, per altro verso, parametro di congruente misura di copertura. La sostenibilità degli oneri finanziari, connessi con il servizio del debito, è del resto strettamente correlata con il margine riservato alle Regioni in termini di acquisibilità di entrate; con la conseguenza che la limitata percentuale di fiscalità propria di uguale misura stringe il vincolo all'indebitamento.

Limite quantitativo, dunque, per le Regioni [25% delle entrate proprie non vincolate], a salvaguardare il quale è pure la disposizione che esclude la computabilità dell'IRAP nei limiti di quanto assorbito da spese vincolate [art. 47, comma 6 del provvedimento collegato alla finanziaria 1998]; limite, tuttavia, anche qualitativo, per quanto poi - in coerenza con un principio generalmente vevole in ambito di finanza pubblica [v. art. 11, comma 5, legge 468/78, come riformata dalla 362 del '88] - ad essere finanziabili con indebitamento sono esclusivamente spese d'investimento erogabili in capitale. Per di più esse debbono riguardare ulteriori programmi di sviluppo, oppure assunzioni di partecipazioni in società finanziarie [art. 22 e 4, 3° comma, legge 335/76; art. 10, 1° comma legge 281/70 e art. 9 legge 181/82].

Se questi sono i principi fissati a presidio dell'equilibrio finanziario, sono poi le regole di costruzione del bilancio annuale e pluriennale a darvi attuazione; regole rinvenienti anche dalla specifica disciplina che ogni Regione si è data e la cui puntuale

osservanza è questione cruciale nell'asseverazione dell'affidabilità delle coperture e del rispetto dei vincoli di equilibrio.

Tra queste, è l'esigenza di una corretta distinzione fra spese per funzioni normali e spese per "ulteriori" programmi di sviluppo; perché proprio qui si dipana la logica della congruente copertura, specialmente ribadita agli artt. 10, 2° comma, lett. b) e 13 3° comma della legge 335 del 1976, nel suo coerente collegamento con l'art. 4 che reca disposizioni sull'equilibrio del bilancio di competenza; la cui formazione, del resto, si svolge nello scorrimento annuale del quadro delle risorse previsivamente allocate nel bilancio pluriennale [art. 1, legge 335/76] con riguardo all'evoluzione della legislazione vigente, sia statale che regionale. Previsioni che - nella coerenza degli andamenti e degli obiettivi di sviluppo dell'economia regionale e nazionale - fungono da riscontro per la copertura finanziaria delle nuove e maggiori spese destinate a gravare su esercizi futuri.

Una formula generale, dunque, la quale si affida perciò allo svolgimento del principio in essa incluso tramite le puntuali discipline all'uopo recate dalla disciplina contabile regionale.

La legge generale di contabilità, 335 del '76, stabilisce le regole per l'appostazione di entrate e spese nel pluriennale [art. 1, comma 1], fra le quali ultime sono comprese quelle per l'ammortamento anche di quei mutui dei quali è solo "prevista" l'autorizzazione e la stipulazione [art. 22, 1° comma, l. 335], ma al netto dei quali oneri è calcolata la capienza che i risultati differenziali offrono a nuove o maggiori spese di carattere pluriennale.

Due considerazioni sono da fare. In primo luogo, per osservare come la possibilità per le Regioni di far ricorso all'indebitamento - specie in una prospettiva di progressiva affermazione dei principi di autonomia e federalismo - si coniughi in realtà con la coerenza degli effetti su occupazione e reddito rinvenienti dall'ulteriore spesa destinata ad investimenti per lo sviluppo. Ciò, se da un lato non esonera da un margine di capienza altresì calibrato e misurato con riguardo ai relativi oneri di ammortamento, d'altro canto è corollario della necessaria osservanza di principi che, in quanto rinvenienti da regole di carattere economico prima che contabile, sono valevoli per ogni comparto pubblico, in ragione della imprescindibile interconnessione con gli stessi equilibri di carattere finanziario. Proprio perciò, il divieto di far ricorso ad indebitamento per il finanziamento

di spesa corrente [art. 11 comma 6 legge 468/78 come sostituito dall'art 5 della 362 del'88], che si traduce nel versante regionale nell'ulteriore e pertinente specificazione per distinguere la spesa per funzioni normali da quella per ulteriori programmi di sviluppo.

