

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

1. Premessa

2. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1997

2.1. Segue: l'anno 1998 e le indicazioni per l'anno '99

3. Disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario nelle recenti prospettive di riforma

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1996 e 1997

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

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate

6.1. Segue: gli anni 1997 e 1998 [ARIET - Accisa benzina - IRAP]

6.2. Segue: il quinquennio 1993-1997

6.3. Entrate libere e vincolate

6.4. La capacità fiscale delle Regioni a statuto ordinario

6.5. L'indebitamento regionale

7. Analisi strutturale ed economica della spesa per l'anno 1997

7.1. Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa

7.2. La spesa per il personale regionale

7.3. La spesa per il servizio del debito

7.4. La copertura dei residui perenti

8. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1997 nel confronto con gli esiti delle precedenti gestioni

9. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno

1. Premessa

Punto di partenza, nel processo di costruzione degli equilibri di bilancio da parte del livello regionale, restano in ogni caso le risoluzioni e decisioni assunte con le manovre annuali di finanza pubblica. Esse costituiscono lo scenario di fondo sul quale si innestano e si misurano le politiche di bilancio di ciascun centro autonomo di spesa.

Le disposizioni recate nella legge finanziaria e nei provvedimenti collegati sono indispensabile premessa per ricostruire, nel loro reale significato, complessità e difficoltà afferenti ciascuna politica di bilancio perseguita a livello regionale.

Sono considerazioni che tanto più assumono rilevanza a fronte del nuovo scenario che si va delineando con riguardo ai più cooperanti rapporti finanziari fra centro e periferia, in base ai quali le Regioni - oltre a partecipare alla formazione del quadro generale di finanza pubblica mediante il parere da esprimere, in sede di Conferenza, su DEPEF e finanziaria - sono ora chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi fissati in adesione al patto di stabilità e crescita [v. *infra* parag. 9] nella trasposizione dei vincoli da valere a livello regionale [art. 28 del collegato alla finanziaria '99].

I primi paragrafi che seguono servono perciò a mettere in chiaro le principali inclinazioni assunte dalle manovre di finanza pubblica negli anni 1997 e 1998 con riguardo agli effetti per il comparto regionale, senza poi trascurare i provvedimenti adottati e le prospettive che si schiudono con la manovra per il 1999. Il che è necessario complemento per calibrare i giudizi e le valutazioni sulle politiche di bilancio delle Regioni nel riscontro referenziale delle misure complessive da cui traggono le coordinate di coerenza.

2. Il quadro generale di riferimento nella costituzione dei bilanci regionali.

Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1997

L'anno 1997 rappresenta momento decisamente centrale nella ridefinizione dei rapporti finanziari fra Stato, Regioni e autonomie locali, con l'introduzione di consistenti novità ispirate all'intento di riservare maggiore spazio agli istituti del federalismo fiscale.

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

Va intanto ricordato come un primo avvio in tale direzione sia già riscontrabile a partire dal 1996, con il collegato alla finanziaria di quell'anno. La legge 549 del dicembre 1995 segna la fine 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. Sono stati così aboliti [art. 3, comma 1 legge 549] trasferimenti complessivamente pari a 11.280 miliardi, rimpiazzati per l'anno 1996 nella ridotta percentuale del 60,8% [6.862 mld] mentre all'anno 1997 è stata rinviata la definizione del congruaglio [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. Sempre in tema di provvedimenti assunti con la manovra '96, è l'istituzione di due nuovi tributi propri regionali: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Le disposizioni recate nel collegato alla finanziaria '97 [legge 662/'96] hanno individuato passaggi chiave valevoli ad innescare un processo di progressiva alimentazione dell'autonomia regionale.

