

Da dire a riguardo come, in tale esame, non poche siano state le difficoltà rinvenienti dal sistema di classificazione adottato da ciascuna Regione per le proprie contabilità, non sempre omogeneo e sul quale perciò resta l'esigenza di adeguata riflessione nel quadro di una più appropriata riprogettazione dei modelli di bilancio e di rendiconto. Con questa precisazione è la seguente tabella.

TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1995 E 1996												
(In milioni)												

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1995						1996					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	1.504.419		-201.535		1.302.884		2.092.881		-215.985		1.876.896	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.174		29.894		31.068		398		15.364		15.762
	Totale titoli	18.783.981	22.423.741	1.156.900	459.617	19.940.881	22.883.358	18.322.889	23.190.153	3.202.920	2.281.967	21.525.809	25.472.120
	TOTALE ENTRATA	20.288.400	22.424.915	955.365	489.511	21.243.765	22.914.426	20.415.770	23.190.551	2.986.935	2.297.331	23.402.705	25.487.882
	Saldo negativo												
	Totale titoli	20.288.400	22.424.915	955.365	489.511	21.243.765	22.914.426	20.415.770	23.190.551	2.986.935	2.297.331	23.402.705	25.487.882
LOMBARDIA	TOTALE SPESA	20.288.400	22.424.915	955.365	489.511	21.243.765	22.914.426	20.415.770	23.190.551	2.986.935	2.297.331	23.402.705	25.487.882
	Avanzo di amministrazione	144.900		3.992.067		4.136.967		16.344.477		5.699.804		22.044.281	
	Fondo cassa eserc. prec.		152.074		0		152.074		165.386		0		165.386
	Totale titoli	51.407.614	69.274.230	1.142.905	-5.726.038	52.550.519	63.548.192	51.324.440	67.240.211	2.627.302	-1.437.401	53.951.742	65.802.810
	TOTALE ENTRATA	51.552.514	69.426.304	5.134.972	-5.726.038	56.687.486	63.700.266	67.668.917	67.405.597	8.327.706	-1.437.401	75.996.023	65.968.196
	Saldo negativo												
VENETO	Totale titoli	50.927.512	69.274.231	5.853.415	-5.573.965	56.780.927	63.700.266	51.391.026	67.240.211	8.326.707	-1.272.015	59.717.733	65.968.196
	TOTALE SPESA	50.927.512	69.274.231	5.853.415	-5.573.965	56.780.927	63.700.266	51.391.026	67.240.211	8.326.707	-1.272.015	59.717.733	65.968.196
	Avanzo di amministrazione	1.407.713		18.119		1.425.832		1.682.445		-199.708		1.482.737	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.000		44.341		45.341		1.000		43.629		44.629
	Totale titoli	36.302.339	38.463.522	1.863.369	3.519.800	38.165.708	41.983.322	34.707.059	37.064.231	-2.470.426	3.470.113	32.236.633	40.534.344
	TOTALE ENTRATA	37.710.052	38.464.522	1.881.488	3.564.141	39.591.540	42.028.663	36.389.504	37.065.231	-2.670.134	3.513.742	33.719.370	40.578.971
LIGURIA	Saldo negativo												
	Totale titoli	37.710.052	38.464.522	1.881.488	3.564.141	39.591.540	42.028.663	36.389.504	37.064.831	1.329.866	3.514.140	37.719.370	40.578.971
	TOTALE SPESA	37.710.052	38.464.522	1.881.488	3.564.141	39.591.540	42.028.663	36.389.504	37.064.831	1.329.866	3.514.140	37.719.370	40.578.971
	Avanzo di amministrazione	412.458		132.168		544.626		351.034		138.620		489.654	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		363		863		500		744		1.244
	Totale titoli	14.619.272	16.467.566	217.352	39.515	14.836.624	16.507.081	14.660.611	16.460.621	953.886	761.765	15.614.497	17.222.386
E. ROMAGNA	TOTALE ENTRATA	15.031.730	16.468.066	349.520	39.878	15.381.250	16.507.944	15.011.645	16.461.121	1.692.506	762.509	16.104.151	17.223.630
	Saldo negativo	0	590	62.958	0	62.958	590	0		26.045		26.045	
	Totale gruppi	15.031.730	16.467.476	286.562	39.878	15.318.292	16.507.354	15.011.645	16.460.621	1.066.261	762.509	16.077.906	17.223.130
	TOTALE SPESA	15.031.730	16.468.066	349.520	39.878	15.381.250	16.507.944	15.011.645	16.460.621	1.692.506	762.509	16.103.931	17.223.130
	Avanzo di amministrazione	927.615		112.561		1.040.176		1.011.297		5.172		1.016.469	
	Fondo cassa eserc. prec.		17.231		-4.127		13.104		1.092		15.120		16.212
E. ROMAGNA	Totale titoli	29.854.145	30.765.358	1.642.009	3.249.712	31.496.154	34.015.070	33.384.716	34.323.345	1.199.294	2.205.941	34.584.010	36.529.286
	TOTALE ENTRATA	30.781.760	30.782.589	1.734.570	3.245.585	32.536.330	34.028.174	34.396.013	34.324.437	1.204.466	2.221.061	35.600.479	36.545.498
	Saldo negativo	307.000		-135.000		172.000		274.000		-190.000		84.000	
	Totale parti	30.474.759	30.782.514	1.834.999	3.247.818	32.309.758	34.030.332	34.122.014	34.323.675	1.373.946	2.200.588	35.495.960	36.524.263
	TOTALE SPESA	30.781.759	30.782.514	1.699.999	3.247.818	32.481.758	34.030.332	34.396.014	34.323.675	1.183.946	2.200.588	35.579.960	36.524.263

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1995 - 1996.

