

principi" che nella trasposizione precettiva esprimono "valori" e non già regole o norme. Tale garanzia, del resto confermata da reiterate pronunce della Corte costituzionale [sentenze 961 del 1988 e 29 del 1995], si conferma come funzione "propria" riservata al massimo organo del controllo. Da dire che il modo e la qualità delle politiche, nei quali pure è il significato sostanziale e la garanzia di tenuta degli equilibri, si iscrivono anch'essi nelle osservazioni e nelle analisi demandate a questa Corte, da condurre tuttavia nell'ambito di una programmazione di attività il cui disegno per un verso attinge alla collaborazione con l'Amministrazione regionale, per altro verso è attenta alle sollecitazioni che possono provenire dal Consiglio regionale.

Un modello relazionale, dunque, che assegna medesima convergenza a controllo e ad amministrazione, ma pure mantiene separate le rispettive identità funzionali in un quadro di sinergie complessivamente giocate a servizio di proficuità di interventi ed efficienza gestionale delle pubbliche amministrazioni.

PARTE II^**LA POLITICA DI BILANCIO**

- 1. Premessa**
- 2. Il quadro generale di riferimento nella costruzione del bilancio regionale.
Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995**
 - 2.1. Segue: gli anni '96 e '97*
- 3. Programmazione finanziaria, leggi regionali di spesa, vincoli di equilibrio**
- 4. Il bilancio di previsione della Regione Emilia Romagna: anni 1995 e 1996**
- 5. La manovrabilità del bilancio regionale con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese**
- 6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate**
 - 6.1. Segue: l'anno 1995*
 - 6.2. Segue: il quinquennio 1991-1995*
 - 6.3. Entrate libere e vincolate*
 - 6.4. Entrate proprie tributarie e devolute*
 - 6.5. La capacità fiscale della Regione Emilia Romagna*
 - 6.6. L'indebitamento regionale*
- 7. Analisi strutturale ed economica della spesa regionale per l'anno 1995**
 - 7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie*
 - 7.2. Rigidità del bilancio in rapporto alla composizione della spesa*
 - 7.3. La spesa per il personale regionale*
 - 7.4. La spesa per il servizio del debito*
 - 7.5. La copertura dei residui perenti*
- 8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni**

1. Premessa

Punto di partenza, nel processo di costruzione degli equilibri di bilancio da parte del livello regionale, restano in ogni caso risoluzioni e decisioni assunte con la manovra di finanza pubblica, tramite la quale si forma lo scenario di fondo su cui si innestano poi le politiche di bilancio di ciascun centro autonomo di spesa.

Di qui, perciò, occorre muovere, per ricostruire il significato di ciascuna politica, specie quelle delle Regioni che alla formazione di quel quadro generale sono chiamate con il parere da esprimere, in sede di Conferenza, sia sul DEPEF, sia sulla finanziaria.

I primi paragrafi che seguono servono perciò a mettere in chiaro le principali inclinazioni assunte dalle manovre di finanza pubblica negli anni 1995, 1996 e 1997 con riguardo agli effetti per il comparto regionale. Il che è necessario complemento per calibrare giudizi e valutazioni su ogni singola politica di bilancio, misurandola nel riscontro referenziale del quadro complessivo da cui trae le coordinate di coerenza.

2. Il quadro generale di riferimento nella costruzione del bilancio regionale.

Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995

Il DPEF 1995-1997 ha tracciato gli indirizzi per una manovra di bilancio in grado di ricondurre le tendenze di finanza pubblica verso obiettivi in linea con gli indici di convergenza richiesti a livello europeo.

Il programma di stabilizzazione del debito pubblico, delineato dal DPEF nel luglio 1994 fissava al 1996 l'inversione del rapporto debito pubblico/PIL e, in coerenza, l'obiettivo di fabbisogno dell'anno a livello di 138.600 miliardi.

La manovra impostata a settembre ha previsto una correzione del fabbisogno tendenziale dell'ordine di 50.000 miliardi ripartito in modo pressoché uguale fra riduzioni di spesa e aumenti di entrata.

Gli andamenti registrati nella seconda metà del 1994 e all'inizio dell'anno '95, sia sul piano dell'economia reale che di quella finanziaria, hanno posto all'evidenza fattori destinati ad influire sull'evoluzione dei conti pubblici e sulle previsioni formulate nel mese di luglio. Di qui, l'esigenza di interventi aggiuntivi.

