

La riforma intende istituire una saldatura fra gestione finanziaria e azione amministrativa proseguendo nel percorso che, di recente attualizzato con il d.lgs. 80 del 1998, è stato peraltro avviato sin dal d.lgs. n. 29 del '93, ove già si prevedeva una articolazione dei bilanci "per funzioni e programmi" con riferimento a "funzioni di spesa riconducibili ad unità amministrative" competenti alla gestione dei programmi medesimi [artt. 63 e 64].

Il vincolo gestionale e il controllo delle Assemblee elettive viene trasferito dai singoli capitoli alla più ampia aggregazione corrispondente all'unità amministrativa [ora unità previsionale di base] con la coerente coniugazione di una area gestionale definita [centro di spesa o di costo] e di una area di responsabilità.

Il "nodo" del "livello", cui collocare il più ampio aggregato di attività omogenee, per un verso valorizza la funzione dirigenziale pur senza indebolire la funzione di controllo delle Assemblee elettive [v. artt. 1 e 2 legge 94/97]; per altro verso, lascia un margine di flessibilità per assicurare un costante adeguamento della struttura di bilancio agli ordinamenti legislativi e alle altre normative di organizzazione anche con riguardo alla legge 59 del '97 [d.lgs. 279/97, art. 1, comma 6].

Tali indicazioni sono alla base dell'iniziativa assunta dal M. Tesoro, Bilancio e P.E. con la citata circolare 65 del 1997 per attivare operativamente - d'intesa con Corte dei conti, ISTAT, Banca d'Italia, Commissione tecnica per la spesa pubblica - la definizione di una nuova "classificazione funzionale per funzioni-obiettivo" delle spese dello Stato valevole altresì ad assicurare opportune correlazioni con il sistema di contabilità nazionale [SEC 95] e con la classificazione funzionale adottata in sede OCSE [Classification of the functions of the Government - COFOG].

A fronte del suindicato processo di riforma, l'interesse è per registrare come vada emergendo, anche in sede regionale, un'ipotesi di riforma della legge di contabilità n. 335 del 1976, in fase di avanzata riflessione fra le amministrazioni interessate, la quale sembra condividere la soluzione dell'accorpamento dei capitoli di bilancio mantenendo la distinzione - al pari di quanto avvenuto per il bilancio Stato - fra unità previsionali di base [c.d. unità di voto] e articolazioni gestionali. Su un binario parallelo, rispetto a tale iniziativa, si colloca il d.d.l. 2973 B-ter Senato che reca delega al Governo a emanare

uno o più d.lgs. per adeguare il sistema contabile regionale ai principi e ai criteri direttivi di cui alla legge 94 del 1997.

Una *prima considerazione* a riguardo è per registrare una sostanziale linea di convergenza in ordine a soluzioni di semplificazione e visibilità della struttura di bilancio con positivo effetto anche in termini di maggiore confrontabilità dei dati contabili. Ciò non vale peraltro a disconoscere come, sia le tecniche di impostazione, come pure la stessa metodologia classificatoria adottata nella formazione del bilancio, non siano neutrali rispetto all'indirizzo e al controllo della spesa pubblica. La modificazione delle regole di conformazione dei bilanci sconta perciò le differenziate esigenze regionali su come realizzare percorsi valevoli ad assumere decisioni meditate in ordine alla specificità di proprie politiche di utilizzazione delle risorse per le finalità di sviluppo economico del proprio territorio.

I bilanci regionali, del resto – ed è questo un profilo delicato - a differenza di quanto avviene per lo Stato, recano momenti decisionali di natura contenutistico-sostanziale, senza che ciò possa ritenersi contraddire con l'art. 81 cost. [v. Corte cost. n. 331 del 1988 e n. 26 del 1991]. Di qui, il più pregnante coniugarsi del bilancio regionale e della sua struttura con l'esercizio di compiti e attribuzioni propriamente intestati per costituzione alle autonomie regionali.

Una *seconda considerazione* è per segnalare invece la valenza di alcune regole nuove, rinvenienti dalla legislazione più recente, per quegli effetti che in certo modo sono destinati a coinvolgere anche soggetti esterni al settore statale e le stesse Regioni.

La crescente attenzione all'evoluzione dei flussi di cassa ha dato luogo a misure intese a calmierare gli effetti discorsivi rinvenienti dalle operazioni di tesoreria [v. *retro*, Parte I, par. 2.1]. Vi hanno fatto seguito ulteriori disposizioni introdotte allo scopo, prima, di fissare un limite di fabbisogno per il versante delle autonomie territoriali [art. 48, legge 449/97, collegata alla finanziaria 1998], poi [art. 28, l. 448/98 collegata fin. '99], a imporre un vincolo di riduzione dell'indebitamento netto pari al 0,1% del PIL [v. *retro*, Parte II, Parag. 2.1.].

