

La suindicata tabella consente di definire la percentuale riservata alle entrate libere regionali rispetto alle assegnazioni con vincolo di destinazione, ivi comprese quelle per funzioni delegate e le risorse di provenienza comunitaria. Al netto di queste ultime, del resto, i valori indicati non cambierebbero in modo sostanziale, mentre la loro inclusione fra le entrate vincolate sembra più coerente a fronte di una disciplina che riserva allo Stato centrale i rapporti con l'UE per la definizione della programmazione delle risorse comunitarie, mentre il limitato apporto, da esercitare con la facoltà di proposta, non si traduce per le Regioni in una diretta capacità di interlocuzione nelle sedi di concertazione comunitaria.

Ciò posto i dati sopra riportati mostrano come nei cinque anni considerati le risorse regionali, al netto delle contabilità speciali [Tit. VI°] e delle entrate da mutui e prestiti [Tit. V°] siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata, mentre le entrate libere occupano una percentuale che, riferita agli stanziamenti annuali, passa dal 10,5% del 1991 al 10,9% del 1995. Evoluzione, questa, sostanzialmente confermata dagli accertamenti e di poco migliore in fase di riscossione.

Quanto detto serve a chiarire quale sia lo spazio di autonomia riservato alle Regioni e, insieme, l'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano ristretti a scelte vincolate dal livello centrale a causa della destinazione impressa alle risorse, per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti a ciascuna Regione.

Negli indicati dati percentuali è del resto la misura di un ambito di autodeterminazione che spesso viene invece impropriamente fatto coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale [v. par. 2.1., Parte II^].

Quanto all'IREP, come si è detto, molto dipenderà dal modo di esercizio della relativa delega [v. par. cit.]; il fatto è che, per la parte valevole a sostituire i contributi

sanitari, nulla si modifica in fatto di libere scelte. Per il resto, molto dipenderà dai trasferimenti correlativamente aboliti mentre, relativamente alla pur prevista libertà di aliquota su IREP e su IRPEF, slittamento e rispettivamente riserva allo Stato per due anni, si traducono, per la tanto auspicata autonomia, in un rinvio della questione.

Resta intanto il fatto che, a voler definire ambito e limiti attuali dell'autonomia regionale, non è possibile prescindere dal riferimento a due aspetti fra loro concorrenti e altrettanto influenti. Il primo è in rapporto al margine di risorse liberamente disponibili e le suindicate percentuali ne sono rappresentazione quantitativa. L'altro riguarda la manovrabilità delle entrate; include potere e autonomia fiscale, si coniuga altresì con una assunzione di responsabilità nel rapporto diretto con le collettività amministrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale a seguito della delega recata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali, laddove lo sviluppo legandosi all'idea di governo del territorio postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale.

6.4. Entrate proprie tributarie e devolute

Ulteriori considerazioni sono da fare in ordine alla evoluzione e alla gestione delle entrate proprie tributarie nel raffronto con quelle devolute [Tit. I°, cat. 1^a e 2^a].

Le tabelle seguenti espongono i dati relativi alle entrate proprie regionali con distinta considerazione per quelle di natura tributaria e per quelle devolute dallo Stato per il finanziamento delle funzioni normali.

Quanto alle prime, il margine di discrezionalità nell'applicazione delle percentuali di addizione o sovraimposizione dà la misura entro cui la leva fiscale può essere concretamente esercitata. Non così per le altre, il cui andamento riflette invece le politiche e gli obiettivi annuali di finanza pubblica definiti dallo Stato.

I dati di seguito esposti sono tratti dai rendiconti consuntivi degli anni 1990-1995 dell'Emilia Romagna e riferiti agli accertamenti e alle riscossioni [per gli stanziamenti iniziali e finali: v. Allegati 1 e 2/ER]:

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE

ANNI 1990 - 1995

Accertamenti

(in milioni)