Per quanto riguarda gli aspetti normativi, c'è da dire che l'azione correttiva per il 1995 si è articolata in tre tempi: i provvedimenti di luglio sul contenzioso fiscale

[d.l. 452/94 confluito in parte nel dl 564/94] e sul condono edilizio [d.l. 468/94], le correzioni apportate a settembre al bilancio a legislazione vigente [legge 726/94] dalla legge finanziaria [legge 725/94] e dai due provvedimenti di accompagnamento [leggi 724/94 e 656 del 1994 di conversione del d.l. 564/94]; infine, le misure attuate con decretazione d'urgenza nel mese di febbraio [dl 41/95] e convertite il 22 marzo 1995.

L'intento correttivo si è tradotto in un complesso di misure di contenimento dei flussi di cassa per circa 69.000 miliardi, di cui circa 30.000 miliardi di minore spesa e circa 39.000 miliardi di maggiori entrate.

Sul versante della spesa, che è quello di maggiore interesse per il comparto regionale, gli interventi hanno fra l'altro riguardato il contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale. Quanto al primo, i risparmi attesi erano dell'ordine di 6.000 miliardi e hanno fatto conto sul contenimento degli acquisti per beni e servizi da parte delle usl [3.060 mld], sulla ristrutturazione della rete ospedaliera, sulla fissazione di limiti più rigorosi alle nuove assunzioni.

Al contenimento della spesa farmaceutica erano dirette le norme sulla revisione dei prezzi delle specialità medicinali [v. tuttavia art. 14, d.l. 3 agosto 1995 n. 320], nonché la ridefinizione dei limiti di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica.

Quanto ai minori trasferimenti agli enti territoriali, essi hanno interessato anche le Regioni con un'ulteriore riduzione di risorse, rispetto al 1994, accentuata soprattutto con la manovra aggiuntiva di febbraio.

Gli effetti di contenimento hanno particolarmente inciso: I) il versante delle risorse proprie destinate al finanziamento delle funzioni normali; II) i trasferimenti settoriali; III) il finanziamento della spesa per l'assistenza sanitaria.

Quanto alle risorse proprie meritano considerazione le disposizioni recate in tema di determinazione del fondo comune regionale. L'art. 34, 1° comma, del provvedimento collegato alla finanziaria '95 [L. 724] ha ridotto in via permanente, a partire dal 1995, la percentuale del gettito dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali [dal 3,1% al 2,3%]; percentuale, valeyole per il calcolo del fondo comune ex art. 8 della legge 281 del 1970.

Il predetto metodo, pur restando nell'ambito di una prassi da tempo invalsa, ha mancato tuttavia di mantenere tale percentuale nella coerenza dell'attualizzazione del

fondo comune al tasso programmato di inflazione, il cui scarto a partire dal 1993 è semmai peggiorato a causa dell'evoluzione dei *trends* di riscossione della tassa automobilistica sempre inferiore a quanto previsto in sede nazionale e destinata [per la quota ex erario] a ricomporre il quadro delle risorse a fronte di corrispondente decurtazione del fondo comune [per ulteriori ragguagli si veda: Volume I° di Parte generale].

Va infine considerato che la manovra complessiva si è completata con le misure urgenti recate dal decreto legge n. 41 del febbraio '95, a riguardo del quale sono da fare due considerazioni: la prima per notare che il tasso di inflazione programmato è stato allineato per 0,5 di punto percentuale con ulteriore riduzione in termini reali del fondo comune come sopra determinato. La seconda per evidenziare la riduzione degli stanziamenti di bilancio per varie categorie di spese e percentuali differenziate [art. 2, comma 2], fra le quali [Categoria V] anche il fondo comune regionale [cap 5926: 8361,5 mld], ridotto perciò del 5%.

A riguardo dei trasferimenti settoriali, le riduzioni, disposte con il d.l. 41, hanno riguardato - questa volta nella misura del 3% - la categoria XII^A, ivi compreso il capitolo 7081 del Ministero del bilancio che finanziava il fondo per programmi regionali di sviluppo [art. 9 legge 281 del 1970], nonché i limiti di impegno di cui alle leggi n. 153 del 1975 [agricoltura], n. 352 del 1976 [agricoltura], n. 403 del 1977 [agricoltura], nonché le leggi confluite nel predetto fondo ai sensi dell'art. 12 della legge 537 del 1993 [fra queste: energia, parcheggi, piste ciclabili, patrimonio storico e artistico].

