

I dati riportati in tabella consentono le seguenti considerazioni.

La maggioranza delle Regioni procede alla effettiva contrazione dei mutui per importi di gran lunga inferiori a quelli autorizzati o non vi procede affatto. Il complessivo importo delle autorizzazioni ascende nel 1996 a 7.578 miliardi e nel 1997 a 8.023 miliardi, dei quali risultano accertati nel '96 solo il 20,5% [1.554 mld] e nel '97 il 18,9% [1.513 mld], mentre rispettivamente a 531 e 1.163 miliardi ammontano le riscossioni di cassa [7,0% e 14,5%].

Come risulta dalle tabelle, in generale la stipulazione di mutui a pareggio o manca del tutto oppure è di importo assai inferiore rispetto alle previsioni. Casi particolari sono tuttavia quelli del Lazio e della Lombardia, del resto segnalati anche nel referto dello scorso anno; ed invero quanto al Lazio va notato che a fronte di mutui a pareggio per i due anni '96 e '97 di importo complessivamente pari a 5.660 miliardi ne accerta 450 miliardi suddivisi in parti quasi uguali nei due anni considerati. La Lombardia, dei 2.130 miliardi previsti in totale per i due anni, non accerta nulla.

In entrambi i casi lo stanziamento di mutui a pareggio, di rilevante importo e non seguito da altrettante stipulazioni, vale a preconstituire risorse per un equilibrio di bilancio che a consuntivo gioca contemporaneamente su economie e perenzioni, le quali seppure incrementano le giacenze di cassa influiscono tuttavia negativamente sulla potenzialità di realizzazione degli interventi.

Non a caso entrambe le Regioni espongono giacenze di cassa presso la tesoreria dello Stato assai elevate i cui importi risultano, per ciascuno degli anni considerati sicuramente superiori rispetto alle altre Regioni. La cassa ha avuto un ruolo determinante nell'assicurare margini di copertura finanziaria, alternativi ad entrate effettive rinvenienti dal sistema della competenza. Tanto più è la preoccupazione con riguardo alle disposizioni recate nel collegato alla finanziaria per il '97 e ai provvedimenti intesi a ridurre le disponibilità liquide detenute dalle Regioni presso i conti correnti loro intestati.

Le suindicate considerazioni su andamenti e caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocate nel contesto di una riflessione complessiva sugli equilibri del sistema di finanza pubblica. Il margine indubbiamente limitato entro il

quale le Regioni hanno sin qui fatto ricorso alla stipulazione dei mutui, inizialmente previsti per assicurare copertura alle esigenze di spesa, si spiega con l'impostazione dei documenti contabili che sconta l'evoluzione dei flussi di cassa compensando i margini di scoperta in competenza con gli andamenti positivi di giacenze di cassa derivanti dai ritmi di realizzazione fattuale di interventi a fronte dei quali sono preordinati - e poi rinviati - i trasferimenti agli enti attuatori. La recente disciplina, restrittiva anche per le Regioni, in tema di utilizzazione delle proprie risorse depositate nei conti correnti intrattenuti con il Tesoro [art. 3, legge 662 del 1996 e art. 48 legge 449 del 1997] induce a non poca preoccupazione per quanto il sollievo del fabbisogno del settore statale rischia di trovare uguale misura di sofferenza nella diminuzione di copertura offerta a *trends* di spesa in precedenza progettati sulla base di stime di cassa ora compresse; in altrettanta misura il rischio è per la crescita dell'indebitamento regionale che, a stare alle previsioni di bilancio, include ipotesi di pareggio non più facilmente sostenibili per via dell'evoluzione delle stime di cassa.

L'eventuale linea di progressivo decentramento di debito pubblico sul versante regionale esige il necessario contrappeso di reali forme di autonomia impositiva [e/o di margini discrezionali nell'ambito delle partecipazioni].

In questo nuovo e diverso quadro di riferimento tanto meno conciliabile appare la soluzione di consentire alle Regioni la sistemazione di passività pregresse nella sanità e/o nel trasporto locale [v. leggi 67/93, 13/93] mediante assunzione di mutui in deroga ai limiti imposti dalla legge 335 e dalle stesse leggi regionali. Già in altre e precedenti occasioni la Corte ha avuto modo di avvisare come l'effetto di tali deroghe sia quello di una modificazione di principi che tramite l'applicazione della 335 traggono coerenza dall'art. 81 cost. e si coniugano altresì con la disciplina della 468, come modificata dalla 362. [v. Referti sulla finanza regionale - Sez. Riun., Delib. 1/1996 e 22/1998]. Va ulteriormente ribadito che la disciplina della 335, in quanto dettata a fini di coordinamento finanziario, reca in sé e nel raccordo con i principi generali in tema di finanza pubblica, limiti a garanzia della tenuta degli equilibri. Nel tetto massimo stabilito per il ricorso al debito, come pure nella qualità della spesa finanziabile con tali risorse, è l'argine a difesa di squilibri rinvenienti dall'irrigidimento dei bilanci esposti