TAB 12 bis/REG

**PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1995 E 1996**

(in miliardi)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1995						1996					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
TOSCANA	Avanzo di amministrazione	679.321		122.751		802.072		865.000		91.817		956.817	
	Fondo cassa eserc. prec.		10.444		102.634		113.078		50.000		73.049		123.049
	Totale titoli	15.946.404	17.596.404	12.621.257	13.985.989	28.567.661	31.582.393	27.588.108	30.233.108	2.112.383	2.014.192	29.700.491	32.247.300
	TOTALE ENTRATA	16.625.725	17.606.848	12.744.008	14.088.623	29.369.733	31.695.471	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349
	Saldo negativo	0		98.584		98.584							
	Totale sezioni	16.625.725	17.606.848	12.645.423	14.088.623	29.271.148	31.695.471	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349
UMBRIA	TOTALE SPESA	16.625.725	17.606.848	12.744.007	14.088.623	29.369.732	31.695.471	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349
	Avanzo di amministrazione	385.886		1.664		387.550		509.427		0		509.427	
	Fondo cassa eserc. prec.		4.399		-2		4.397						
	Totale titoli	6.075.724	7.451.211	700.726	-171.395	6.776.450	7.279.816	6.334.888	7.062.688	243.915	254.566	6.578.803	7.317.254
	TOTALE ENTRATA	6.461.610	7.455.610	702.390	-171.397	7.164.000	7.284.213	6.844.315	7.062.688	243.915	254.566	7.088.230	7.317.254
	Saldo negativo	51.361		35.899		87.260				0		87.260	
MARCHE	Totale sezioni	6.410.249	7.455.610	671.837	-171.397	7.082.086	7.284.213	6.246.627	11.909.506	776.316	-4.561.501	7.022.943	7.348.005
	TOTALE SPESA	6.461.610	7.455.610	702.736	-171.397	7.169.346	7.284.213	6.333.887	11.909.506	776.316	-4.561.501	7.110.203	7.348.005
	Avanzo di amministrazione	578.234		-578.234		0		495.224		355.994		851.218	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.015.988		-261		1.015.727		653.000		123.104		776.104
	Totale titoli	6.763.587	14.895.720	-288.505	-614.061	6.475.082	14.281.659	12.190.719	13.114.558	3.392.954	3.279.242	15.583.673	16.393.800
	TOTALE ENTRATA	7.341.821	15.911.708	-866.739	-614.322	6.475.082	15.297.386	12.685.943	13.767.558	3.748.948	3.402.346	16.434.891	17.169.904
LAZIO	Saldo negativo	616.244		-612.867		3.377		463.672		-463.672		0	
	Totale rubriche	6.725.576	15.909.014	-254.157	-565.164	6.471.419	15.343.850	12.222.272	13.753.483	4.212.619	3.384.494	16.434.891	17.137.977
	TOTALE SPESA	7.341.820	15.909.014	-867.024	-565.164	6.474.796	15.343.850	12.685.944	13.753.483	3.748.947	3.384.494	16.434.891	17.137.977
	Avanzo di amministrazione	957.309		577.065		1.534.374		1.685.910		199.327		1.885.237	
	Fondo cassa eserc. prec.		256.274		2.305.841		2.562.115		2.089.746		-119.412		1.970.334
	Totale titoli	24.654.763	26.795.889	3.955.906	2.867.760	28.610.669	29.663.649	27.446.340	28.846.998	1.564.447	1.880.643	29.010.787	30.727.641
MOLISE	TOTALE ENTRATA	25.612.072	27.052.163	4.532.971	5.173.601	30.145.043	32.225.764	29.132.250	30.936.744	1.763.774	1.761.231	30.896.024	32.697.973
	Saldo negativo	1.058.085		1.794.352		2.852.437		530.969		1.475.756		2.006.725	
	Totale sezioni	24.553.987	27.052.163	2.738.619	5.173.601	27.292.606	32.225.764	28.601.280	30.936.742	288.017	1.761.231	28.889.297	32.697.973
	TOTALE SPESA	25.612.072	27.052.163	4.532.971	5.173.601	30.145.043	32.225.764	29.132.249	30.936.742	1.763.775	1.761.231	30.896.022	32.697.973
	Avanzo di amministrazione	422.399		25.899		448.298		432.836		3.667		436.503	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.000		-390		2.610		13.095		0		13.095
MOLISE	Totale titoli	2.529.530	3.847.916	76.075	124.031	2.605.605	3.971.947	2.691.034	4.031.523	77.819	76.892	2.768.853	4.108.415
	TOTALE ENTRATA	2.951.929	3.850.916	101.974	123.641	3.053.903	3.974.557	3.123.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510
	Saldo negativo												
	Totale titoli	2.951.926	3.841.916	101.977	132.641	3.053.903	3.974.557	3.123.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510
	TOTALE SPESA	2.951.926	3.841.916	101.977	132.641	3.053.903	3.974.557	3.123.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1995 - 1996.