Di qui l'esigenza di definire, in esito a ciascuna gestione annuale del bilancio, risultati differenziali commisurati in termini di cassa in aggiunta al più tradizionale

risultato di amministrazione. Un'esigenza che in realtà impinge in un ambito riconducibile ad un interesse propriamente regionale; quello di vedere assicurata una strumentazione contabile sufficientemente rappresentativa di fenomeni finanziari che postulano governabilità e visibilità.

In tale nuovo contesto, merita riflessione l'utilità di introdurre nelle rappresentazioni contabili del rendiconto finanziario regionale un ulteriore risultato differenziale in chiave di indebitamento netto, sulla base di una omogenea ricostruzione rinveniente da criteri coerenti con il sistema di contabilità nazionale. Va notato a riguardo come la prospettiva di prossimo superamento del sistema di tesoreria unica, resa ostensiva dalle disposizioni di attuazione della legge 94/97, recate dal d.lgs. 279 del 1997, spostati sul versante regionale il rischio connesso ad una evoluzione dei flussi di cassa non in linea con regole che, tuttora rinvenienti da vincoli definiti a livello centrale, sono progressivamente destinate ad iscriversi entro risoluzioni da assumere annualmente in sede di programmazione finanziaria regionale.

Del resto, va pure ricordato come all'indebitamento netto faccia riferimento il patto di stabilità e crescita [PSC] sottoscritto dall'Italia in sede di partecipazione all'Unione Monetaria e di conseguenza anche il patto di stabilità "interno" [v. art. 28, legge 448/99] non possa che conformarsi al medesimo aggregato. Nell'ambito del quale, l'interesse specifico di ciascun livello di governo è l'individuazione e la controllabilità di come tale valore complessivo venga a ripartirsi in esito alla gestione di ciascun bilancio, ove poi il limitato spazio di autonomia sul fronte delle fiscalità regionale sposta sul controllo della spesa la prospettiva di governabilità del risultato di indebitamento netto da parte delle Regioni.

Perciò, una più ampia rappresentazione di risultati differenziali come effetto anche di interrelazioni di livello sovranazionale.

Nondimeno - ed è una *terza considerazione* - pur nel quadro dell'avviata riflessione sulla contabilità regionale, mantengono tuttora assoluta coerenza le disposizioni recate dalla 335 a tutela degli equilibri di bilancio, le quali, nel loro ricalcare le stesse regole fissate con la 468 del '78 come riformata dalla 362, costituiscono trasposizione applicativa di principi di rango costituzionale.

Così è per i limiti imposti alla spesa finanziabile con mutui; limiti che si giustificano con l'esigenza di tenere 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 e libera da vincoli di uguale misura stringe il margine consentito all'indebitamento.

Limite quantitativo, dunque, per le Regioni [25% delle entrate e non vincolate], a salvaguardare il quale è pure la disposizione che esclude la computabilità dell'IRAP e degli altri nuovi tributi regionali istituiti nel triennio 1998-2000 per la parte vincolata da leggi dello Stato a specifici interventi settoriali [art. 47, comma 6 del provvedimento collegato alla finanziaria 1998]; limite, tuttavia, anche qualitativo, per quanto poi – in coerenza con un principio generalmente valevole 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 [v. art 10, legge 281/'70].

Resta da chiedersi invece se, a fronte della abolizione dei trasferimenti e della loro sostituzione con entrate proprie [art. 10, d.d.l. n. 3599-AS], mantenga significativa coerenza lo sbarramento segnato dagli "ulteriori" programmi di sviluppo. Invero, il carattere aggiuntivo si spiega con un di finanziamento che fisiologicamente ha poggiato sin qui su trasferimenti di risorse per l'appunto destinate a programmi di sviluppo, rispetto ai quali solo quelli "ulteriori" potevano trovare copertura nel mutuo. Ora, con il venir meno dei trasferimenti statali [att. 10, collegato esterno AS 3599], molto perde di significato l'indicata distinzione mentre rimane salda quella intesa a coniugare il ricorso al credito con le finalità di crescita e di sviluppo legate agli investimenti. Nondimeno, la nuova logica se per un verso postula l'evidenziazione, in sede di costruzione del bilancio, della distinzione fra spese correnti e di investimento per riservare alle prime

una copertura tramite entrate della medesima natura, per altro verso esige di mantenere separata visibilità e autonomia di finanziamento a quelle spese per interventi di interesse nazionale o per calamità nazionali che restano finanziati con assegnazioni vincolate statali [art. 10 d.d.l. collegato esterno] come pure ai programmi finanziati con fondi di provenienza comunitaria.