agli oneri per il servizio del debito. Il superamento dell'indicato vincolo richiede attenta riflessione ad evitare di disfare la coerenza del disegno globale tracciato dalla 335. Le cui regole, in tema di indebitamento, vanno ricomposte nella complessità del modo di costruzione dell'equilibrio [legge 335/76], a difesa del quale: i) le economie rinvenienti da spese a destinazione vincolata sono da riscrivere insieme alle correlative spese; ii) le risorse destinate a ulteriori programmi di sviluppo non possono fungere da copertura per spese destinate a funzioni normali; iii) la spesa in disavanzo, da coprire con autorizzazione al mutuo, può essere solo quella per investimenti. Restano le entrate proprie tributarie la cui modesta percentuale di discrezionale manovrabilità è unica e assai stretta garanzia alla coerente sostenibilità degli oneri dell'indebitamento.

Sin tanto che alle Regioni non venga offerta una adeguata libertà nella manovra della leva fiscale, la disciplina dell'indebitamento va mantenuta nel rigoroso rispetto delle regole fissate con la 335. Il rischio diversamente è di porre le premesse di futuri incontrollabili squilibri.

A proposito di ciò, va pur detto che i dati dei rendiconti regionali, come pure le notizie trasmesse dalle amministrazioni, confermano una generale situazione di sofferenza laddove nella composizione degli avanzi cosiddetti contabili figurano partite interamente vincolate mentre debiti pregressi in sanità e perenzioni esigono una copertura difficilmente rinvenibile nei margini esigui della libera potestà fiscale tuttora riservata alle Regioni e che neppure sembra assumere consistente spessore con la disciplina recata dal d.d.l. sul federalismo fiscale [AS 3599].

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

Nei paragrafi che seguono l'analisi della spesa è condotta con riguardo ai più significativi aggregati finanziari e categorie economiche del bilancio. Il che consente una radiografia in senso strutturale delle scelte allocative e gestionali cui sono associabili valutazioni sulla destinazione oggettiva e sul carattere di rigidità della spesa.

Alla Parte terza della relazione è invece riservata l'indagine in senso funzionale, disaggregata per settori di intervento; ove considerazioni e avvisi sono specialmente rivolti al modo di attuazione delle politiche e al grado di realizzazione degli obiettivi.

7.1. Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa

Nei paragrafi precedenti [v. *retro* parag. 6] la manovrabilità dei bilanci regionali è stata esaminata con riguardo alla struttura delle entrate; altrettanta considerazione va dedicata alla struttura delle spese per misurarne il grado di rigidità e l'influenza nella gestione dei bilanci.

Punto di partenza è l'individuazione di quella parte della spesa che, per essere collegata ad entrate a destinazione vincolata e per di più condizionata da una legislazione non modificabile a breve, mentre comprime il margine da riservare a nuove iniziative, neppure è suscettibile di significativa riduzione. Si tratta di questione di rilievo per i problemi connessi con l'esigenza di copertura e di rispetto degli equilibri di bilancio con riguardo soprattutto alla recente linea di rigore perseguita dal Governo centrale con le misure recate nel collegato alla finanziaria 1999 [v. sul punto, Parte II, parag. 2.1].

Ora, a fronte dell'importo complessivo di spese effettive erogate per cassa nell'anno 1997 dalle Regioni a statuto ordinario [118.006 mld], ascendono a 86.258 miliardi quelle riferibili agli interventi di mantenimento dei livelli di assistenza sanitaria [v. Parte III, parag. 2.]. La spesa residua, pari a 31.748 miliardi, resta quasi totalmente assorbita da obblighi di reiscrizioni di economie vincolate [22.750 miliardi] nonché dalla necessità di dare copertura a spese di personale, a oneri finanziari per il servizio del debito e a residui perenti [2.961 mld + 1.471 mld + 10.409 mld = 14.841 mld].

A fronte del descritto quadro, valevole a ricomporre la spesa con riguardo alle componenti di entrata che danno ad essa sostegno, nonché alle finalizzazioni impresse da una legislazione nazionale che stringe i finanziamenti entro vincoli di destinazione, la conclusione è per una consistente rigidità di bilancio a fronte della quale le Regioni non sempre riescono poi a recuperare spazi per una autonoma politica di investimento, assicurando nel contempo copertura agli oneri inderogabili. Inevitabile conseguenza è il progressivo restringersi del margine entro il quale le Regioni hanno possibilità di perseguire obiettivi propriamente indirizzati allo sviluppo.