TAB 12 ter/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1995 E 1996

(in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1995						1996					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
ABRUZZO	Avanzo di amministrazione	1.029.506		0	0	1.029.506		1.230.502		0	0	1.230.502	
	Fondo cassa eserc. prec.		20.000		0		20.000		40.000		0		40.000
	Totale titoli	6.527.480	8.959.173	406.964	407.031	6.934.444	9.366.204	6.272.304	8.754.246	740.675	740.675	7.012.979	9.494.921
	TOTALE ENTRATA	7.556.986	8.979.173	406.964	407.031	7.968.930	9.386.204	7.502.806	8.794.246	740.675	740.675	8.243.481	9.534.921
	Saldo negativo							0		98.584		98.584	
CAMPANIA	Totale titoli	7.556.986	8.979.173	455.581	407.032	8.012.567	9.386.205	7.502.805	8.786.245	647.358	748.677	8.150.163	9.534.922
	TOTALE SPESA	7.556.986	8.979.173	455.581	407.032	8.012.567	9.386.205	7.502.805	8.786.245	647.358	748.677	8.243.481	9.534.922
	Avanzo di amministrazione	2.778.841		309.095		3.087.936		3.360.510		150.188		3.510.698	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.200.000		950.139		4.150.139		3.537.486		1.284.151		4.821.637
	Totale titoli	10.316.465	12.486.945	2.357.225	3.193.722	12.673.690	15.680.667	14.131.705	17.987.185	1.764.792	1.490.796	15.896.497	19.477.981
PUGLIA	TOTALE ENTRATA	13.095.305	15.686.945	2.666.320	4.143.861	15.761.626	19.830.805	17.492.215	21.524.671	1.914.980	2.774.947	19.407.195	24.299.618
	Saldo negativo												
	Totale parti	13.095.305	15.686.945	2.668.921	4.143.860	15.764.226	19.830.805	17.493.816	21.524.671	0	1	17.493.816	21.524.672
	TOTALE SPESA	13.095.305	15.686.945	2.668.921	4.143.860	15.764.226	19.830.805	17.493.816	21.524.671	0	1	17.493.816	21.524.672
	Avanzo di amministrazione							25.920		571.025		596.945	
BASILICATA	Fondo cassa eserc. prec.		420.000		0		420.000		687.952		0		687.952
	Totale titoli	35.402.484	41.080.821	2.250.650	1.462.238	37.653.134	42.543.059	39.164.251	45.022.511	1.884.235	1.696.274	41.048.486	46.718.785
	TOTALE ENTRATA	35.402.484	41.500.821	2.250.650	1.462.238	37.653.134	42.963.059	39.190.171	45.710.463	2.455.260	1.696.274	41.645.431	47.406.737
	Saldo negativo	400.000		0		400.000		403.000		0		403.000	
	Totale titoli	35.002.483	41.500.821	2.576.771	1.489.240	37.579.254	42.990.061	38.787.171	45.710.463	2.455.260	1.696.274	41.242.431	47.406.737
CALABRIA	TOTALE SPESA	35.402.483	41.500.821	2.576.771	1.489.240	37.979.254	42.990.061	39.190.171	45.710.463	2.455.260	1.696.274	41.645.431	47.406.737
	Avanzo di amministrazione	353.982		212.968	460	566.950		422.471		180.963	791	603.434	2.291
	Fondo cassa eserc. prec.		3.000				3.460		1.500				
	Totale titoli	3.661.125	3.585.789	323.218	319.991	3.984.343	3.905.780	4.249.347	4.478.127	454.661	441.521	4.704.008	4.919.648
	TOTALE ENTRATA	4.015.107	3.588.789	536.186	320.451	4.551.293	3.909.240	4.671.818	4.479.627	635.624	442.312	5.307.442	4.921.939
CAMPANIA	Saldo negativo	45.000		-6.363		38.637							
	Totale titoli	3.970.107	3.588.789	542.549	320.451	4.512.656	3.909.240	4.671.818	4.479.627	635.624	442.312	5.307.442	4.921.939
	TOTALE SPESA	4.015.107	3.588.789	536.186	320.451	4.551.293	3.909.240	4.671.818	4.479.627	635.624	442.312	5.307.442	4.921.939
	Avanzo di amministrazione	4.393.615		6.876		4.400.491		4.675.628		0		4.675.628	
	Fondo cassa eserc. prec.		48.501		0		48.501		54.520		0		54.520
CALABRIA	Totale titoli	11.188.083	16.480.567	950.495	950.494	12.138.578	17.431.061	12.367.927	18.127.867	606.202	607.394	12.974.129	18.735.261
	TOTALE ENTRATA	15.581.699	16.529.068	957.371	950.494	16.539.069	17.479.562	17.043.555	18.182.387	606.202	607.394	17.649.755	18.789.781
	Saldo negativo												
	Totale rubriche	15.581.699	16.468.728	957.370	957.370	16.539.069	17.426.098	17.043.555	17.423.534	606.200	606.200	17.649.755	18.029.734
	TOTALE SPESA	15.581.699	16.468.728	957.370	957.370	16.539.069	17.426.098	17.043.555	17.423.534	606.200	606.200	17.649.755	18.029.734

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1995 - 1996; per la Calabria i dati sono stati forniti dalla Regione.