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 come questa scommessa sui valori dell'autonomia e del regionalismo si sia peraltro coniugata, nel periodo transitorio, con il sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse; senza che 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 materie* 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 - al pari di quanto previsto per l'aliquota dell'addizionale IRPEF [fissata sino al '99 nello 0,5% - art. 50 d.lgs. 446/'97] - vanificando 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 che a partire dall'anno '98 la determinazione del fondo sanitario nazionale fa conto sull'intera addizionale IRPEF dello 0,5% mentre, sempre allo stesso fine, sul gettito IRAP grava un vincolo, sino ad limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute [art. 38 d.lgs. 15.12.1997 n. 446]; tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di ridurre 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 passaggio fondamentale nel processo di riforma fiscale avviato dal Governo. A fronte del vincolo, imposto al legislatore delegato, di invarianza del gettito complessivo, gli effetti sulla finanza regionale 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, gran parte delle cui regole è già operativa a partire dal 1998.

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 anche a fronte di uno scenario che prelude, a partire dall'anno 1999, ad una consistente dilatazione di competenze amministrative in assenza di un quadro chiaro di commisurazione delle risorse necessarie.

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 avuto 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 il suo coniugarsi con il limite previsto per i pagamenti da bilancio Stato, subordinati alla riconduzione delle giacenze in contabilità di tesoreria a non più del 20% della consistenza di inizio anno. Tale impostazione - come si dirà meglio tra poco - oltrech  confermata,   resa anzi pi  severa dal provvedimento collegato alla finanziaria '88 [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   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' , poi, la questione dei disavanzi; a riguardo dei quali il d.d.l. 11 ottobre 1996   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, si dir  nella specifica parte [v. Parte III, parag. 7.2]. 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 positivamente la diversa disciplina recata in materia dal d.l. 630/96 [conv. con legge 21/97] la quale, tanto più con la successiva inclusione della questione "ripiani" nell'ambito della manovra di bilancio per il '98, ha offerto maggiore trasparenza a modi e misura di copertura del deficit.

Permangono, tuttavia, e sono ancora valide le disposizioni del collegato alla finanziaria '97 [art. 1, comma 163, legge 662 del 1996], nonché quelle dell'art. 2 d.l. 630/96 convertito con la legge 21 del 1997 e da ultimo del d.l. 450 del 1998 convertito con la legge 26 febbraio 1999 n. 39, con le 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, nonché di autonoma capacità fiscale per sostenerne gli oneri.

2.1. Segue: l'anno 1998 e le indicazioni per l'anno '99

Il suindicato quadro ricostruttivo trova la sua linea di continuità nelle 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. Resta poi da considerare il significato che i relativi principi assumono con riguardo ai decreti attuativi - sui quali si dirà in seguito - come pure alle linee di tendenza sulla riforma dell'organizzazione amministrativa dello Stato, all'accentuarsi del processo di decentramento delle competenze amministrative, alla riforma dei sistemi contabili e di bilancio, al progetto di sganciamento progressivo delle Regioni dal sistema di tesoreria unica unicamente all'abolizione dei trasferimenti.

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, 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 negli ultimi due anni del tasso programmato di inflazione.

Sulla regola così fissata non c'è che da prendere atto, per notare tuttavia come prenda vigore un meccanismo che, per un verso, definisce un limite di fabbisogno entro cui mantenere andamenti e risultati delle gestioni regionali, per altro verso, intende garantire l'obiettivo mediante la previsione, in ipotesi di travalicamenti, di eventuali vincoli nell'attività di prelievo dai propri conti di tesoreria. Nel rapporto con il bilancio dello Stato, il superamento del limite imposto alle giacenze di tesoreria [14% sulle assegnazioni rinvenienti da specifici capitoli iscritti nello stato di previsione del ministero del tesoro] è destinato a prosciugare il flusso dei pagamenti in corrispondenza ad assegnazioni di competenza regionale, includendo nel meccanismo le stesse disponibilità di tesoreria con vincolo di destinazione [v. D.M. Tesoro, Bilancio e P.E. 16.1.1998 e circolare M. Tesoro, Bilancio e P.E. 3.2.1998 n. 9].

Sono poi i criteri applicativi della definizione del fabbisogno che suscitano perplessità. L'originario disegno di legge provvedeva a definire il fabbisogno come sommatoria di tre grandezze: i) i trasferimenti da bilancio Stato; ii) i prestiti e i mutui, al netto di quelli per la sanità; iii) 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, legge 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.