Di qui l'interesse per quelle componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità di bilancio e a fronte delle quali si ritagliano altresì le diverse caratteristiche riferibili alle varie realtà territoriali.

7.2. La spesa per il personale regionale

Quanto alla spesa sostenuta per il personale regionale, la seguente tabella espone con riferimento agli anni 1994 -1997 i dati relativi ai pagamenti di cassa a favore del personale delle quindici regioni a statuto ordinario comprensivi di retribuzioni e oneri. I dati sono posti a raffronto con le entrate del titolo I, depurato per le Regioni che ve li includono, dei contributi sanitari. Come illustrato in precedenza [v. Parte II, parag. 6] in questo titolo confluiscono la maggior parte delle entrate proprie e in larga percentuale a destinazione libera. Perciò le entrate del titolo I - depurate quando occorra dei contributi sanitari - costituiscono la fonte privilegiata per dare sostegno a spese per funzioni normali e di funzionamento, e rappresentano altresì utile parametro di confronto nella valutazione sugli andamenti del costo del personale.

TAB 26/REG

COSTO DEL PERSONALE / ENTRATE TITOLO I°												
dati di cassa - ANNI 1994 -1997												
(in milioni)												

REGIONI	1994			1995			1996			1997		
	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %
Piemonte	1.311.481	155.604	11,86	1.456.919	174.806	12,00	1.230.203	183.379	14,91	1.517.508	193.504	12,75
Lombardia	2.558.853	253.989	9,93	2.703.685	257.020	9,51	2.508.834	289.274	11,53	2.738.209	316.894	11,57
Veneto	958.661	172.328	17,98	1.006.384	159.345	15,83	1.459.522	171.692	11,76	1.674.916	176.585	10,54
Liguria	347.924	61.130	17,57	372.239	67.153	18,04	456.955	61.523	13,46	506.186	68.270	13,49
E. Romagna	904.657	183.838	20,32	927.615	197.713	21,31	1.329.172	195.742	14,73	1.485.531	208.912	14,06
Totale Nord	6.081.576	826.889	13,60	6.466.842	856.037	13,24	6.984.686	901.610	12,91	7.922.350	964.165	12,17
Toscana	851.705	205.511	24,13	813.210	171.189	21,05	1.112.529	151.378	13,61	1.239.423	171.099	13,80
Umbria	294.615	94.103	31,94	292.133	113.071	38,71	241.743	108.357	44,82	260.457	118.107	45,35
Marche	343.139	117.437	34,22	338.521	103.347	30,53	532.256	121.313	22,79	535.464	116.387	21,74
Lazio	1.702.788	271.660	15,95	1.680.901	237.265	14,12	1.555.343	288.567	18,55	1.547.932	280.172	18,10
Totale Centro	3.192.247	688.711	21,57	3.124.765	624.872	20,00	3.441.871	669.615	19,45	3.583.276	685.765	19,14
Abruzzo	328.597	95.546	29,08	302.028	112.355	37,20	329.027	113.913	34,62	376.097	121.629	32,34
Molise	133.002	46.522	34,98	123.676	50.271	40,65	63.769	51.595	80,91	57.252	57.822	101,00
Campania **	1.683.154	450.366	26,76	1.844.640	452.371	24,52	885.768	465.615	52,57	885.768	528.993	59,72
Puglia **	923.398	209.820	22,72	897.530	246.591	27,47	807.864	245.628	30,40	807.864	281.105	34,80
Basilicata	280.464	70.287	25,06	262.059	72.025	27,48	114.187	75.784	66,37	370.763	83.454	22,51
Calabria	704.283	229.047	32,52	695.817	264.758	38,05	350.591	247.278	70,53	426.255	238.042	55,84
Totale Sud	4.052.898	1.101.588	27,18	4.125.750	1.198.371	29,05	2.551.206	1.199.813	47,03	2.923.999	1.311.045	44,84
TOTALE	13.326.721	2.617.188	19,64	13.717.357	2.679.280	19,53	12.977.763	2.771.038	21,35	14.429.625	2.960.975	20,52

FONTE: Relazione Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico negli '94 - '97 (anni vari); entrate titolo I°: dati di rendiconto (riscossioni di cassa - anni vari)

* Al netto delle entrate sanitarie

** in mancanza dei dati relativi alle riscossioni di cassa del 1996, i dati riportati sono quelli del 1995

NOTA: dal 1996 per il Molise le entrate del titolo I° risentono del modesto introito dell'accisa benzina, compensato nel titolo II° con entrate per fondo perequativo

I suesposti dati evidenziano un andamento della spesa [pagamenti] per retribuzioni e altri oneri che da un incremento medio annuale del 2,7% sino al 1996 cresce nel 1997 del 6,8% [2.961 mld/2.771 mld].