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
100	(1)	150	664	344,31	376	-43,46	469	24,74	358	-23,60	285	-20,41
150	(2)	20.597	23.996	16,50	22.832	-4,85	22.419	-1,81	21.843	-2,57	21.982	0,64
200	(3)	134.486	218.721	62,63	236.270	8,02	573.752	142,84	552.537	-3,70	548.582	-0,72
220	(4)		11.377	100,00	11.146	-2,03	12.357	10,86	53.389	332,07	68.064	27,49
240	(5)		19.229	100,00	44.884	133,42	60.253	34,24	95.911	59,18	111.694	16,46
300	(6)	7.622	7.593	-0,38	7.971	4,98	9.009	13,02	6.313	-29,92	14.044	122,46
TOTALE TIT. 1, CAT. 1		162.854	281.580	72,90	323.479	14,88	678.259	109,68	730.351	7,68	764.651	4,70
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
1150	(7)	5.858	6.151	5,00	6.428	4,50	0	-100,00	0		0	
1155	(8)	166	82	-50,65	71	-13,26	43	-39,85	43	0,13	50	15,48
1200	(9)	475.072	500.773	5,41	497.622	-0,63	155.551	-68,74	164.274	5,61	164.083	-0,12
1202	(10)								2.499	100,00	0	-100,00
TOTALE TIT. 1, CAT. 2		481.097	507.007	5,39	504.121	-0,57	155.594	-69,14	166.816	7,21	164.132	-1,61
TOTALE GENERALE		643.952	788.587	22,46	827.600	4,95	833.853	0,76	897.168	7,59	928.783	3,52

FONTE: dati di rendiconto Regione Emilia Romagna (anni vari)

LEGENDA:

(1) - beni del demanio e del patrimonio indisponibile (art. 1 lett. A L. 281/70);

(2) - D.lgs n. 230/91, tasse sulle concessioni regionali;

(3) - ACI;

(4) - ARIET;

(5) - ARISGAM;

(6) - tasse universitarie;

(7) - EX ILOR;

(8) - EX ILOR;

(9) - fondo comune art. 8 L. 281/70;

(10) - art. 12 comma 1 L. 537/93

TAB 9/ER

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE											
ANNI 1990 - 1995											
Riscossioni (cassa)											
(in milioni)											

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
100	(1)	150	664	344,31	376	-43,46	469	24,74	358	-23,60	285	-20,41
150	(2)	20.597	23.996	16,50	22.832	-4,85	22.419	-1,81	21.843	-2,57	21.982	0,64
200	(3)	134.486	218.721	62,63	236.270	8,02	565.992	139,55	553.327	-2,24	547.413	-1,07
220	(4)		11.377	100,00	11.146	-2,03	12.357	10,86	53.389	332,07	68.064	27,49
240	(5)		19.229	100,00	44.884	133,42	60.253	34,24	95.911	59,18	111.694	16,46
300	(6)	7.622	7.593	-0,38	7.971	4,98	9.009	13,02	6.313	-29,92	14.044	122,46
TOTALE TIT.1, CAT. 1		162.854	281.580	72,90	323.479	14,88	670.499	107,28	731.141	9,04	763.483	4,42
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
1150	(7)	5.858	6.151	5,00	6.428	4,50	0	-100,00	0		0	
1155	(8)	166	82	-50,65	71	-13,26	43	-39,85	43	0,13	50	15,48
1200	(9)	415.108	555.629	33,85	511.087	-8,02	149.176	-70,81	170.974	14,61	164.083	-4,03
1202	(10)								2.499	100,00	0	-100,00
TOTALE TIT.1, CAT. 2		421.133	561.862	33,42	517.587	-7,88	149.219	-71,17	173.516	16,28	164.132	-5,41
TOTALE GENERALE		583.987	843.443	44,43	841.066	-0,28	819.718	-2,54	904.657	10,36	927.615	2,54

FONTE: dati di rendiconto Regione Emilia Romagna (anni vari)

LEGENDA:

vedi tabella precedente

I suesposti dati consentono innanzitutto di ricostruire l'evoluzione delle assegnazioni per fondo comune. Queste, a partire dall'anno '93, flettono in misura considerevole nel quadro delle misure volte a compensarne la riduzione con altrettante risorse rinvenienti dalla quota della tassa automobilistica di spettanza dell'erario. Il d.lgs. 504 del 1992 ha dato attuazione alla delega recata all'art. 4 della legge 421 del 1992, mentre la finanziaria 1993, all'art. 4, comma 6, ha disposto che il fondo comune venisse ripartito assicurando alle Regioni le stesse risorse dell'anno precedente [1992] riducendo perciò dal 15% al 3,10% [comma 5] la quota percentuale dell'imposta di fabbricazione di cui all'art. 8 della legge 281 del 1970.