L'elenco che segue chiarisce l'articolazione dei tagli operati nel febbraio '95 sui trasferimenti alle Regioni per interventi di sviluppo:

TAB 1/ER

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

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

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

I suesposti dati mettono in chiaro l'importo complessivo delle riduzioni, in relazione alle quali particolare segnalazione meritano quelle dell'art. 1 e dell'art. 10; quest'ultima, poi, interviene ulteriormente sul finanziamento di competenze che all'atto del trasferimento alle Regioni [l. 537/93] erano già state decurtate del 15%. A proposito di che, questa Corte non ha mancato di esprimere il proprio avviso in occasione del primo referto sulla finanza regionale reso lo scorso anno [gennaio 1996 - Sez. riun. 1/96], ove con riguardo a tale metodo di riduzione di risorse ha evidenziato perplessità sul rispetto della garanzia offerta dall'art. 27 della legge 468 del 1978. Il che va ulteriormente confermato, specie con riferimento alle riduzioni concernenti limiti di impegno che, avendo ad oggetto spese non comprimibili, implicano il venir meno di corrispondente copertura da parte dei mezzi statali cui consegue il necessario sostegno di risorse libere regionali. In assenza di una puntuale individuazione di copertura riferita ai singoli bilanci regionali, annuali e pluriennali non può dirsi correttamente assolto l'onere di garanzia imposto dall'art. 27 della 468.

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

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

Le indicate decisioni di finanza pubblica hanno costituito imprescindibile referenza per la costruzione del bilancio 1995 dell'Emilia Romagna, chiamata a far fronte ad una ricomposizione programmatica in coerenza con i vincoli imposti dal quadro nazionale.

Prima di riferire su tali scelte e sulla gestione del bilancio così formato, è opportuno richiamare altresì le principali linee lungo le quali è venuto ulteriormente evolvendo il quadro decisionale in tema di finanza pubblica con i provvedimenti adottati per il 1996 e sulla base di quelli approvati e/o in corso di approvazione per il '97.

2.1. Segue: gli anni '96 e '97

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

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

La manovra '96 ha istituito poi due nuovi tributi propri regionali: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Sul versante dell'autonomia regionale, la disciplina introdotta nel '96 desta non poche perplessità. I trasferimenti aboliti e sostituiti dalla quota dell'accisa erano per gran parte liberi da vincoli [fondo comune e quota libera del fondo di sviluppo], mentre nella quota attribuita figurano 4.175 miliardi per fondo riequilibrio disavanzi aziende di trasporto a destinazione vincolata, nonché 2.939 miliardi sostitutivi dei finanziamenti per i programmati interventi pluriennali nel settore agricolo-forestale di cui: 1.129,6 miliardi per interventi nel settore medesimo e 1.810 miliardi per annualità e contributi in conto interessi. In totale 7.114 miliardi, a coprire i quali non bastano certo i 6.862 miliardi della quota di accisa attribuita per il '96 con il conseguente sostegno cui sono chiamate risorse libere regionali, mentre la stessa sostituzione del fondo comune ex art. 8 della 281 viene ricompresa nello slittamento del perequativo. Da dire poi che a tutt'oggi manca a livello regionale qualunque concreta previsività in ordine alla ripartizione del fondo perequativo

[4.418 mld]; il quale, nel suo dipendere dai risultati di gettito '96 dell'accisa sulla benzina, rende incerte le previsioni in entrata oltreché dei bilanci regionali 1996, anche di quelli seguenti.

In ordine a tali misure la Corte si è espressa lo scorso anno, evidenziando il metodo non puntuale mediante il quale si è pervenuti ad una riduzione delle risorse destinate al comparto regionale; va aggiunto altresì che esse non sono valse ad ampliare l'autonomia finanziaria per quanto nel meccanismo di sostituzione a soffrime è stato proprio il margine riservato alle disponibilità libere da vincoli.