In rapporto al totale della entrate del titolo I, quella del personale rappresenta nella media dei quattro anni circa il 20%; da dire tuttavia che, nell'andamento del periodo considerato, il relativo peso percentuale cresce, passando dal 19,6% al 20,5% del 1997.

Diversa, nel confronto interregionale, la situazione fra Nord, Centro e Sud, laddove il mezzogiorno espone percentuali sempre sopra media nazionale. In particolare nel 1997, mentre il Nord registra una percentuale di costo del personale pari al 12,2% delle entrate proprie, i risultati del Centro e del Sud si collocano rispettivamente al 19,1% e al 44,8%.

Da segnalare per il Sud le situazioni di Campania e Calabria con un costo di personale pari rispettivamente al 59,7% e al 55,8% delle entrate proprie. Particolare è il caso del Molise il cui personale assorbe addirittura un costo superiore alle entrate del Titolo I [v. al riguardo anche nota TAB 26/REG].

Di segno contrario i risultati riferibili a Veneto e Lombardia con percentuali pari al 10,5% e all'11,6%.

Una differenza si rileva anche con riguardo al dato demografico dal momento che le Regioni con numero inferiore di abitanti sembrano destinate ad assorbire percentualmente più risorse proprie a sostegno del costo del personale; così per Molise e Umbria, laddove la prima assorbe tutte le risorse proprie per il personale [101%] e l'altra quasi la metà [45,4%].

Complessivamente, il riferimento con le entrate libere del Titolo I mette in chiaro esiti certamente riferibili alle diverse politiche nella gestione del personale, con la netta propensione del Nord al contenimento dei costi, non ugualmente riscontrabile al Centro e soprattutto al Sud.

7.3. La spesa per il servizio del debito

Gli oneri per servizio dei mutui assunti a carico dei bilanci regionali, anni 1993-1997, oltre che nella seguente tabella [TAB 27/REG], trovano poi più articolata

rappresentazione negli allegati statistici del II Volume, ove distinta considerazione viene fatta con riguardo a ciascuna Regione per gli interessi e la quota capitale.

I dati sottoriportati disaggregano il costo del debito esclusivamente con riguardo alla parte che rispettivamente è a carico del bilancio dello Stato o delle Regioni.

Due sono le considerazioni da fare.

In relazione alla spesa di cassa autorizzata per servizio del debito, la parte a carico dei bilanci regionali rappresenta percentualmente nell'anno 1997 circa il 48,2%. Nel confronto fra Regioni si segnalano i casi della Lombardia con una percentuale ridottissima di oneri a proprio carico [6,5%]. All'estremo opposto, Molise e Basilicata con il 92,9% e il 79,3%. Livelli intermedi sono quelli di Veneto [38,3%], Emilia Romagna [40,7%], Lazio [45,0%] e Liguria [49,3%].

La parte a carico dello Stato rappresenta percentualmente il 51,8% dell'importo complessivo iscritto a bilancio e corrisponde alla misura dei trasferimenti a favore delle Regioni per far fronte agli oneri; i quali, anche se trovano sistemazione contabile nei bilanci regionali, sono sovvenuti per altrettanto da assegnazioni statali.

Particolare notazione è per rilevare la costante crescita degli oneri in questione a partire dall'anno 1994, in concomitanza all'assunzione di mutui per ripiano disavanzi in sanità gravanti anche i bilanci regionali e concentratisi specialmente negli anni '93 e '94.

ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI

ANNI 1993 - 1997

(in milioni)