Sugli indicati criteri, la Corte lo scorso anno ha già avuto modo di segnalare perplessità di ordine applicativo [v. Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali sulla finanza regionale, SS.RR. Del. 22/98] .Da dire tuttavia che in sede di conversione il criterio di definizione del fabbisogno è stato soppresso [v. art. 47 legge 449/97] senza che successivamente siano peraltro intervenuti chiarimenti circa il metodo da seguire per procedere al computo del fabbisogno 1997 [v. *infra* parag. 9]. Da dire piuttosto che il suddetto vincolo sembra in realtà in parte superato a fronte di quanto disposto dal collegato alla finanziaria '99 e a quanto previsto dall'art. 28 in tema di indebitamento netto su cui si dirà subito appresso [v. in questa Parte II, parag. 9]. Nondimeno, è comunque da ribadire quanto la Corte ha avuto occasione di avvisare [Relazione, *cit.* - SS.RR. Del. 22/98] nel senso che quand'anche il vincolo sul fabbisogno - ma altrettanto vale per l'indebitamento netto - possa servire a tener sotto controllo l'evoluzione a breve dei flussi di cassa, questi, tuttavia, 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.

Tali considerazioni assumono altresì rilievo a fronte di non infrequenti modifiche normative le quali, seppure in apparenza "neutre", si risolvono tuttavia, in sede

applicativa, in una riduzione di risorse per le Regioni. Valga - a titolo di esempio - la disposizione recata al comma 22, art. 17, della legge 449 del 1997 [collegato alla finanziaria '98], la quale, pur con l'intento di rendere "pari" le entrate '97 e '98 per tassa automobilistica, dispone contestualmente una riduzione della quota accisa benzina [da lire 350 a 242 per litro] che paradossalmente annulla il dichiarato intento di pareggiare le risorse [v., *infra*, par. 6.1]. Ma altrettanto può ripetersi con riguardo alla sostituzione dell'ARIET con il tributo per il deposito in discarica, al cui decremento di entrata per le Regioni - a partire dal 1996 - ha inteso rimediare, ma solo parzialmente e limitatamente ai due primi anni, la recente legge 7 gennaio 1999 n. 2 [v., a riguardo, *infra*, par. 6.1].

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si è tradotto, con il collegato, nella imposizione di realizzare una flessione di spesa per beni e servizi [-2,25% rispetto al '96] nei confronti delle 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 [art. 32 legge 449/1997].

Lo scenario sin qui descritto espone le Regioni - specie a partire dal '98 - a sacrifici ulteriori e maggiori, rispetto agli anni passati.

Nella medesima linea di rigore decisamente si colloca il collegato alla finanziaria '99 [l. 23.12.1998 n. 448], semmai con più accentuata chiamata in corresponsabilità del versante delle autonomie territoriali, coinvolte direttamente nello sforzo finanziario necessario alla tenuta degli obiettivi sottoscritti dall'Italia con il patto di stabilità e crescita [P.S.C.]. Da dire a riguardo che gli impegni di Amsterdam del giugno 1997 si sono tradotti nella ricerca di regole per trasporre anche a livello di vincoli di bilancio per Regioni e enti locali gli obblighi assunti dal nostro Paese con i partners aderenti all'UEM.

La legge 448 del '98, nello schema originario recava importanti novità nella disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regioni ove il definitivo superamento del sistema a finanza derivata si coniugava al coinvolgimento diretto del comparto regionale e delle autonome locali negli obiettivi di risanamento e rientro dal deficit conseguenti gli impegni assunti dall'Italia in sede di UEM. Da dire tuttavia che parte delle previste

innovazioni è stata poi trasferita nel d.d.l. recante "Disposizioni in materia di perequazione, nazionalizzazione e federalismo fiscale" [A.S. n. 3599] che, seppure in via esterna, accompagna anch'esso la manovra per il '99.