Il modo attraverso il quale le Regioni assicurano l'equilibrio di bilancio va scrutinato per entrambi gli anni, sia in termini di competenza, sia con riguardo alla cassa.

Quanto a questa, il rispetto dell'art. 4, legge 335 del 1976, si traduce nell'autorizzazione iniziale di un ammontare di pagamenti corrispondente alle previste riscossioni; fra le quali figura a preventivo il fondo di cassa con diversa considerazione però da parte delle Regioni, a seconda che siano o no contabilizzati in bilancio i movimenti di cassa con la tesoreria dello Stato. A tal proposito va osservato che mentre la maggior parte delle Regioni contabilizza in entrata e uscita gli incassi e i prelievi sui conti correnti intrattenuti con la tesoreria, non mancano casi di totale assenza di registrazione contabile in relazione ai predetti movimenti di cassa. Il che si risolve nel differente sistema seguito per il calcolo del saldo di cassa e perciò dell'avanzo di amministrazione e di cui si ha esplicita conferma nei dati riportati nella precedente tabella 12/reg ove in un caso o nell'altro figurano, quali saldi a pareggio, le disponibilità liquide esistenti presso il proprio tesoriere o invece le ben superiori somme esistenti presso la tesoreria dello Stato. Due sistemi diversi corrispondenti a convenzioni contabili entrambe lecite ma che tuttavia non portano a risultati perfettamente omogenei se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni contabili.

L'avviso di questa Corte è nel senso dell'armonizzazione di tali metodi di contabilizzazione, ove poi è solo la puntuale registrazione contabile, nella compiuta articolazione previsiva e di risultato gestionale, a rendere possibili verifiche e controllo sulla base delle contabilità regionali; diversamente occorrendo accedere ai dati in possesso della Direzione generale del Tesoro. La salvaguardia dell'autonomia informativa suggerisce di adottare da parte di tutte le Regioni sistemi compiuti di registrazione dei movimenti di cassa, sulla base del collegamento con il dato di competenza e la corretta determinazione dei residui attivi e passivi. In tal modo il fondo di cassa sarà quello corrispondente alle disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere regionale e i risultati delle gestioni potranno desumersi direttamente dai rendiconti. Consiglio regionale e Giunta riprenderebbero così la piena disponibilità dei dati informativi relativi alla situazione finanziaria della Regione.

Non meno complesso è il discorso relativo all'equilibrio del bilancio di competenza, per quanto a garantirne la corretta costruzione è anche il rispetto delle regole che

presiedono l'autorizzazione all'indebitamento. Il quale, nell'offrire copertura alla spesa in deficit, esige che essa sia esclusivamente destinata ad ulteriori programmi di sviluppo [artt. 4 e 22 della legge 335 del 1976 e art. 10 della legge 281 del 1970]. Tant'è che gli impegni per funzioni normali possono essere autorizzati solo entro il limite previsionale delle entrate nette da mutui e da fondi statali vincolati a spese di sviluppo [art. legge 335 del 1976].

Nell'ottica della legislazione contabile regionale, la manovra di bilancio assume perciò il significato di una globale ricomposizione dell'equilibrio, nel cui ambito trova coerenza la stessa procedura di autorizzazione al mutuo. La quale, non in relazione a singole leggi di intervento in conto capitale può essere concessa, ma per far fronte ad esigenze di copertura da offrire globalmente ad ulteriori programmi di investimento, oltre quelli già finanziati con trasferimenti statali e rispetto ai quali siano altresì insufficienti le risorse proprie regionali.

Sulla base di queste premesse e con riferimento ai dati riportati nella suesposta tabella [TAB 12/reg] particolare menzione meritano le situazioni riferibili a: Lombardia, Marche, Lazio, Campania e Puglia.

A riguardo della Lombardia va osservato come le previsioni definitive di competenza per gli anni 1995 e 1996 non risultino rispettose della regola del pareggio con entrate inferiori alle previsioni di spesa. La Corte ha già avuto modo di segnalare tale anomala situazione contabile verificatasi anche in anni precedenti a quelli in questione, osservando che i consistenti scarti di competenza corrispondono sostanzialmente all'importo dell'avanzo contabile di amministrazione che in sede di assestamento viene prosciugato dalla reiscrizione di economie vincolate non appostate a preventivo e perciò rimaste prive di copertura, utilizzata invece per il finanziamento di funzioni normali non vincolate. Lo sbilancio che in tal modo viene a determinarsi esige di fare chiarezza sul punto e a tal fine la riserva è per le attività di competenza del Collegio regionale di controllo per la Lombardia di recente istituito.

Minore allarme desta il lieve sbilancio di cassa che la Regione Marche espone nelle previsioni definitive del bilancio 1995 [46 miliardi]; va segnalato piuttosto come tale Regione sia fra quelle che includono a copertura il totale delle disponibilità liquide, sia esistenti sulle proprie contabilità di tesoreria dello Stato, sia in possesso del proprio

tesoriere [996 mld + 20 = 1.016 miliardi nel '95; 764 mld + 12 mld = 776 miliardi nel 1996]. In coerenza, e specularmente, i movimenti di cassa non figurano nell'articolazione di formazione dei residui attivi.