REGIONI		1993			1994			1995			1996			1997		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
PIEMONTE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	205.857	203.374	203.374	481.441	370.255	370.255	195.651	186.008	186.008	206.473	201.109	201.077	200.376	198.377	198.377
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	95.000	90.148	90.148	95.000	92.764	92.764	93.186	91.936	91.936	88.602	88.602	88.602
	TOTALE ONERI MUTUI	205.857	203.374	203.374	576.441	460.403	460.403	290.651	278.772	278.772	299.659	293.045	293.013	288.978	286.979	286.979
LOMBARDIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	7.379	1.948	1.948	46.783	1.947	1.947	40.499	1.946	1.946	43.000	7.245	6.348	70.916	18.705	18.705
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	332.988	332.954	332.954	285.000	276.483	276.483	285.000	274.974	274.974	285.000	268.905	268.905
	TOTALE ONERI MUTUI	7.379	1.948	1.948	379.771	334.901	334.901	325.499	278.429	278.429	328.000	282.219	281.322	355.916	287.610	287.610
VENETO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	37.612	34.836	34.834	61.396	59.638	59.471	111.838	109.921	109.921	161.485	148.824	148.536	127.717	113.526	113.526
	MUTUI a carico dello STATO (**)	183.544	183.544	183.544	203.265	183.544	183.544	183.771	183.544	183.544	183.545	183.545	183.545	183.546	182.800	182.800
	TOTALE ONERI MUTUI	221.156	218.380	218.378	264.661	243.182	243.015	295.609	293.465	293.465	345.030	332.369	332.081	311.263	296.326	296.326
LIGURIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	48.531	43.205	38.488	56.966	50.961	55.678	63.911	55.724	55.723	72.030	58.494	58.494	77.850	57.420	57.420
	MUTUI a carico dello STATO (**)	45.119	25.084	25.084	80.624	79.965	79.965	73.701	72.780	70.752	69.825	68.621	70.652	61.639	61.639	59.058
	TOTALE ONERI MUTUI	93.650	68.289	63.572	137.590	130.926	135.643	137.612	128.504	126.475	141.855	127.115	129.146	139.489	119.059	116.478
E. ROMAGNA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	100.077	72.085	72.085	222.256	174.597	174.347	203.872	147.348	147.358	231.305	143.829	143.829	249.755	154.040	154.040
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	369.009	369.007	369.007	225.517	225.517	225.517	223.518	223.518	223.518	231.025	224.426	224.426
	TOTALE ONERI MUTUI	100.077	72.085	72.085	591.265	543.604	543.354	429.389	372.865	372.875	454.823	367.347	367.347	480.780	378.466	378.466

segue ==>

segue TAB 27/REG

REGIONI		1993			1994			1995			1996			1997		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
TOSCANA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	256.600	122.500	203.374	185.772	169.861	169.611	221.000	196.084	198.028	141.250	197.210	197.193	252.352	207.178	207.178
	MUTUI a carico dello STATO (**)	218.000	0	0	336.000	272.442	272.442	206.000	161.387	161.387	180.000	156.172	156.172	174.719	147.023	147.023
	TOTALE ONERI MUTUI	474.600	122.500	203.374	521.772	442.303	442.053	427.000	357.471	359.415	321.250	353.382	353.365	427.071	354.201	354.201
UMBRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	29.831	13.453	13.124	20.322	14.088	13.485	33.641	32.544	32.127	36.417	33.872	19.598	63.384	61.704	45.249
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	31.040	31.040	31.040	32.662	32.662	32.661	32.109	32.109	32.109	40.386	40.386	40.387
	TOTALE ONERI MUTUI	29.831	13.453	13.124	51.362	45.128	44.525	66.303	65.206	64.788	68.526	65.981	51.707	103.770	102.090	85.636
MARCHE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	97	97	96	97	97	97	97	97	97	37.601	26.019	26.019	50.429	28.019	28.038
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	72.716	72.716	72.813	77.253	77.253	77.253	75.323	75.323	75.323	67.822	67.822	67.560
	TOTALE ONERI MUTUI	97	97	96	72.813	72.813	72.910	77.350	77.350	77.350	112.924	101.342	101.342	118.251	95.841	95.598
LAZIO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	31.351	327	327	288.840	331	495	237.245	61.276	101.510	346.009	185.258	254.695	398.687	215.058	214.412
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	0	0	0	364.593	364.593	247.855	237.224	232.298	349.036	569.700	262.021	262.021
	TOTALE ONERI MUTUI	31.351	327	327	288.840	331	495	601.838	425.869	349.365	583.233	417.556	603.731	968.387	477.079	476.433
ABRUZZO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	42.540	20.614	20.612	30.550	14.153	14.153	48.850	27.315	27.315	97.700	48.595	49.590	110.718	47.480	47.462
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	40.423	40.423	40.423	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487
	TOTALE ONERI MUTUI	42.540	20.614	20.612	70.973	54.576	54.576	125.409	121.617	121.617	235.617	178.291	179.286	237.205	173.967	173.949