La linea che sembra definitivamente emergere è quella della abolizione dei trasferimenti erariali nel finanziamento delle funzioni di competenza delle Regioni. Resteranno tuttavia le assegnazioni statali per interventi nel settore delle calamità naturali nonché quelle a specifica destinazione per le quali sussista un rilevante interesse nazionale da individuare con DPCM, senza previa intesa con la Conferenza. A parte questi, tutti i trasferimenti, compresi quelli per spesa sanitaria corrente e trasporto pubblico locale, verrebbero sostituiti da compartecipazioni al gettito di tributi erariali: imposta sul valore aggiunto [IVA], IRPEF e accisa sulla benzina. Sulla determinazione delle aliquote il criterio cui dovrà attenersi il decreto ministeriale [Finanze, di concerto con Tesoro] dovrà assicurare un provento di compartecipazione pari all'ammontare dei trasferimenti previsti nel bilancio di competenza per l'anno 1999 seppure netti dei maggiori anticipi IRAP '98, correlati per l'effetto sul FSN. La dotazione complessiva ipotizzata per le Regioni dovrebbe essere di circa 42.000 miliardi, quale sommatoria di compartecipazione IRPEF al 2%, IVA al 20% e accisa benzina a 450 lire a litro.

La soppressione dei trasferimenti, nell'esclusivo coinvolgere la competenza del bilancio Stato, lascia aperta la questione relativa a quei residui cui corrispondono altrettanti impegni nei bilanci regionali anche se la logica dell'articolato in discorso fa ritenere che gli impegni del passato saranno totalmente assicurati.

Con l'art. 10 del citato d.d.l. [AS 3599], cui sembra definitivamente affidata la disciplina dianzi recata dal collegato di sessione, si intende completare e nazionalizzare, tramite delega al Governo, il processo di riforma della finanza regionale avviato con il d.lgs. 446/97. Ed invero, la disposizione in esame prevede: i) la possibilità di rideterminare - a partire dal 2000 - la misura delle compartecipazioni IVA e gettito accisa benzina per consentire, da un lato, un potenziamento dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF [previa riduzione dell'aliquota erariale] e, dall'altro - sempre a decorrere dal 2000 - la regolazione nel flusso di risorse destinato alle Regioni di quella quota IRAP che, solo fino al '99, riverseranno all'erario a compensazione della

perdita di gettito per abolizione imposta sul patrimonio netto delle imprese; ii) il riordino dei meccanismi perequativi [regolati transitoriamente dal d.lgs. 446/97] sulla base dei seguenti criteri: trasferimenti interregionali a valere sulla compartecipazione IVA ripartita secondo i dati ISTAT sui consumi delle famiglie; perequazione misurata sui parametri della capacità fiscale, dello sforzo fiscale, dei fabbisogni sanitari ma, in via transitoria, anche in funzione della spesa storica.

L'altra novità - questa introdotta dal collegato di sessione - è prevista all'art. 28 [patto di stabilità interno - PSI]; le Regioni, nel quadro della nuove disposizioni sul federalismo fiscale - peraltro ancora da approvare - sono chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione al P.S.C., impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese correnti e a ridurre il rapporto fra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. La riduzione del disavanzo per il '99 è prevista pari ad almeno 0,1 punto percentuale di PIL con costanza rispetto al PIL nei due anni successivi [v., sul punto, *infra* parag. 9].

Situazione di persistente transitorietà, resa anche più incerta dalla disciplina di finanziamento che assiste il conferimento di competenze alle Regioni, rinveniente sia dal d.lgs. 112 del 1998, sia dall'attuazione delle ulteriori deleghe recate nella legge 59 del 1997. Nella quantificazione e determinazione delle risorse, necessarie a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, la regola generale è quella della corrispondenza fra il "prima" e il "dopo". Peraltro, la quantificazione è sottoposta a una serie di condizioni e contrappesi [art. 7 comma 3, d.lgs 112/98] che lasciano alla valutazione a all'esame a consuntivo il giudizio sulla coerente applicazione di regole e comportamenti.

Sul versante della spesa sanitaria e degli equilibri delle relative gestioni non poche sono le novità previste.