In altri termini la linea della riforma, nell'espungere vecchie distinzioni per certi aspetti superate, non può mancare di sostituirle con regole nuove ugualmente garanti dell'affidabilità delle coperture e del rispetto dei vincoli di equilibrio.

A tale proposito va pure sottolineato che seppure non manchino nel sistema di finanza e contabilità regionale principi e regole di comune matrice rispetto alla contabilità dello Stato, purtuttavia l'assimilazione Stato-Regioni, quanto a regole di bilancio, soffre più di un'eccezione. Il che trova innanzitutto riscontro nel collegamento che - a differenza di quanto avviene per lo Stato - ogni bilancio regionale conserva con i risultati dell'esercizio precedente i cui saldi attivi e passivi costituiscono, rispettivamente, fonte di entrata o onere da coprire nell'esercizio successivo.

Di qui l'importanza, per il bilancio regionale, di corretta impostazione e gestione dei residui da cui si alimenta la stessa dinamica delle perenzioni e l'esigenza di mantenervi adeguata copertura. Il progetto di riforma della 335 - ed è *la quarta considerazione* - non sembra valutare pienamente l'importanza dell'indicata questione allorché esclude dall'approvazione del Consiglio le previsioni relative ai residui dell'esercizio precedente. In realtà la novità ricalca analoga disposizione recata all'art. 2, comma 4-bis della legge 468 del 1978 come riformulato a seguito della 94 del 1997. Senonché, proprio qui vengono in considerazione i limiti di assimilazione dei due sistemi; ed invero la manovra di bilancio Stato, pur nella scorrevolezza del pluriennale, assume a referenza una legislazione vigente rispetto alla quale le correzioni ad una evoluzione a politiche invariate sono funzionali ai più generali obiettivi di finanza pubblica anche con riguardo al tetto fissato in sede parlamentare per il ricorso al mercato. La finanza delle Regioni trova misura assai più stretta nella formazione degli equilibri proprio perché, se l'indebitamento - anche quello a pareggio - è doppiamente

condizionato per quantità e qualità, anche le obbligazioni e gli impegni assunti in passati esercizi devono trovare copertura nella continuità del circuito di bilancio.

Nondimeno, anche la sollecitazione a meglio riflettere sul perché fra le entrate e le spese di competenza siano 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, tuttora di attualità, 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 - ed è l'ultima considerazione - 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 ha sin qui svolto la gestione di tesoreria, per altro verso sconta una referenza che non è stata, almeno sino ad oggi, rapportata ad obiettivi di fabbisogno e/o di indebitamento netto annualmente fissati ma si è ricomposta nella interazione di equilibri che includono i risultati, anche di cassa, degli esercizi precedenti. Da questo punto di vista le prospettive di sostanziali cambiamenti di alcune coordinate, fondamentali nel quadro della finanza regionale, inducono una transitorietà a fronte della quale diviene difficile l'individuazione di punti fermi. Resta tuttavia la circostanza, sinora imm modificata, di un sistema - quello della 335 - che include il risultato di cassa nella formazione dell'equilibrio - cui viene perciò assegnata una funzione di copertura; mentre poi è la congruenza e la corretta stima dell'evoluzione dei flussi che restituisce coerenza al margine di una sua utilizzazione. 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 quadro ricostruttivo, attenta considerazione meritano recenti interventi legislativi finalizzati a comprimere la piena fruibilità dei margini di cassa da parte delle Regioni [v. Parte II, parag.]. Il fatto è che senza una analisi accurata sui modi di formazione degli equilibri, 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 1996 e 1997

I bilanci delle Regioni degli anni 1996 e 1997 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, ALLEGATI] 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.

Da dire a riguardo che, in tale esame e del resto in quelli dei paragrafi successivi, si è reso necessario rendere omogenei i sistemi di classificazione i criteri codificazione; ciò, al fine di rendere possibile il confronto degli andamenti gestionali riferibili alle diverse realtà territoriali. Il che vale per i contributi sanitari che alcune Regioni registrano al Titolo I, fra le entrate proprie, altre Regioni nel Titolo II unitamente al FSN. Altrettanto è a dirsi per mutui a carico dello Stato per disavanzi pregressi che, ad esempio, la Lombardia iscrive nel Titolo II anziché V; mentre le Marche collocano nel titolo V, anziché in contabilità speciali, le anticipazioni per contributi sanitari.

TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE													
ANNI 1996 - 1997													
(in milioni)													
REGIONI	ENTRATA/SPESA	1996						1997					
		STANZ. INIZIALE		VARIANZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIANZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	2.092.881		-215.985		1.876.896		1.979.785		-602.418		1.377.367	
	Fondo cassa eserc. prec.		398		15.364		15.762		15.996		28.068		44.064
	Totale titoli	18.322.889	23.190.153	3.202.920	2.281.967	21.525.809	25.472.120	20.247.373	25.830.694	2.032.072	1.816.440	22.279.445	27.647.134
	TOTALE ENTRATA	20.415.770	23.190.351	2.986.935	2.297.331	23.402.705	25.487.882	22.227.158	25.846.690	1.429.654	1.844.508	23.656.812	27.691.198
	Saldo negativo												
	Totale titoli	20.415.770	23.190.551	2.986.935	2.297.331	23.402.705	25.487.882	22.227.158	25.846.690	1.429.654	1.844.508	23.656.812	27.691.198
	TOTALE SPESA	20.415.770	23.190.551	2.986.935	2.297.331	23.402.705	25.487.882	22.227.158	25.846.690	1.429.654	1.844.508	23.656.812	27.691.198
LOMBARDIA	Avanzo di amministrazione	66.584		0		66.584		23.497		0		23.497	
	Fondo cassa eserc. prec. (*)		165.386		0		165.386				0		
	Totale titoli	51.324.440	67.240.211	2.627.302	-1.437.401	53.951.742	65.802.810	52.646.038	68.043.287	5.067.556	2.690.351	57.713.594	70.733.638
	TOTALE ENTRATA	51.391.024	67.405.597	2.627.302	-1.437.401	54.018.326	65.968.196	52.669.535	68.043.287	5.067.556	2.690.351	57.737.091	70.733.638
	Saldo negativo									582.075		582.075	
	Totale titoli	51.391.026	67.240.211	8.326.707	-1.272.015	59.717.733	65.968.196	52.669.534	68.043.287	10.077.095	2.924.768	62.746.629	70.968.055
	TOTALE SPESA	51.391.026	67.240.211	8.326.707	-1.272.015	59.717.733	65.968.196	52.669.534	68.043.287	10.077.095	2.924.768	62.746.629	70.968.055
VENETO	Avanzo di amministrazione	1.682.445		-199.708		1.482.737		1.746.955		170.620		1.917.575	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.000		43.629		44.629		10.000		63.671		73.671
	Totale titoli	34.707.059	37.064.231	-2.470.426	3.470.113	32.236.633	40.534.344	34.579.652	38.444.426	3.197.746	5.474.961	37.777.398	43.919.387
	TOTALE ENTRATA	36.389.504	37.065.231	-2.670.134	3.513.742	33.719.370	40.578.973	36.326.607	38.454.426	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058
	Saldo negativo												
	Totale titoli	36.389.504	37.064.831	1.329.866	3.514.140	37.719.370	40.578.971	36.326.607	38.454.426	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058
	TOTALE SPESA	36.389.504	37.064.831	1.329.866	3.514.140	37.719.370	40.578.971	36.326.607	38.454.426	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058
LIGURIA	Avanzo di amministrazione	351.034		138.620		489.654		365.056		145.286		510.342	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		744		1.244		500		1.121		1.621
	Totale titoli	14.660.611	16.460.621	953.886	761.765	15.614.497	17.222.386	15.837.547	20.276.107	1.094.280	-1.174.242	16.931.827	19.101.865
	TOTALE ENTRATA	15.011.645	16.461.121	1.092.506	762.509	16.104.151	17.223.130	16.202.603	20.276.607	1.239.566	-1.173.121	17.442.169	19.103.486
	Saldo negativo		0		26.045		26.045		106.500		-32.373		74.127
	Totale gruppi	15.011.645	16.460.621	1.066.261	762.509	16.077.906	17.223.130	16.096.103	20.276.107	1.251.740	-1.173.123	17.347.843	19.102.984
	TOTALE SPESA	15.011.645	16.460.621	1.066.261	762.509	16.077.906	17.223.130	16.096.103	20.276.107	1.251.740	-1.173.123	17.347.843	19.102.984
E. ROMAGNA	Avanzo di amministrazione	1.011.297		5.172		1.016.469		1.248.767		15.360		1.264.127	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.092		15.120		16.212		3.826		11.117		14.943
	Totale titoli	33.384.716	34.323.345	1.199.294	2.205.941	34.584.010	36.529.286	32.665.290	34.875.037	2.522.440	3.208.886	35.187.730	38.083.923
	TOTALE ENTRATA	34.396.013	34.324.437	1.204.466	2.221.061	35.600.479	36.545.498	33.914.057	34.878.863	2.537.800	3.220.003	36.451.857	38.098.866
	Saldo negativo		274.000		-190.000		84.000		316.000		-209.000		107.000
	Totale parti	34.122.014	34.323.675	1.373.946	2.200.588	35.495.960	36.524.263	33.598.057	34.878.740	2.746.800	3.220.126	36.344.857	38.098.866
	TOTALE SPESA	34.396.014	34.323.675	1.183.946	2.200.588	35.579.960	36.524.263	33.914.057	34.878.740	2.537.800	3.220.126	36.451.857	38.098.866