segue ==>

segue TAB 27/REG

REGIONI		1993			1994			1995			1996			1997		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
MOLISE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	16.596	16.596	16.596	16.057	16.057	16.057	65.520	58.868	15.517	99.048	19.088	48.612	86.569	26.569	40.353
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	40.423	40.423	40.423	10.686	10.680	10.680	2.776	2.776	2.776	3.077	3.077	3.077
	TOTALE ONERI MUTUI	16.596	16.596	16.596	56.480	56.480	56.480	76.206	69.548	26.197	101.824	21.864	51.388	89.646	29.646	43.430
CAMPANIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	3.779	3.779	3.779	3.779	3.779	3.779	14.778	14.174	14.174	93.779	69.853	69.853	93.779	69.853	69.853
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	166.815	166.815	166.815	156.910	156.910	156.910	213.239	213.239	213.239	213.239	213.239	213.239
	TOTALE ONERI MUTUI	3.779	3.779	3.779	170.594	170.594	170.594	171.688	171.084	171.084	307.018	283.092	283.092	307.018	283.092	283.092
PUGLIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	300.390	300.390	219.332	107.448	107.448	64.288	263.057	263.057	263.057	355.418	355.518	405.564	355.418	355.518	405.564
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	TOTALE ONERI MUTUI	300.390	300.390	219.332	107.448	107.448	64.288	263.057	263.057	263.057	355.418	355.518	405.564	355.418	355.518	405.564
BASILICATA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	20.850	20.850	20.966	32.300	30.932	31.187	30.300	30.188	29.975	33.960	32.264	37.612	30.800	29.530	29.530
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	10.000	0	0	10.301	10.299	5.167	10.370	9.470	14.603	9.050	7.714	7.714
	TOTALE ONERI MUTUI	20.850	20.850	20.966	42.300	30.932	31.187	40.601	40.487	35.142	44.330	41.734	52.215	39.850	37.244	37.244
CALABRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	3.218	3.218	3.218	11.125	5.887	5.887	26.281	26.281	26.281	45.939	45.939	45.939	61.311	60.369	60.369
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	40.423	40.423	40.423	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487
	TOTALE ONERI MUTUI	3.218	3.218	3.218	51.548	46.310	46.310	102.840	120.583	120.583	183.856	175.635	175.635	187.798	186.856	186.856
TOTALE ITALIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	1.104.708	857.272	852.153	1.565.132	1.020.031	980.797	1.556.540	1.210.831	1.209.037	2.001.414	1.573.117	1.712.959	2.230.061	1.643.346	1.690.076
	MUTUI a carico dello STATO (**)	446.663	208.628	208.628	1.818.726	1.719.900	1.719.997	1.874.512	1.853.476	1.729.577	1.881.949	1.823.373	1.947.275	2.180.779	1.820.628	1.817.786
	TOTALE ONERI MUTUI	1.551.371	1.065.900	1.060.781	3.383.858	2.739.931	2.700.734	3.431.052	3.064.307	2.938.614	3.883.363	3.396.490	3.660.234	4.410.840	3.463.974	3.507.862

FONTE: rendiconti generali (anni vari)

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

N. B.: Per le Regioni Campania e Puglia in mancanza dei dati del 1997 quelli riportati in tabella si riferiscono al 1996

7.4. La copertura dei residui perenti

Al termine di ogni esercizio finanziario i residui passivi sono sottoposti a verifica per l'eliminazione dalle scritture contabili delle somme non reclamate dai creditori, in generale, per due esercizi successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato. Seppure cancellati dal bilancio, nondimeno resta l'esistenza del debito, al cui pagamento le Regioni restano esposte allorché le relative obbligazioni esigano di essere adempiute. Perciò l'ammontare complessivo dei residui perenti va iscritto fra le poste passive del conto del patrimonio.

La copertura dei residui perenti risponde all'esigenza di garantire l'assolvimento di obbligazioni che, seppure correttamente eliminate dalla rappresentazione contabile, ugualmente pesano in termini di esposizione nei rapporti con i creditori. Di qui la necessità di prudente cautela nell'iscrivere a bilancio le congruenti disponibilità.

Va poi messo in chiaro che, qualora i residui perenti siano correlati al vincolo di destinazione loro impresso da entrate finalizzate, tanto più ricorre l'esigenza di assicurare maggior margine di copertura affinché l'esiguità del relativo stanziamento non sia di freno ad interventi ritenuti necessari e perciò specialmente assistiti dai trasferimenti vincolati.

A riguardo va pure segnalato come non omogenea risulti la disciplina che ciascuna Regione si è data nella materia considerata. Al di là della autonomia riservata in materia di regole contabili, va pure considerato come le relative disposizioni vadano mantenute nel rispetto dei principi fissati a tutela di corretta gestione e che oltreché contenuti nella legge di contabilità generale regionale [l. 335 del 1976] sono altresì applicazione di precetti iscritti in costituzione a garanzia degli equilibri generali di finanza pubblica.