In primo luogo, cambia il sistema di finanziamento. Ed invero, dopo la mini-rivoluzione a valere dal '98 - con abolizione dei contributi sanitari e loro sostituzione con il gettito IRAP [sino al 90%] e con lo 0,5% IRPEF - ulteriori e più incisive modifiche dovrebbero scattare dal '99. Dovrebbe cessare anche l'integrazione da parte

dello Stato [FSN di parte corrente; art. 10 AS 3599] assorbita nella più generale compartecipazione regionale al gettito di alcuni tributi erariali [IVA, IRPEF e accisa benzina]. Le aliquote di compartecipazione, da stabilire d'intesa con la Conferenza, dovrebbero garantire a ciascuna Regione un ammontare di risorse pari ai trasferimenti previsti nel bilancio di competenza Stato dell'anno '99; nondimeno queste risorse, pur attribuite come entrate proprie, restano vincolate in misura rilevante al finanziamento della spesa sanitaria, ove viene a gravare sulle Regioni la garanzia di assicurare livelli essenziali di assistenza [definiti tuttavia dal Governo] e condizioni di uniformità, la cui trasposizione è nella quota capitaria riferita al totale della popolazione residente ponderata sulla base di criteri definiti a livello centrale. Una garanzia non certo facile da assolvere a tener conto dei criteri rinvenienti dalla combinazione dispositiva della legge 448/98 in tema di misure di finanza pubblica con il d.d.l. recante disposizioni sul federalismo fiscale [collegato "esterno"- AS 3599] e di entrambi con la recente legge di delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale [l. 30.11.1998 n. 419] e con gli indirizzi del Piano sanitario 1998-2000 [v. Parte III, parag. 7].

Per quanto attiene all'equilibrio delle gestioni e rientro dai disavanzi, l'obiettivo è di accertarne con precisione l'entità e le ulteriori esigenze di copertura. Di qui, l'onere imposto alle Regioni di relazionare al Ministero della sanità, entro il 20 febbraio 1999, lo stato di attuazione dei provvedimenti di ripiano della maggiore spesa sanitaria di competenza regionale sino a tutto l'anno 1994, nonché i dati consolidati regionali per l'individuazione dei disavanzi asl e ospedalieri per gli anni 1995-1997 [art. 28, comma 8].

L'ulteriore termine del 30 settembre 1999 fissa la scadenza per la definizione dell'accordo Regioni-Governo, valevole ad individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale nel rispetto dei livelli essenziali e con riferimento al Piano sanitario nazionale 1998-2000. Un patto che mette sotto condizione sospensiva la ripartizione dell'1,5% delle risorse rinvenienti da bilancio Stato '99, procrastinata al gennaio 2000 e solo a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto e attuato il programma di rientro dai disavanzi. Diversamente la sanzione è nel taglio di fondi e in non meglio specificati interventi sostitutivi [art. 28, comma 13].

Per le Regioni in situazione deficitaria, gli accordi devono altresì prevedere programmi per il rientro dai disavanzi e modalità di attuazione sulla base di linee di indirizzo e supporto tecnico da parte del Ministero della Sanità. In questi casi, perciò, non solo vincoli finanziari, ma anche limiti all'autonomia amministrativa seppure con lo scudo dell'intesa con la Conferenza.

Scenario complesso, quello sin qui descritto, ove le Regioni giocano un ruolo difficile, chiamate ad assumere una posizione centrale di volano dello sviluppo dei loro territori capace di sinergie per l'intera economia nazionale. E' perciò con riferimento alle indicate misure finanziarie che occorre collocare il giudizio sulla coerenza delle decisioni di bilancio autonomamente assunte in ciascuna sede regionale.

3. Disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario nelle recenti prospettive di riforma

Il carattere che sin qui ha caratterizzato la finanza regionale è alla base di quelle peculiarità che valgono ancora oggi a differenziarla dalla 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 la prevalenza di risorse vincolate 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 delle regole poste 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 che tuttora resta ancorato ad un disciplina complessivamente risalente agli anni '70 [legge 281 del 1970 e d.P.R. 616 del 1977] i cui principi, poi definiti sul piano contabile dalla legge 335 del 1976, hanno altresì trovato più preciso significato nelle legislazioni regionali di attuazione, non sempre identiche quanto a regolamentazione di istituti e procedure.