(*) Si tratta di economie dell'esercizio precedente che non risultano negli stanziamenti definitivi del rendiconto

segue —>

segue TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1996 - 1997 (in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1996						1997					
		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	865.000		91.817		956.817		788.569		73.868		862.437	
	Fondo cassa eserc. prec.		50.000		73.049		123.049		30.000		35.945		65.945
	Totale titoli	27.588.108	30.233.108	2.112.383	2.014.192	29.700.491	32.247.300	29.342.132	31.603.988	3.031.111	4.788.388	32.373.243	36.392.376
	TOTALE ENTRATA	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	33.235.680	36.458.321
	Saldo negativo												
	Totale sezioni	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	33.235.680	36.458.321
	TOTALE SPESA	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	33.235.680	36.458.321
UMBRIA	Avanzo di amministrazione	509.427		0		509.427		468.759		93.899		562.658	
	Fondo cassa eserc. prec.								30.750				20.173
	Totale titoli	6.334.888	7.062.689	243.915	254.565	6.578.803	7.317.254	6.266.291	6.869.942	649.731	671.273	6.916.022	7.541.215
	TOTALE ENTRATA	6.844.315	7.062.689	243.915	254.565	7.088.230	7.317.254	6.735.850	6.900.692	743.830	671.273	7.478.680	7.561.388
	Saldo negativo	87.260		34.143		121.403		121.403		37.612		159.015	
	Totale sezioni	6.757.057	7.062.688	265.888	285.317	7.022.945	7.348.005	6.309.101	6.900.693	1.013.621	660.695	7.322.722	7.561.388
	TOTALE SPESA	6.844.317	7.062.688	300.031	285.317	7.144.348	7.348.005	6.430.504	6.900.693	1.851.233	660.695	7.481.737	7.561.388
MARCHE	Avanzo di amministrazione	495.224		355.994		851.218		1.274.281		44.527		1.318.808	
	Fondo cassa eserc. prec.		653.000		123.104		776.104		464.154		121.852		586.006
	Totale titoli	12.190.719	13.114.558	3.392.954	3.279.242	15.583.673	16.393.800	10.600.140	11.880.318	3.541.988	3.289.362	14.142.128	15.169.680
	TOTALE ENTRATA	12.685.943	13.767.558	3.748.948	3.402.346	16.434.891	17.169.904	11.874.421	12.344.472	3.586.515	3.411.214	15.460.936	15.755.686
	Saldo negativo	463.672		-463.672		0				0			
	Totale rubriche	12.222.272	13.753.483	4.212.619	3.384.494	16.434.891	17.137.977	11.874.421	12.241.348	3.558.191	3.423.401	15.432.612	15.664.749
	TOTALE SPESA	12.685.944	13.753.483	3.748.947	3.384.494	16.434.891	17.137.977	11.874.421	12.241.348	3.558.191	3.423.401	15.432.612	15.664.749
LAZIO	Avanzo di amministrazione	1.685.910		199.327		1.885.237		2.014.531		330.295		2.344.826	
	Fondo cassa eserc. prec.		2.089.746		-119.412		1.970.334		3.066.997		-69.015		2.997.982
	Totale titoli	27.446.340	28.846.998	1.674.884	1.991.079	29.121.224	30.838.077	28.214.185	30.395.439	2.840.243	2.850.941	31.054.428	33.246.380
	TOTALE ENTRATA	29.132.250	30.936.744	1.874.211	1.871.667	31.006.461	32.808.411	30.228.716	33.462.436	3.170.538	2.781.926	33.399.258	36.244.362
	Saldo negativo	530.969		1.475.756		2.006.725		958.637		969.014		1.927.651	
	Totale sezioni	28.601.280	30.936.742	398.446	1.871.669	28.999.726	32.808.411	29.270.079	33.462.436	2.201.524	2.781.926	31.471.603	36.244.362
	TOTALE SPESA	29.132.249	30.936.742	1.874.202	1.871.669	31.006.451	32.808.411	30.228.716	33.462.436	3.170.538	2.781.926	33.399.258	36.244.362
MOLISE	Avanzo di amministrazione	432.836		3.667		436.503		451.985		5		451.990	
	Fondo cassa eserc. prec.		13.095		0		13.095		29.150		0		29.150
	Totale titoli	2.691.034	4.031.523	77.819	76.892	2.768.853	4.108.415	2.477.054	3.941.813	123.179	123.084	2.600.233	4.064.897
	TOTALE ENTRATA	3.123.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223	4.094.047
	Saldo negativo												
	Totale titoli	3.123.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223	4.094.047
	TOTALE SPESA	3.123.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223	4.094.047