Ciò posto, la seguente tabella espone l'ammontate delle perenzioni rinvenienti dalla gestione degli anni 1992 - 1997 delle Regioni a statuto ordinario, a confronto con la copertura garantita dalle definitive autorizzazioni di spesa stanziate nei bilanci dell'anno successivo.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 28/REG

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA ANNI 1992 - 1997									
(in milioni)									
PIEMONTE					LOMBARDIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	126.188	1993	23.992	19,01	1992	1.547.040	1993	590.283	38,16
1993	156.016	1994	33.242	21,31	1993	1.486.736	1994	688.867	46,33
1994	189.683	1995	35.595	18,77	1994	1.631.781	1995	709.666	43,49
1995	191.805	1996	27.095	14,13	1995	1.807.428	1996	497.098	27,50
1996	426.868	1997	30.899	7,24	1996	1.813.835	1997	511.413	28,20
1997	279.097	1998	51.150	18,33	1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
VENETO					LIGURIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	1.449.192	1993	500.000	34,50	1992	500.868	1993	220.000	43,92
1993	1.636.629	1994	500.000	30,55	1993	541.727	1994	325.500	60,09
1994	1.758.152	1995	600.000	34,13	1994	452.089	1995	210.000	46,45
1995	1.657.963	1996	699.000	42,16	1995	516.400	1996	250.000	48,41
1996	1.754.000	1997	450.000	25,66	1996	524.290	1997	240.000	45,78
1997	1.754.176	1998	450.000	25,65	1997	823.524	1998	520.000	63,14
EMILIA ROMAGNA					TOSCANA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	482.846	1993	330.369	68,42	1992	288.713	1993	288.713	100,00
1993	495.396	1994	334.667	67,56	1993	272.305	1994	272.305	100,00
1994	458.342	1995	306.585	66,89	1994	279.833	1995	279.833	100,00
1995	485.051	1996	339.267	69,94	1995	411.595	1996	411.595	100,00
1996	502.783	1997	363.088	72,22	1996	375.703	1997	375.703	100,00
1997	772.646	1998	588.890	76,22	1997	368.091	1998	368.091	100,00
UMBRIA					MARCHE				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	11.109	1993	2.105	18,95	1992	153.820	1993	77.580	50,44
1993	11.382	1994	2.431	21,36	1993	180.841	1994	120.083	66,40
1994	11.636	1995	1.661	14,27	1994	246.870	1995	249.468	101,05
1995	11.634	1996	2.055	17,66	1995	261.988	1996	261.988	100,00
1996	12.721	1997	2.544	20,00	1996	315.888	1997	268.888	85,12
1997	13.837	1998	2.747	19,85	1997	384.648	1998	261.879	68,08

segue ==>

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 28/REG

LAZIO					ABRUZZO				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	1.656.705	1993	129.845	7,84	1992	1.276.542	1993	1.190.867	93,29
1993	1.974.760	1994	211.725	10,72	1993	1.226.122	1994	1.184.932	96,64
1994	1.853.998	1995	404.546	21,82	1994	1.527.050	1995	1.179.772	77,26
1995	2.015.392	1996	318.766	15,82	1995	1.585.910	1996	1.199.421	75,63
1996	1.758.000	1997	370.952	21,10	1996	960.608	1997	743.376	77,39
1997	1.611.000	1998	227.757	14,14	1997	1.724.312	1998	1.372.000	79,57
MOLISE					CAMPANIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	469.473	1993	469.473	100,00	1992	1.708.458	1993	200.000	11,71
1993	274.358	1994	273.590	99,72	1993	1.807.888	1994	200.000	11,06
1994	459.868	1995	433.748	94,32	1994	2.388.890	1995	300.000	12,56
1995	397.936	1996	395.615	99,42	1995	2.580.329	1996	400.000	15,50
1996	440.532	1997	439.506	99,77	1996	2.777.508	1997	600.000	21,60
1997	446.922	1998	446.668	99,94	1997	2.290.364	1998	400.000	17,46
PUGLIA					BASILICATA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	131.070	1993	57.195	43,64	1992	482.141	1993	273.900	56,81
1993	140.480	1994	14.812	10,54	1993	531.415	1994	299.863	56,43
1994	93.145	1995	37.500	40,26	1994	567.372	1995	303.077	53,42
1995	27.990	1996		0,00	1995	565.372	1996	254.496	45,01
1996	51.185	1997		0,00	1996	694.554	1997	377.367	54,33
1997		1998			1997	700.289	1998	405.144	57,85
CALABRIA					TOTALE REGIONI				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	1.635.478	1993	1.635.478	100,00	1992	11.919.643	1993	5.989.800	50,25
1993	1.725.856	1994	1.725.856	100,00	1993	12.461.911	1994	6.187.873	49,65
1994	1.719.149	1995	1.719.149	100,00	1994	13.637.858	1995	6.770.600	49,65
1995	1.768.636	1996	1.768.636	100,00	1995	14.285.429	1996	6.825.032	47,78
1996	1.725.862	1997	1.725.862	100,00	1996	14.134.337	1997	6.499.598	45,98
1997	1.493.905	1998	1.493.905	100,00	1997	14.819.542	1998	7.304.331	49,29