Alcuni aspetti di carattere generale meritano allora segnalazione. Servono a mettere in chiaro la cornice entro la quale trova compiuta definizione lo stesso modo di essere della finanza regionale; il che vale tanto a riguardo della legittima rivendicazione di autonoma diversificazione, ma pure per quel che attiene al piano cooperativo inter-istituzionale nonché al rispetto dei principi fondamentali e al quadro delle esigenze di carattere unitario.

Sull'autonomia regionale in materia di contabilità occorre in primo luogo soffermarsi. Tale principio ha ricevuto esplicito riconoscimento e è stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale [sentenze: 26 giugno 1970 n. 107 e 4 marzo 1971 n. 39], riguardato quale corollario della stessa autonomia legislativa attribuita alle Regioni nelle materie di competenza; per quanto, cioè, "il bilancio e la contabilità - ad avviso della Corte costituzionale - non possono essere intesi come materia a sé stante, ma rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli".

Resta la discriminante che, rispetto alle discipline di contabilità pubblica, giocano sia i principi generali dell'ordinamento, sia le discipline a cui favore possa rivendicarsi un ruolo di coordinamento della finanza regionale con quella statale [art. 119 cost.; Corte cost., sentenza n. 39 del 1971]. In aderenza alle quali, ad esempio, ricorre anche per le amministrazioni regionali la rigorosa e puntuale applicazione delle regole che sono poste, per costituzione, a presidio degli equilibri di bilancio e garanzia di copertura delle leggi di spesa. Da questo punto di vista, vale ricordare come la stessa legge 335 sia strumento di trasposizione di principi fondamentali e fra questi, in primo luogo, la disciplina dei rapporti fra bilancio e legislazione di spesa nonché le regole di copertura segnate per questa [art. 81, commi 3 e 4, cost.].

Il problema si pone invece per quel margine di differenza che consegue a fronte di non analoghe situazioni strutturali e istituzionali, delle quali - come già detto - sono puntuale riflesso le diversità fra contabilità statale e regionale.

Profili di problematicità emergono quindi proprio a fronte del processo di rilevante innovazione avviato con le recenti leggi 3 aprile 1997 n. 94, 15 marzo 1997 n. 59, 15 maggio 1997 n. 127, concernenti rispettivamente la riforma delle norme di

contabilità pubblica, la riorganizzazione della pubblica amministrazione, 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 scansione dell'azione amministrativa per funzioni-obiettivo; 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 riorganizzazione funzionale in rapporto all'imputazione di competenze e responsabilità siano esse di direzioni generali o di altre conformazioni strutturali di responsabilità amministrativo-gestionali.

La sollecitazione, per le amministrazioni regionali, ad un ripensamento della struttura contabile del bilancio viene in qualche modo sospinta dalla riforma introdotta con la legge 94 del 1997, non senza tuttavia l'esigenza di ricondurla nell'ambito di una regolamentazione coerente con il proprio modo essere, ordinamentale e istituzionale.

L'attuazione che vi ha dato la legislazione delegata [legge 279/97] e le esplicazioni operative rese con la circolare del Ministero del Tesoro del 22 agosto 1997 n. 65 consentono l'enucleazione delle principali novità vevoli per le amministrazioni centrali, delle quali le Regioni hanno l'opportunità di valutare misura e modi di adeguamento, nella coerenza della .autonomia garantita.

Fra le principali innovazioni riguardanti la materia contabile sono da segnalare:

- l'istituzione delle unità previsionali di base, quali nuove unità di voto sostitutive dei capitoli, i quali restano a soli fini gestionali e della rendicontazione;

- la correlazione delle unità previsionali di base ai rispettivi centri di responsabilità amministrativa, che ne curano la gestione per il perseguimento degli obiettivi assegnati;

- l'introduzione della contabilità analitica per centri di responsabilità e di costo [Circolare M. Tesoro, cit., n. 65/97].