Anche la Regione Puglia espone nel 1995 uno squilibrio negli stanziamenti definitivi, che per la competenza è di oltre 326 miliardi.

Da dire a riguardo che la deliberazione in pareggio del bilancio è regola ineludibile; sottovalutarne l'esigenza di rispetto è indice di non consapevolezza degli effetti deteriori scaturenti da una non corretta costruzione degli equilibri previsionali, nei quali è viceversa la referenza sulla quale misurare i margini finanziari esistenti per una proficua ed efficace attuazione delle politiche di intervento. La scelta di elevate capacità professionali cui affidare competenza e responsabilità nella tenuta delle contabilità nonché nelle attività di redazione e predisposizione di bilanci e dei rendiconti, può essere un segnale di seria volontà politica rivolta a dar vita ad una sana finanza e ad una buona amministrazione.

Con riguardo alla Regione Puglia è ulteriormente da notare come gli stanziamenti previsionali 1995 includano fra le spese di competenza un saldo negativo di soli 400 miliardi, in corrispondenza alla quota di mutuo autorizzato e non stipulato nell'esercizio, senza tener conto poi del disavanzo prodottosi nel precedente esercizio 1994 di oltre 636 miliardi, rimasto perciò privo di copertura in violazione a quanto disposto dalla legge 335 del 1976. Altrettanto è a ripetere per il 1996, ove le previsioni definitive non registrano il disavanzo dell'anno precedente [132 mld] e consentono un ammontare di spesa per altrettanto priva di effettiva di copertura.

Per altro verso ingentissime sono le disponibilità esistenti presso la tesoreria generale dello Stato; esse ascendono a 2.572 miliardi a fine 1995 e 3.794 nel 1996 e, a confronto con altre realtà territoriali, denunciano difficoltà anomale nell'utilizzazione delle risorse, in ordine alle quali l'esigenza di chiarezza è rimessa alle istruttorie di competenza del Collegio regionale di controllo per la Puglia di recente istituito.

Analoghi interrogativi destano le giacenze di cassa della Campania. L'equilibrio di bilancio dell'anno '95 include infatti in entrata 3200 miliardi di fondo cassa. In realtà le giacenze ascendono a fine '94 ad un importo addirittura superiore [4.847 mld] e su di esse l'esigenza è di una trasparente ricostruzione delle cause di formazione. Da notare

che a fine '95 tali giacenze raggiungono l'importo di 4150 miliardi e crescono ulteriormente a fine '96 [4812 mld].

Particolare segnalazione merita altresì la Regione Lazio, per quanto dai suesposti dati rinvencono non corrette appostazioni negli stanziamenti definitivi. Il riscontro dell'anno 1995, nel suo collegamento con il 1996, conferma l'inesatta ripresa del saldo negativo rinveniente dalla mancata stipulazione di mutui autorizzati nel '95 a copertura di ulteriori programmi di sviluppo. Da osservare a riguardo come inizialmente fossero previste sul titolo V° [accensione di prestiti] entrate da mutui per 4.372 miliardi [v. volume II° allegato A/95/9] aumentate in assestamento di 2.655 miliardi con una previsione definitiva di ben 7.027 miliardi; a fronte dei quali i risultati di consuntivo registrano stipulazioni e perciò riscossioni di soli 893 miliardi. Da dire tuttavia che dei 7.000 e più miliardi di mutui autorizzati, solo 3.638 erano finalizzati ad investimenti mentre quasi tutti gli altri, per 2.800 miliardi, erano riferiti al ripiano dei disavanzi pregressi nella gestione dell'assistenza sanitaria anni 1994 e precedenti ['88 e precedenti, '89, '90, '91, '92], tuttavia stipulati solo per 426 miliardi con la Cassa dd.pp. relativamente ai disavanzi anni '93 e '94. Quanto ai mutui per investimenti [3.638 mld], solo 463 miliardi [163 per investimenti nel trasporto pubblico locale e 300 per investimenti vari] sono stati accertati e riscossi a seguito di effettiva stipulazione dei mutui previsti.

Ciò posto qualche considerazione va fatta.

In primo luogo, a riguardo di questi ultimi mutui previsti per 3.638 miliardi e stipulati per 463 miliardi. Il saldo negativo rinveniente dalla mancata stipula e da riportare nella parte spesa del bilancio ai sensi della legge 335 del 1976 [art. 22] ascende a 3.175 miliardi e non a 2.007 miliardi come stanziato nelle previsioni definitive. La differenza di 1.168 miliardi resta sotto linea e manca di copertura sin dalla costruzione dell'equilibrio previsionale.

In secondo luogo, per notare come dei mutui previsti a ripiano dei deficit per la sanità, gran parte dei quali con oneri a carico del bilancio Stato, ad essere stipulati sono solo quelli relativi agli anni '93 e '94. Il che, se da un lato deporrebbe per la non esigenza di liquidità nel settore, almeno per il corrispondente importo di 2.800 miliardi, per altro verso desta poi non pochi interrogativi a fronte dei sequestri operati dai creditori delle

aziende sanitarie presso il tesoriere regionale per importi viepiù crescenti.