Per quanto riguarda gli altri tributi istituiti, seppure non vi sia ancora certezza sui risultati dell'anno '96, le stime indicano che la tassa per il diritto allo studio dovrebbe dare un gettito di 152 miliardi e il tributo per il deposito dei rifiuti in discarica un gettito di 1.049 miliardi; in totale 1.201 miliardi. Ora il 46% [pari a 550 mld] sostituisce il gettito di due tributi soppressi: uno "proprio", l'ARIET [450 mld] e uno in compartecipazione [la quota fissa sulla tassa universitaria: 100 mld]. C'è da dire poi che il gettito della tassa per il diritto allo studio è interamente vincolata, mentre vincoli di destinazione sussistono anche per il 30% del gettito del tributo per il conferimento in discarica [il 10% va trasferito alle Province; il 20% è destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero, la bonifica dei suoli inquinati, il finanziamento dell'Agenzia regionale per l'ambiente, lo sviluppo delle aree naturali protette].

Non minori interrogativi destano le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96]. Sul piano dei principi è da registrare l'ispirazione in senso federalista, di cui la delega al Governo per il riordino della finanza regionale e locale dovrebbe rappresentare un più deciso avvio in direzione dell'autonomia regionale, per la cui realizzazione sono del resto individuati passaggi chiave valevoli ad innescare un processo di progressiva alimentazione.

Questa scommessa sui valori dell'autonomia e del regionalismo si coniuga tuttavia, nel periodo transitorio, con il sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse; senza che peraltro vi corrisponda - quanto meno nel suo primo avvio - una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria.

Non a caso, l'istituzione dell'IREP - 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 la principale idea di fondo, animatrice di tutto il progetto; il superamento, cioè, di una prassi interpretativa dell'art.119 cost. in senso eccessivamente restrittivo dell'autonomia tributaria delle Regioni con l'obiettivo di una più coerente ripartizione *ratione materiae* dell'ambito delle "competenze" fra Stato e Regioni. Il che, con specifico riferimento all'IREP, presupponeva l'esigenza di assicurare alle Regioni una libertà di aliquota da esercitare entro un margine fissato con legge dello Stato. Un margine che, stabilito infatti nell'1%, è peraltro slittato di due anni prosciugando così, per tutto il periodo transitorio, il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Va pure detto a riguardo che sul gettito IREP grava un vincolo, sino ad limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute; tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di prosciugare e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Ad essere poi immediatamente messe a regime sono non poche disposizioni di finanza regionale e sanitaria che pesano sui bilanci delle Regioni con tagli nei trasferimenti e ulteriore richiesta di sostegno per decisioni neppure pertinenti con l'autonoma responsabilità di questo livello di governo.

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

L'articolo 1, comma 150 della legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria per il '97] dispone la riduzione del 6% al fondo perequativo previsto a integrazione dei trasferimenti soppressi [art.3, comma 2, legge 549/95]. Si tratta di una decurtazione di entrate per 630 miliardi che - nei limiti in cui non fosse recuperabile ai bilanci regionali in base alla consentita maggiorazione di addizionale sull'imposta sul gas metano e all'aumento della tassa sulla benzina - finirebbe allora col risolversi nell'aggiramento a quanto disposto dall'art. 27, legge 468 del '78 [Corte cost. sentenza n.92/'81].

Altro aspetto da considerare, anch'esso destinato a ripercuotersi in termini

restrittivi sulla finanza regionale, è in quanto previsto all'art. 8, comma 5 del d.l. di completamento della manovra '97 [d.l. 669/96 convertito con legge 28.2.1997 n. 30], laddove anche con riferimento alle Regioni viene stabilito un limite di accesso ai propri conti di tesoreria il cui tiraggio mensile cumulato non può eccedere i pagamenti effettuati nel 1996, incrementati del tasso di inflazione. Orbene, la norma all'apparenza neutra ha in realtà effetti di contingentamento sulle disponibilità di cassa con il conseguente rallentamento dei pagamenti e ricaduta sulla capacità di spesa delle Regioni, tanto più meritevole di attenzione per ciò che concerne in particolare il versante dell'assistenza sanitaria e le eventuali conseguenze collegabili alla necessità di ricorrere ad anticipazioni di cassa.

Proprio in materia di assistenza sanitaria alcune disposizioni non mancano poi di destare preoccupazione.

Ed invero, duplice è il varco per il cui tramite si creano le premesse di ulteriori oneri per i bilanci regionali originati da decisioni assunte dal Governo centrale.

In primo luogo la spesa farmaceutica, il cui tetto massimo, fissato dalla legge 724 del 1994 [art. 7, comma 5] in 9.000 miliardi per gli anni 1996 e 1997, passa dapprima a 10.377 miliardi [art. 2, comma 11, legge 549 del 1995: + 8%; d.l. 21 ottobre 1996 n. 536 convertito con L. 648/96: + 14%] e cresce ancora nel 1996 [v. d.l. 13 dicembre 1996 n. 630] sino a 11.100 miliardi. Questa maggiore spesa è addossata totalmente 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.