segue ==>

segue TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1996 - 1997 (in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1996						1997					
		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	1.230.502		0		1.230.502		1.132.251		-390.027		742.224	
	Fondo cassa eserc. prec.		40.000		0		40.000		30.000		2.550		32.550
	Totale titoli	6.272.304	8.754.246	740.675	740.675	7.012.979	9.494.921	6.703.100	9.466.620	544.274	84.179	7.247.374	9.550.799
	TOTALE ENTRATA	7.502.806	8.794.246	740.675	740.675	8.243.481	9.534.921	7.835.351	9.496.620	154.247	86.729	7.989.598	9.583.349
	Saldo negativo	0		98.584		98.584		0	0	0		0	0
	Totale titoli	7.502.805	8.786.245	647.358	748.677	8.150.163	9.534.922	7.835.351	9.496.620	188.258	86.729	8.023.609	9.583.349
	TOTALE SPESA	7.502.805	8.786.245	743.942	748.677	8.248.747	9.534.922	7.835.351	9.496.620	188.258	86.729	8.023.609	9.583.349
CAMPANIA (**)	Avanzo di amministrazione	3.360.510		150.188		3.510.698							
	Fondo cassa eserc. prec.		3.537.486		1.284.151		4.821.637						
	Totale titoli	14.131.705	17.987.185	1.764.792	1.490.796	15.896.497	19.477.981						
	TOTALE ENTRATA	17.492.215	21.524.671	1.914.980	2.774.947	19.407.195	24.299.618	n.d.	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
	Saldo negativo												
	Totale parti	17.493.816	21.524.671	1.915.269	2.774.947	19.409.085	24.299.618						
	TOTALE SPESA	17.493.816	21.524.671	1.915.269	2.774.947	19.409.085	24.299.618	n.d.	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
PUGLIA (**)	Avanzo di amministrazione	25.920		571.739		597.659							
	Fondo cassa eserc. prec.		687.952		0		687.952						
	Totale titoli	39.190.170	45.022.511	1.858.316	1.696.275	41.048.486	46.718.786						
	TOTALE ENTRATA	39.216.090	45.710.463	2.430.035	1.696.275	41.646.145	47.406.738	n.d.	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
	Saldo negativo	403.000		0		403.000							
	Totale titoli	38.787.171	45.710.464	2.455.974	1.696.274	41.243.145	47.406.738						
	TOTALE SPESA	39.190.171	45.710.464	2.455.974	1.696.274	41.646.145	47.406.738	n.d.	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
BASILICATA	Avanzo di amministrazione	422.471		180.963		603.434		369.523		340.724		710.247	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.500		791		2.291		500		-365		135
	Totale titoli	4.249.347	4.478.127	454.661	441.521	4.704.008	4.919.648	4.235.339	4.620.407	619.587	348.079	4.854.926	4.968.486
	TOTALE ENTRATA	4.671.818	4.479.627	635.624	442.312	5.307.442	4.921.939	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621
	Saldo negativo												
	Totale titoli	4.671.818	4.479.627	635.624	442.312	5.307.442	4.921.939	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621
	TOTALE SPESA	4.671.818	4.479.627	635.624	442.312	5.307.442	4.921.939	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621
CALABRIA	Avanzo di amministrazione	4.675.628		0		4.675.628		4.529.950		0		4.529.950	
	Fondo cassa eserc. prec.		54.520		0		54.520		54.259		0		54.259
	Totale titoli	12.367.927	18.127.867	606.202	607.394	12.974.129	18.735.261	12.650.632	18.393.999	154.008	154.008	12.804.640	18.548.007
	TOTALE ENTRATA	17.043.555	18.182.387	606.202	607.394	17.649.757	18.789.781	17.180.582	18.448.258	154.008	154.008	17.334.590	18.602.266
	Saldo negativo												
	Totale rubriche	17.043.555	17.423.534	606.200	606.200	17.649.755	18.029.734	17.180.582	18.113.292	154.008	154.008	17.334.590	18.267.300
	TOTALE SPESA	17.043.555	17.423.534	606.200	606.200	17.649.755	18.029.734	17.180.582	18.113.292	154.008	154.008	17.334.590	18.267.300

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1996 - 1997

(**) dati non disponibili per il 1997

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 cui va riservata diversa considerazione a seconda che siano o no contabilizzati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la tesoreria dello Stato. A tal proposito va osservato che mentre la maggior parte delle Regioni iscrive 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 9/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.