In terzo luogo va pure rilevata l'inesatta apposizione definitiva del fondo di cassa 1995. Da dire a riguardo che il Lazio è una delle Regioni che non espone in bilancio la movimentazione dei flussi di cassa relativa ai conti correnti intrattenuti con la tesoreria generale dello Stato. I dati ufficiali relativi alle disponibilità liquide esistenti su tali conti registrano per il Lazio un fondo di cassa presso la tesoreria dello Stato di 5.908 miliardi a fine '94; importo, questo, assolutamente al di sopra del livello medio riferibile alle altre Regioni a statuto ordinario e per altro verso non corrispondente alla cifra poi stanziata in via definitiva nella previsioni di bilancio '95 che apposta un importo di gran lunga inferiore [2.562 mld].

Si tratta di anomalie contabili che se da un lato fanno pensare ad una situazione finanziaria meno preoccupante di quanto più volte palesato dai dati ufficiali della Regione, nondimeno turbano la chiarezza delle ricostruzioni finanziarie con riguardo alla leggibilità di scelte allocative in tal modo private della referenza di una trasparente base di partenza.

L'esigenza di ricomporre con chiarezza il quadro degli equilibri e delle scelte allocative ha un duplice motivo; da un lato, restituire visibilità alle scelte operate in sede di formazione e approvazione del bilancio, per altro verso creare le basi per una maggiore confrontabilità orizzontale nei rapporti con le altre realtà territoriali.

Su questi temi, del resto, si tornerà nei successivi paragrafi.

5. La manovrabilità dei bilanci regionali con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese

La corretta impostazione delle stime previsionali ed il puntuale aggiornamento in relazione agli andamenti delle entrate e delle spese è al contempo garanzia della tenuta degli equilibri di bilancio e del loro coniugarsi con l'efficiente perseguimento e la realizzazione degli obiettivi fissati con le politiche di sviluppo.

Il sapiente bilanciamento fra queste due contrapposte esigenze tanto più diviene cruciale nell'attuale congiuntura di restrizione e contenimento delle risorse destinate al settore pubblico. Se per un verso resta la priorità di non esporre i propri bilanci a travalicamenti difficilmente riassorbibili, allo stesso tempo nelle politiche di sviluppo è la

scommessa per una crescita capace di recuperare spazi di manovrabilità.

Di qui, l'interesse per una analisi volta a dare evidenza alla composizione di entrate e spese, all'autonoma disponibilità e alla prevedibile riproducibilità delle entrate, nonché alla struttura e al carattere più o meno vincolato delle spese; per trarne elementi di valutazione in ordine alla costruzione del bilancio e alla sua gestione, nonché per le ulteriori considerazioni desumibili dall'evoluzione dei *trends* riferiti al quinquennio 1991-1996.

Il sistema di finanziamento regionale è stato sinora caratterizzato dai seguenti fondamentali aspetti: 1) prevalenza delle entrate a destinazione vincolata; 2) modesta percentuale riservata ai tributi propri e discrezionalmente manovrabili; 3) margine elevato di incertezza sull'ammontare complessivo delle entrate specie con riguardo ad un arco pluriennale. Da dire che, a mutare sostanzialmente il descritto quadro, non sono valse le novità introdotte con il collegato alla finanziaria per il '96 [v. Parte II^a, parag. 2.1.] mentre, quanto agli anni 1997 e seguenti, restano le attese legate all'attuazione della delega [art. 3, commi 143 e ss. della legge 23.12.1996 n. 662] per la riforma del sistema tributario con i criteri e la regolamentazione in *progress* tracciata dal d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446. In prospettiva, gli anni 1995 e 1996 assumono particolare significato in quanto essi fungono da spartiacque sia con riguardo alle innovazioni introdotte per il '96, sia rispetto al mutamento di sistema attuato con l'indicato d.lgs. 446 di fine anno.

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata, coniugatasi al reiterarsi di manovre annuali di finanza pubblica ispirate a livello nazionale ad obiettivi di forte contenimento, ha determinato un progressivo restringimento nei margini di manovrabilità dei bilanci regionali.

L'esigenza di gestire al meglio ogni opportunità di entrata tanto più è resa urgente a causa del progressivo prosciugarsi dei finanziamenti rinvenienti da leggi di settore. Nella valutazione degli effetti economici delle politiche, siano quelle sulle entrate o quelle sulle spese, l'interazione dei fenomeni gioca un ruolo fondamentale. Quanto alle entrate proprie tributarie, diviene cruciale un'efficiente avvalimento della leva dello sforzo fiscale nel congruente rapporto con l'andamento complessivo delle risorse non

discrezionalmente manovrabili nonché dei finanziamenti che alle Regioni ancora competono a valere su leggi di settore per interventi di sviluppo e per contributi su fondi comunitari.

I paragrafi che seguono intendono ricostruire gli andamenti delle entrate regionali con riguardo a quelle libere e a quelle vincolate, con separata analisi per quelle proprie e devolute e infine con speciale attenzione a quelle derivanti dall'assunzione di mutui. Tale articolazione di analisi ha lo scopo di fare più chiarezza nei rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, laddove gli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe, possano meglio ricollegarsi con le cause che li hanno originati.