Di qui la seconda considerazione. Nel senso che a fronte di vincoli di equilibrio, recati nella 335, precisati e sviluppati dalla autonoma legislazione contabile e costituenti applicazione di principi generali di rango costituzionale, non coerente è sempre sembrata a questa Corte quella normativa nazionale che nel più recente periodo - ma tale prassi sembra ormai interrompersi - ha introdotto consistenti e reiterate deroghe ai limiti qualitativi e quantitativi di indebitamento delle Regioni per sovvenire il debito pregresso creatosi nella gestione dell'assistenza sanitaria e delle aziende di trasporto e costituito quasi interamente da spesa pregressa di natura corrente; la quale, se per la parte dipendente da decisioni assunte a livello centrale deve trovare i mezzi di sostegno nel bilancio dello Stato [v. Corte costituzionale: 416/'96], d'altro canto, a livello regionale esige di essere ricomposta nel rispetto dei principi contabili, evitando il rischio di massicce assunzioni, di mutui in violazione alle regole poste a presidio del vincolo dell'equilibrio [v. art. 2, d.l. 13 dicembre 1996 n. 630, convertito con la legge n. 21 del febbraio '97].

Proprio qui è la necessità di meglio riflettere sul perché fra le entrate e le spese di competenza sono riportati avanzo e saldo negativo, sui quali importi gioca, rispettivamente in aumento e in diminuzione, l'ammontare riferito alla mancata stipulazione dei mutui autorizzati nell'esercizio precedente.

La questione, in realtà, è saper cogliere le ragioni di coerenza fra una disposizione che consente di non addivenire alla contrazione del mutuo e l'altra che impone di tener conto della minore entrata nella ricomposizione dell'equilibrio [art. 22, 5° comma, legge 335 del '76].

In linea generale un'autorizzazione al mutuo non seguita nell'esercizio medesimo dalla stipulazione corrispondente non può non riflettersi in senso negativo sulla situazione finale di amministrazione.

Tuttavia resta il problema di stabilire in quali limiti e con quali coerenze sia consentito il ricorso ad una copertura che - in attesa dell'effettiva stipulazione dei mutui - si avvale intanto delle disponibilità di cassa. Questione, questa, che se in qualche modo

evoca quel ruolo che per lo Stato svolge la gestione di tesoreria, per altro verso sconta una referenza che non è con obiettivi di fabbisogno annualmente fissati ma nella interazione di equilibri che includono i risultati, anche di cassa, degli esercizi precedenti. Da questo punto di vista, mentre è pur vero che il sistema della 335 include il risultato di cassa nella formazione dell'equilibrio - cui viene perciò assegnata una funzione di copertura - nondimeno è la congruenza e la corretta stima dell'evoluzione dei flussi che restituisce coerenza all'utilizzazione del margine da riservare alla copertura. Il che chiama in causa la stessa strumentazione tecnica che dà supporto alle stime, come pure l'organizzazione dei meccanismi procedurali valevoli a sostenere i momenti decisionali nella costruzione, variazione e assestamento del bilancio. Nella capacità tecnica di sfruttare sino in fondo le possibilità offerte dalla rimodulazione delle leggi di spesa, in coerenza con la priorità di interventi definiti tramite una rigorosa programmazione degli obiettivi, è la congruente fruibilità dei margini offerti dall'evoluzione dei flussi di cassa. Di modo che né vi sia il rischio di innescare meccanismi incrementali di spesa in contrasto con la logica cui si ispira la legge 335, né all'inverso ne possa derivare un freno al proficuo svolgimento dei programmi di sviluppo.

In questo descritto quadro ricostruttivo, attenta considerazione meritano recenti interventi legislativi finalizzati a comprimere la piena fruibilità dei margini di cassa da parte delle Regioni [v. Parte I^a, par. 2.1.]. Il fatto è che senza una analisi accurata e precisa sui modi di formazione degli equilibri, ricostruiti e scrutinati con riguardo a ogni singolo ente, il meccanismo, seppure possa valere temporaneamente a calmierare i flussi, rischia peraltro di produrre "a posteriori" effetti di scopertura nei bilanci regionali.

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1995 e 1996

I bilanci delle Regioni per gli anni 1995 e 1996 sono costruiti sulla base delle previsioni iniziali e delle variazioni intervenute nell'anno. I dati rinvenienti dai documenti ufficiali trasmessi a questa Corte sono riassunti nelle tabelle allegate alla relazione [Vol. II^o, ALLEGATI A/95 e A/96] mentre qui di seguito [TAB. 12/reg] se ne dà una sintesi espositiva relativamente ad entrambi gli anni considerati.

L'esame condotto con riferimento a ciascun ente consente un primo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge 335 del 1976.