Fra i casi da segnalare a riguardo è quello della Regione Marche che include 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. Analogo il sistema seguito da Lazio e Campania.

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 Ragioneria generale dello Stato. 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 - anche con riguardo ai movimenti di cassa - 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 9/reg] particolare menzione meritano le situazioni riferibili a: Lombardia, Lazio, Campania e Puglia.

A riguardo della *Lombardia* va osservato come le previsioni definitive di competenza e cassa per gli anni 1996 e 1997 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 restituendo alle registrazioni contabili sufficiente rappresentatività della situazione reale.

Anche la Regione *Puglia* espone nel 1996 e 1997 uno squilibrio nella costruzione del bilancio.

Il che, con particolare riguardo all'ultimo dei due anni si è tradotto in un aggravio delle difficoltà già esistenti nel processo di risanamento avviato nel 1994 sulla base di un mutuo di ingente importo concesso dalla Cassa dd.pp. per 1.203 miliardi da erogare in tre *tranche* e con garanzia per il pagamento degli oneri consistente nella previa decurtazione di quota parte del fondo comune spettante e poi di corrispondente importo dell'accisa sulla benzina. Inoltre 2.200 miliardi [v. relazione di accompagnamento al rendiconto 1996] per una linea di credito concessa da un *pool* di banche in relazione alla ricontrattazione di situazioni debitorie pregresse.

A fronte di tale gravissima situazione debitoria, a riguardo della quale si fa rinvio a quanto già riferito nella relazione sulla finanza regionale anni 1990-1994 [SS.RR. 12.1.1996 n. 1/96], restano ulteriori situazioni pregresse tuttora prive di copertura e non incluse nella costruzione degli equilibri di bilancio 1997. Si tratta di circa 1.300 miliardi fra cui figurano: 470 miliardi di "carte contabili", cioè pagamenti privi di mandati, effettuati a seguito di procedure giudiziarie [379 mld] o per ordine diretto della Regione [91 mld]; circa 500 miliardi per disavanzi pregressi usl a carico del bilancio regionale; quasi 100 miliardi [98,4 mld] per fidejussioni ex ERSAP, di cui 58 miliardi relativi a società in difficoltà finanziarie; circa 200 miliardi di contenziosi legali da definire [58 mld relativi al personale; 67 mld per indennità compensativa in agricoltura anni 83-93; 80 mld pretesi da enti gestori la formazione professionale]. Ad aggravare la situazione contribuisce poi la gestione degli anni 1997 e 1998 delle aziende sanitarie ove si registra un disavanzo pari, per ciascuno dei due anni, a 420 miliardi e già stimato in 400 miliardi per il 1998. Agli indicati debiti extra-bilancio occorre innanzitutto

restituire regolare contabilizzazione riportando le relative poste in bilancio, per offrire trasparenza alla situazione finanziaria della Regione altrimenti offuscata da partite ingenti di un "sommerso" che alimenta tuttavia ulteriori oneri per interessi e costi aggiuntivi per il protrarsi di situazioni in sofferenza.

Come già avvisato nella relazione sulla finanza regionale dello scorso anno [SS.RR. Del. 24.3.1998 n. 22], la scelta di offrire priorità e maggiore spessore a 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.

Sotto altro aspetto è anche da considerare come risultano ancora elevate per la Regione Puglia le disponibilità esistenti presso la tesoreria generale nonostante le riduzioni originate dalle restrizioni dei pagamenti dal bilancio dello Stato a fronte del superamento dei limiti di giacenza previsti [art. 1, co. 144, l. 662 del 1996]; a fine '96 ammontavano a 3.793 miliardi e denunciavano importi assai superiori a confronto con altre realtà territoriali. L'anno 1997 segna una riduzione percentuale del 48,64% con una diminuzione di 1.846 miliardi nelle disponibilità liquide ed una giacenza complessiva di fine anno tuttavia ancora assai elevata pari a 1.949 miliardi.

Analoga la questione della liquidità di cassa della *Campania*. L'equilibrio di bilancio dell'anno '96 include infatti in entrata 4.821 miliardi di fondo cassa. In realtà le giacenze ascendono a fine '95 ad un importo superiore [5.864 mld] e su di esse l'esigenza è di una trasparente ricostruzione delle cause di formazione. Da notare che a fine '96 il livello delle giacenze risulta pari a 5.404 miliardi che, solo a seguito delle restrizioni di cassa operate con la manovra per il '97, la Regione diminuisce di 1.758 miliardi, percentualmente pari ad una flessione del 32,53%.