6.1. Segue: gli anni 1995 e 1996

Particolare analisi meritano gli anni 1995 e 1996, a causa dei mutamenti intervenuti nella disciplina delle entrate di spettanza regionale con l'eliminazione del fondo comune ex art. 8 legge 281 del 1970 e del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 9, legge 281/70, nonché di 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 [6.862 mld] e con aggiunta di un fondo perequativo pari, nel suo importo definitivo, a 3.788 miliardi [v. Parte II^a, par. 2.1.]. I trasferimenti soppressi a partire dal 1996 risultano dalla seguente tabella, ove l'importo complessivo è disarticolato sia con riguardo a ciascuna Regione sia con riferimento a ciascun titolo di entrata abolita.

TAB 13/REG

TRASFERIMENTI STATALI ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO SOPPRESSI A DECORRERE DAL 1996

(in milioni)

REGIONI	FONDO COMUNE EX ART.8 L.281/1970 (*)	F.D.O PER I PROGRAMMI REGIONALI DI SVILUPPO EX ART.9 L.281/1970	FONDO NAZIONALE TRASPORTI	AGRICOLTURA	RISPARMIO- ENERGETICO	AMBIENTE	SANITA' E ASSISTENZA	TURISMO	INTERVENTI VARI	MILITARI	TOTALE TRASFERIMENTI SOPPRESSI
PIEMONTE	206	123	433	70	22	5	1	1	4	1	866
LOMBARDIA	177	205	901	77	27	8	2	1	7	-	1.405
VENETO	134	104	397	76	14	5	1	1	24	2	758
LIGURIA	114	51	230	22	7	3	-	-	2	-	429
E. ROMAGNA	162	120	369	96	18	5	-	1	2	-	773
TOTALE NORD	793	603	2.330	341	88	26	4	4	39	3	4.231
TOSCANA	172	121	353	70	16	5	5	1	3	-	746
UMBRIA	83	45	71	32	4	2	-	-	3	-	240
MARCHE	97	55	116	41	5	2	-	-	3	-	319
LAZIO	225	125	826	83	13	6	4	1	3	2	1.288
TOTALE CENTRO	577	346	1.366	226	38	15	9	2	12	2	2.593
ABRUZZO	134	55	107	67	4	2	-	1	3	-	373
MOLISE	60	34	29	41	2	1	-	1	1	-	169
CAMPANIA	597	186	567	143	9	5	4	1	3	-	1.515
PUGLIA	437	171	302	150	13	4	2	1	2	1	1.083
BASILICATA	114	59	61	75	3	1	-	-	2	-	315
CALABRIA	359	110	141	103	7	3	1	1	255	-	980
TOTALE SUD	1.701	615	1.207	579	38	16	7	5	266	1	4.435
TOTALE REGIONI	3.071	1.564	4.903	1.146	164	57	20	11	317	6	11.259

Fonte: L. 28.12.1995, n.549 art.3 c.1 TAB. C e nota esplicativa fornita dal Ministero del Tesoro

(*) Ministero del Tesoro, " Rideterminazione quota annuale netta fondo comune 1995 " - settembre 1996

Il mutamento di regime attinente alla entrate regionali per il 1996 si è tradotto in un decremento di entrate rispetto al 1995, riscontrabile nel confronto fra i due anni, come rappresentato qui di seguito sulla base di dati esposti al netto di fondo sanitario nazionale e contributi sanitari:

TAB 14/REG

TRASFERIMENTI DALLO STATO ALLE REGIONI A STATUO ORDINARIO PER ORIGINE DI FINANZIAMENTO PAGAMENTI (competenza e residui) ANNI 1995 e 1996 (in miliardi)				
TIPOLOGIA DI FINANZIAMENTO	1995	1996	DIFFERENZA val. ass	1996/1995 %
fondo comune	3.016	0	-3.016	-100,00
- fondo programmi regionali di sviluppo	2.952	977	-1.975	-66,90
- fondo nazionale trasporti	5.377	1.038	-4.339	-80,69
- altre assegnazioni	3.164	2.392	-772	-24,39
TOTALE TRASFERIMENTI	14.509	4.407	-10.102	-69,62
ENTRATE REGIONALI IN SOSTITUZIONE TRASF. SOPPRESSI				
- ex quota erariale tassa automobilistica	3.192	3.114	-78	-2,44
- quota accisa sulla benzina	0	6.950	+6.950	100,00
- fondo perequativo (anticip. straord.)	0	1.375	+1.375	100,00
TOTALE GENERALE	17.701	16.336	-1.365	-7,7

* Dati al netto di quota FSN e contributi sanitari

FONTE: Bollettino IGESPA RGS: trasferimenti statali alle Regioni [anni 1995 e 1996]

La suesposta tabella mostra la diminuzione di pagamenti, al netto delle assegnazioni per la assistenza sanitaria, affluiti nel 1996 alle Regioni dal bilancio dello Stato; si tratta di 1.365 miliardi, che rappresentano una decurtazione percentuale di risorse pari al 7,7% a valori correnti.