FONTE: dati forniti dalle Regioni a seguito istruttoria Corte dei conti

Con riferimento all'ultimo degli anni considerati, l'ammontare complessivo dei residui perenti è di 14.819 miliardi ed avrebbe richiesto una copertura di 10.373 miliardi. La Corte infatti, sin dal referto dello scorso anno [Sez. riunite, Delib. 1/1996] ha indicato come misura congruente in termini di criterio prudenziale a garanzia di trasparenza e sana gestione la percentuale del 70%. La suesposta tabella indica per ciascuna Regione l'eventuale distanza dall'indicata percentuale, mentre per altro verso va pure considerato che, per ottemperare all'indicata esigenza, il margine effettivamente assorbito in termini di risorse libere è pari, relativamente all'anno 1997, agli stanziamenti recati in bilancio dal complesso delle Regioni per un totale di circa 5.000 miliardi, assai lontano dal suindicato limite di garanzia.

Quanto all'ammontare delle perenzioni, va rilevata la diversità esistente fra le Regioni. laddove gli importi più elevati si riscontrano in Campania [2.290 mld], Lombardia [2.157 mld], Veneto [1.754 mld], Abruzzo [1.724 mld], Lazio [1.611 mld], Calabria [1.494 mld]. E va ricordato come proprio alcune delle indicate Regioni registrino altresì giacenze di cassa presso la tesoreria generale per importi assai elevati e di molto superiori rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario [v. *infra*, par. 8]. Il che conferma ancora una volta come perenzioni e giacenze inutilizzate di cassa siano alla base di situazioni di amministrazione il cui avanzo sconta inefficienze e ritardi nell'attuazione degli interventi finanziati con leggi di settore. Per altro verso, l'ammontare dei residui perenti è indice di situazioni di bilancio bloccate per mancanza di effettivi margini di flessibilità.

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

Nella seguente tabella sono riportati, in una sintesi espositiva, i risultati di amministrazione degli anni 1992 - 1997 ricostruiti con riguardo a ciascuna Regione a statuto ordinario sulla base dei dati rinvenienti dai rendiconti trasmessi [dati più completi per la dimostrazione della situazione di amministrazione di ciascuna Regione sono nel Volume II degli allegati].

Da dire peraltro che Puglia e Campania non sono state in grado di adempiere alle richieste di questa Corte per l'anno 1997, adducendo che il rendiconto di quell'anno non è stato definitivamente approvato dalla Giunta regionale. Ancora una volta va ribadita l'imprescindibile esigenza di tempestività nella definizione delle procedure per la validazione dei risultati delle gestioni; a proposito di che va pure precisato come l'eventuale difficoltà nell'approvazione non esime la Regione dall'onere di tempestiva trasmissione a questa Corte del progetto di rendiconto o della bozza predisposta per la Giunta, funzionale ad un controllo che, per essere inteso a favorire funzionalità ed efficacia nella gestione e nel suo prescindere da aspetti di pura formalità non esige l'intangibilità dei dati potendo assumere a sua base stime previsionali purché ragionevoli e tempestive. Puglia e Campania regoleranno i loro comportamenti su quanto testé precisato, diversamente ricorrendo i presupposti per attività sostitutive da parte di questa Corte. Va invece dato atto alla Regione Calabria di essersi recentemente positivamente attivata, provvedendo a trasmettere a questa Corte i rendiconti 1996 e 1997 eliminando così quel ritardo che lo scorso anno era stato segnalato.

Ciò posto, prima considerazione è per il modo di ricomposizione dei dati contabili nella definizione delle situazioni di amministrazione. Va segnalato che nel computo del fondo di cassa diverso è il modo di operare secondo che le Regioni riportino o no a residuo attivo gli importi delle rispettive giacenze di cassa nei tre conti accesi presso la tesoreria dello Stato; nel primo caso entrando nel computo esclusivamente le disponibilità esistenti presso il proprio tesoriere.

I risultati riportati nella tabella malgrado diano conto di una generale situazione di avanzo di amministrazione riscontrabile quasi per tutte le Regioni a statuto ordinario, con l'eccezione della Puglia, richiedono attenta valutazione.

Le predette situazioni, ad una più approfondita analisi, non paiono infatti offrire apprezzabili margini di risorse a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Va osservato a riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale [legge 335 del 1976] - il vincolo di destinazione impresso alle