Quanto alla Regione *Lazio*, i suesposti dati unicamente alle analisi sulle gestioni '96 e '97 consentono di riscontrare, a differenza dello scorso anno, l'esatta appostazione negli stanziamenti definitivi del saldo negativo, pari a 1.928 miliardi a fronte di mutui per investimenti non stipulati nel '96 per importo sostanzialmente corrispondente.

Per l'anno 1997 il Lazio prevedeva inizialmente sul titolo V [accensione di prestiti] entrate da mutui per 4.021 miliardi [v. Volume II, ALLEGATI] aumentate in

assestamento di 1.065 miliardi con una previsione definitiva di 5.087 miliardi [7.027 mld nel '96]; a fronte dei quali i risultati di consuntivo registrano stipulazioni e perciò riscossioni di soli 1.870 miliardi. Da dire che dei 5.000 e più miliardi di mutui autorizzati, 1.306 risultano finalizzati ad investimenti e 1.560 a copertura del saldo finanziario. Quasi tutti gli altri, per 2.140 miliardi, vanno riferiti al ripiano dei disavanzi pregressi nella gestione dell'assistenza sanitaria anni 1991-1995, tuttavia stipulati solo per 1.610 miliardi con oneri a carico del bilancio dello Stato. Quanto ai mutui per investimenti [1.306 mld], solo 250 miliardi [163 per investimenti nel trasporto pubblico locale e 300 per investimenti vari] sono stati accertati e riscossi tramite emissione di titoli pubblici, rimborsabili l'anno successivo, in attesa di procedere ad un prestito obbligazionario sulla base di quanto previsto dalle deliberazioni 21 novembre 1997 n. 7389 e 6 dicembre 1997 n. 8138.

Ciò posto qualche considerazione va fatta per notare come i mutui con oneri a carico del bilancio regionale - al netto di quelli a ripiano disavanzi pregressi in sanità - nelle previsioni definitive '97 siano pari a 2.866 miliardi. Il che ha comportato un'ulteriore crescita degli oneri di ammortamento, stanziati in via definitiva in 399 miliardi [346 mld nel '96; 237 mld nel '95] i quali, rispetto al totale del Titolo I al netto delle entrate tributarie vincolate, raggiungono il livello del 24,2%; percentuale che resta entro il limite quantitativo previsto all'art. 22 della legge 335 del 1976, ma con assai poco margine ulteriore.

Al pari dello scorso anno va poi osservato come continui a ripetersi a tutto il '97 il fenomeno dei sequestri di fondi regionali eseguiti a seguito di sentenze pretorili in relazione a somme dovute a creditori della Regione Lazio; l'importo, per l'anno '97, è di 23 miliardi e ha trovato anomala collocazione nel rendiconto finanziario in sede di riepilogo. L'avviso della Corte è di dare corretta sistemazione contabile a tale partita evitandone soprattutto il riproporsi nelle future gestioni.

A differenza di quanto osservato nella passata relazione a riguardo della gestione 1995, risulta invece sostanzialmente corretta negli anni 1996 e 1997 l'appostazione definitiva del fondo di cassa. 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 giacenze di cassa presso la tesoreria dello Stato complessivamente pari a 1.920 miliardi a fine '95 e a 2.906 miliardi a fine '96; importi, questi, sostanzialmente corrispondenti alla cifra poi stanziata in via definitiva nelle previsioni di bilancio '96 e '97. Va anche osservato come, a fine '97, le disponibilità liquide della Regione siano ridotte di 1.607 miliardi rispetto all'anno precedente per effetto delle restrizioni di cassa introdotte con la legge 662 del '96, con una flessione percentualmente pari al 44,7%.

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 un efficiente perseguimento delle opportunità di sviluppo.

Il bilanciamento fra queste due esigenze diviene cruciale nell'attuale congiuntura di restrizione e contenimento delle risorse destinate al settore pubblico. La valorizzazione dei risultati in chiave di crescita per l'occupazione sconta la priorità di non esporre i propri bilanci a travalicamenti difficilmente riassorbibili; la scommessa è allora nel recupero di spazi di manovrabilità nei propri bilanci condizionata tuttavia, sul versante dell'entrata, da una regolamentazione definita a livello di legislazione nazionale e da una limitata potenzialità operativa riservata allo sforzo fiscale delle Regioni. Quanto al versante della spesa, c'è da chiedersi quanto sia realistico l'obiettivo di recupero con riguardo ad erogazioni di natura corrente, ove è la sanità a rappresentare larga parte nella relativa composizione.

Di qui, l'interesse per una analisi volta a dare evidenza: i) ai caratteri strutturali di entrate e spese; ii) all'autonoma disponibilità e alla prevedibile riproducibilità delle entrate; iii) al carattere più o meno vincolato di entrate e spese; per trarne elementi di valutazione in ordine alla costruzione dei bilanci e alla loro gestione, nonché per le