Quanto al dato di competenza, che misura le spettanze del comparto regionale riferite all'anno '96, la crescita rispetto all'anno precedente è totalmente rimessa all'effettivo andamento del gettito dell'accisa sulla benzina nella sua coniugazione con il fondo perequativo, del resto abolito a partire dal 1998 a seguito dell'istituzione dell'IRAP. Da dire tuttavia che, le previsioni e gli accertamenti in entrata dei rendiconti

regionali '96 non sembrano affatto confermare le stime governative [6.243 mld < 6.862 mld], mentre poi le riscossioni restano ancor più distanti dagli indicati valori [v. Volume II° degli allegati]. A completare il quadro di confronto, va anche detto che a partire dal 1996 le Regioni perdono un tributo particolarmente attivo quale è stata sì qui l'addizionale all'imposta erariale di trascrizione [ARIET], ove pure in questo caso la conservazione di pari livello di risorse è rimessa alla maggiorazione consentita all'addizionale regionale sul gas metano e all'istituzione dell'imposta sulla benzina, cioè ad una attivazione di capacità di sforzo fiscale non sempre possibile in pari misura in ogni realtà territoriale.

Ad ogni modo, ulteriori dati informativi sono ritraibili dalla seguente tabella nella quale sono riportati tutti i trasferimenti e tributi regionali soppressi a partire dal 1996, a confronto con le nuove entrate previste in sostituzione.

TAB 15/REG

ENTRATE ELIMINATE E NUOVE ENTRATE SOSTITUTIVE
ANNO 1996

(in miliardi)

REGIONI	ENTRATE ELIMINATE DAL 1996			ENTRATE SOSTITUTIVE 1996						
	TRASFERIMENTI SOPPRESSI	ARIET (*)	TOTALE (*)	T.R.DIRITTO ALLO STUDIO (**)	ACCISA BENZINA (**)	TRIB.DEF. DISCARICA (**)	QUOTA FONDO PEREQ (***)	TOTALE (b)	(b-a)	b/a %
PIEMONTE	866	76	942	2	641	77	174	894	-48	-5,1
LOMBARDIA	1.405	145	1.550	-	1.372	40	-	1.412	-138	-8,9
VENETO	758	59	817	22	720	49	20	811	-6	-0,7
LIGURIA	429	24	453	4	239	17	163	423	-30	-6,6
EMILIA ROMAGNA	773	68	841	23	679	25	49	776	-65	-7,7
TOSCANA	746	61	807	-	619	34	80	733	-74	-9,2
UMBRIA	240	3	243	-	128	5	94	227	-16	-6,6
MARCHE	319	13	332	5	207	20	85	317	-15	-4,5
LAZIO	1.288	65	1.353	-	822	36	389	1.247	-106	-7,8
ABRUZZO	373	13	386	6	179	9	172	366	-20	-5,2
MOLISE	169	0,6	170	-	32	-	128	160	-10	-5,7
CAMPANIA	1.515	30	1.545	17	547	43	880	1.487	-58	-3,8
PUGLIA	1.083	26	1.109	-	422	24	601	1.047	-62	-5,6
BASILICATA	315	4	319	0,5	50	1,7	239	291	-28	-8,7
CALABRIA	980	14	994	1,2	210	13,2	714	938	-56	-5,6
TOTALE GENERALE	11.259	602	11.861	80,7	6.867	393,9	3.788	11.130	-731	-6,2

Fonte: Per i trasferimenti soppressi: coll. fin. 1996 (l. 549/96); Tab allegata. Per le nuove entrate sostitutive 1996: rendiconti regionali 1996. Accertamenti

(*) il dato è riferito all'accertamento 1995

(**) rendiconti 1996 (accertamenti)

(***) l'importo è quello rideterminato a seguito manovra '97

I suesposti dati confermano ulteriormente la riduzione delle entrate regionali prodottasi a seguito della nuova disciplina introdotta con il collegato alla finanziaria '96. Si tratta di 731 miliardi in meno, percentualmente pari ad una decurtazione del 6,2% rispetto a quanto sarebbe spettato secondo il precedente regime e senza poi contare lo scarto annuale per tasso di inflazione. Il maggior sacrificio è per alcune Regioni del centro-nord: Toscana in testa con una flessione del 9,2%, seguita da Lombardia [-8,9%], Lazio [-7,8%], Emilia Romagna [-7,7%], Liguria e Umbria [-6,6%]. Fra le Regioni del sud ad essere maggiormente penalizzata è la Basilicata con una flessione del 8,7%.

Ciò posto, in ordine al nuovo quadro di riferimento sul quale misurare le risorse spettanti alle Regioni a statuto ordinario, nella seguente tabella sono riassunti i dati relativi alle entrate regionali per gli anni 1995 e 1996, al netto delle contabilità speciali, e riferite alla fase dell'accertamento; nel Volume degli allegati sono riportati poi i dati completi riferiti a previsioni, accertamenti e riscossioni di cassa relativamente agli anni 1992 - 1996 [ALLEGATI da D/1 a D/15], cui pure si fa riferimento per le considerazioni che seguono. Sul piano metodologico si deve precisare che i dati esposti nelle tabelle di seguito riportate e in quelle allegate sono stati riclassificati al fine di omogeneizzare i diversi sistemi di imputazione seguiti dalle Regioni in materia di contributi sanitari e/o di quota del FSN che in alcuni bilanci risultano inclusi nel titolo I°, mentre per la maggioranza dei casi l'appostazione è nel titolo II°. L'armonizzazione dei dati, necessaria per istituire confronti e sistesi di comparto, è sulla base dell'ultimo dei due criteri indicati anche in ragione della sua prevalenza.