Resta poi la questione dei disavanzi; a riguardo dei quali il d.d.l. 11 ottobre 1996 è stato poi trasformato in d.l. [13.12.1996 n. 630] e convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21. Sulle singole disposizioni, volte al ripiano a carico del bilancio dello Stato del debito pregresso riferibile alle gestioni liquidatorie [circa 11.000 miliardi], si dirà nella specifica parte [v. Parte III^a, par. 5.1. e 5.3.]. Due considerazioni vanno tuttavia sin d'ora anticipate. La prima, per avvisare della difficile sostenibilità per i bilanci regionali della quota destinata a rimanere a loro carico; l'altra, per registrare ancora una volta la

deroga ai principi recati dalla legge 335 del 1976 in materia di limiti all'indebitamento. E' avviso di questa Corte che, in assenza di un globale ripensamento e riforma delle regole ivi fissate a garanzia degli equilibri, la deroga a quei fondamentali principi espone i bilanci regionali al rischio di possibili squilibri. Tanto più è la preoccupazione a fronte del reiterarsi dell'accennato sistema anche con riguardo alle cosiddette nuove gestioni, 1995 e 1996, per le quali è nuovamente previsto il ripiano a carico delle Regioni mediante ricorso ad indebitamento in deroga [art. 2 d.l. 13.12.1996 n. 630, convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21].

Quanto sopra trova ulteriore motivo di preoccupazione in quanto disposto con il collegato alla finanziaria '97 [art. 1, comma 163, legge 662 del 1996], laddove viene concessa alle Regioni la possibilità di contrarre mutui con istituti di credito ordinario per la copertura 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. Tale meccanismo, se per un verso riduce la manovrabilità dei bilanci regionali facendo pesare su questi gli effetti di un sostanziale decentramento di debito pubblico, per altro verso non consente visibilità alla sua effettiva evoluzione per quanto non se ne registrano gli effetti nelle cifre desumibili sulla base delle convenzioni contabili.

Il suindicato quadro ricostruttivo delle principali linee di evoluzione delle decisioni di finanza pubblica, rinvenienti dalle manovre di bilancio dello Stato per gli anni 1995, 1996 e 1997, nonché dai provvedimenti che ne hanno completato il disegno, è lo scenario di fondo con riferimento al quale va pure giudicata la coerenza delle decisioni di bilancio autonomamente assunte in ciascuna sede regionale come pure dei comportamenti gestionali e dei risultati conseguiti. Nella cui valutazione occorre in ogni caso scontare gli effetti rinvenienti da decisioni "altre" e responsabilità riferibili a differenti livelli di governo.

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

Il carattere ancora fundamentalmente derivato della finanza regionale è alla base di quelle peculiarità che valgono a caratterizzarla rispetto alla finanza statale. Se, per un

verso, il collegamento del bilancio annuale 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 sono poi i limiti alla facoltà di indebitamento come pure il collegamento di ogni bilancio con i risultati dell'anno precedente che, nella reciproca interrelazione degli effetti e dei vincoli a garanzia dell'equilibrio, segnano peculiarità e differenze tra disciplina regionale e disciplina statale.

I limiti imposti alla spesa regionale finanziabile con mutui si giustificano con l'esigenza di mantenerne l'autorizzazione entro una definita dimensione di compatibilità economica, misurata sulla razionale evoluzione di quelle entrate proprie, tributarie e/o da compartecipazione a tributi erariali, la cui previsività pluriennale è parametro di congruente misura di copertura. Limite quantitativo dunque [25% delle entrate del Titolo I°] ma anche qualitativo, per quanto ad essere finanziabili con indebitamento sono esclusivamente spese d'investimento erogabili in capitale e concernenti ulteriori programmi di sviluppo, nonché assunzioni di partecipazioni in società finanziarie [art. 22 e 4, 3° comma, legge 335/76; art. 10, 1° comma legge 281/70 e art. 9 legge 181/82].

Così fissati i principi a presidio dell'equilibrio finanziario, sono poi le regole di costruzione del bilancio annuale e pluriennale a darvi attuazione; regole rinvenienti anche dalla specifica disciplina che ogni Regione si è data e la cui puntuale osservanza è questione cruciale nell'asseverazione dell'affidabilità delle coperture e del rispetto dei vincoli di equilibrio.

La disciplina contabile dell'Emilia Romagna - nel confronto con i principi generali fissati con la 335 - ha precisato regole e criteri stabiliti a garanzia dell'equilibrio.

La corretta distinzione fra spese per funzioni normali e spese per "ulteriori" programmi di sviluppo è l'imprescindibile crinale lungo il quale si dipana la logica della congruente copertura, specialmente ribadita dall'art. 28 della legge regionale [l.r. 6 luglio 1977 n. 31 e successive modificazioni] nel suo coerente collegamento con l'art. 19 che reca disposizioni sull'equilibrio del bilancio di competenza. La cui formazione, del resto, si svolge nello scorrimento annuale del quadro delle risorse previsivamente allocate nel bilancio pluriennale con riguardo all'evoluzione della legislazione vigente, sia statale che regionale. Previsioni che - nella coerenza degli andamenti e degli obiettivi di sviluppo

dell'economia regionale e nazionale - fungono da riscontro per la copertura finanziaria delle nuove e maggiori spese destinate a gravare su esercizi futuri [art. 5 e 6, l.r. 31/77]. Una formula generale, dunque, la quale si affida perciò allo svolgimento del principio in essa incluso tramite le puntuali discipline all'uopo recate dalla disciplina contabile regionale.

La legge 31 del '77 dell'Emilia Romagna, come riformata, stabilisce le regole per l'appostazione di entrate e spese nel pluriennale, fra le quali ultime sono comprese quelle per l'ammortamento anche di quei mutui dei quali è solo "prevista" l'autorizzazione e la stipulazione, ma al netto dei quali oneri è calcolata la capienza che i risultati differenziali offrono a nuove o maggiori spese di carattere pluriennale [art. 7, 5° comma].

Due considerazioni sono da fare. In primo luogo, per osservare come la possibilità per le Regioni di far ricorso all'indebitamento si coniughi con la coerenza degli effetti su occupazione e reddito rinvenienti dall'ulteriore spesa destinata ad investimenti per lo sviluppo. Ciò, se da un lato non esonera da un margine di capienza altresì calibrato e misurato con riguardo ai relativi oneri di ammortamento, d'altro canto è corollario di una finanza derivata nei cui nessi con il settore statale sono le ragioni stesse che impongono l'osservanza di principi generalmente vevoli a tutela degli equilibri generali di finanza pubblica. Fra questi, il divieto di far ricorso ad indebitamento per il finanziamento di spesa corrente [art. 11 comma 6 legge 468/78 come sostituito dall'art 5 della 362 del'88], che si traduce nel versante regionale nell'ulteriore e pertinente specificazione per distinguere la spesa per funzioni normali da quella per ulteriori programmi di sviluppo.

Di qui la seconda considerazione. Nel senso che a fronte di vincoli di equilibrio, recati nella 335, precisati e sviluppati dalla autonoma legislazione contabile e costituenti applicazione di principi generali di rango costituzionale, non pochi interrogativi desta quella normativa nazionale che nel più recente periodo ha introdotto consistenti e reiterate deroghe ai limiti qualitativi e quantitativi di indebitamento delle Regioni per sovvenire il debito pregresso creatosi nella gestione dell'assistenza sanitaria e/o delle aziende di trasporto e costituito quasi interamente da spesa pregressa di natura corrente; la quale, se per la parte dipendente da decisioni assunte a livello centrale deve trovare i mezzi di sostegno nel bilancio dello Stato [v. Corte costituzionale: 416/96], d'altro canto, a livello regionale esige di essere ricomposta nel rispetto dei principi contabili,

evitando il rischio di massicce assunzioni di mutui in violazione alle regole poste a presidio del vincolo dell'equilibrio [v. art. 2, d.l. 13 dicembre 1996 n. 630, convertito con la legge n. 21 del febbraio '97].

4. Il bilancio di previsione della Regione Emilia Romagna: anni 1995 e 1996

Il bilancio dell'anno '95 si costruisce sulla base delle previsioni iniziali e delle variazioni intervenute nell'anno. I dati rinvenienti dai documenti ufficiali della Regione sono di seguito ordinati per tener conto del raffronto fra previsioni iniziali e definitive; consentono altresì un primo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge r. 31 del '77.