Seppure il descritto quadro normativo serva a spiegare la riduzione determinatasi nell'assegnazione per fondo comune, per altro verso non giustifica la complessiva flessione nel *trend* di finanziamento che, pur nella nuova composizione dei cespiti di entrata, avrebbe per legge dovuto assicurare le medesime risorse. Da dire invece che con il nuovo sistema l'Emilia Romagna ha sofferto, nel triennio 1993-1995, una complessiva decurtazione di entrate di 150.114 milioni.

La seguente tabella ricostruisce e dà dimostrazione dell'indicata diminuzione di risorse, a chiarimento della quale va poi detto che in essa figurano fondo comune e tassa automobilistica *ante* e *post* riforma; l'importo del fondo comune, come da prassi costantemente seguita, è aggiornato annualmente sulla base del tasso programmato di inflazione [v. in termini: Corte cost. 394/1991]. A confronto sono i *trends* di finanziamento calcolati secondo il vecchio e il nuovo sistema i quali, a stare a quanto stabilito dalle richiamate disposizioni, avrebbero dovuto coincidere e non comportare riduzione di risorse rispetto al precedente sistema di finanziamento.

TAB 10/ER

FONDO COMUNE E TASSA AUTOMOBILISTICA (prima e dopo la riforma introdotta con il d.lgs. 504/1992) ANNI 1992 - 1995 (accertamenti) (in milioni)					
---	--	--	--	--	--

	1992	1993	1994	1995	NOTE
A) ANTE RIFORMA 1992					
-Fondo comune	497.622	516.675 (+4%)	534.013 (+3,5%)	549.395 (+3%)	- F.C. + Tasso programmato d'inflazione
-Tassa Reg. auto	236.270	236.270	236.270	236.270	- Senza aumenti
TOTALE A)	733.892	752.945	770.283	785.665	
B) POST RIFORMA 1992					
-Fondo comune (*)		155.551	164.274	164.083	
-Tassa Reg. auto (*)		573.752	552.537	548.582	
TOTALE B)		729.303	716.811	712.665	
DIFFERENZA (valore assoluto) (B-A)		-23.642	-53.472	-73.000	
DIFFERENZA (percentuale) (B-A) / A		-3,14	-6,94	-9,29	

FONTE: Elaborazione Corte dei conti sui dati di rendiconto Regione Emilia Romagna

(*) i dati sono stati rideterminati con D.M. Tesoro 30.01.1997 (in GU 28.02.1997, sg n. 49) con ulteriore aggravio destinato a ripercuotersi sui bilanci '96 e '97

Particolare attenzione meritano i dati del 1995 ove la riduzione di risorse rinveniente dal nuovo sistema si risolve in una diminuzione di entrate proprie per 73.000 milioni rispetto a quanto la Regione avrebbe viceversa percepito con la disciplina precedente.

Occorre evitare che riforme dichiaratamente ispirate all'autonomia regionale, nella ricerca di sollievo al fabbisogno del settore statale, si risolvano sostanzialmente in una sua compressione. Tagli di risorse, se necessari, devono mantenersi nella logica perseguita e nella trasparenza delle soluzioni legislativamente adottate, ad evitare che il margine di discrezionalità applicativa ponga in tensione criteri e regole che sono diretta attuazione di principi di rango costituzionale [v. Corte cost. 8.6.1981 n. 92, in relazione ad art. 27 legge 468 del '78].

6.5. La capacità fiscale della Regione Emilia Romagna

Ciò posto, ulteriore esame riguarda la capacità di sforzo fiscale riscontrabile sulla base dei medesimi dati. Vengono in considerazione a tale riguardo quei tributi propri regionali relativamente ai quali è consentita un potestà impositiva propria mediante l'introduzione di addizionali o sovrimposte ai tributi erariali. Il che vale: a) per la tassa sulle concessioni regionali la quale offre la possibilità di maggiorazioni entro la misura del 20% degli importi dell'anno precedente o dell'incremento maggiore delle tasse di concessione governativa; b) per la tassa automobilistica regionale; c) per le tasse universitarie [queste, dal '96 vincolate nella destinazione]. Altrettanto è a dirsi per le addizionali su: I) imposta erariale di trascrizione [ARIET]; II) imposta sul consumo del gas metano [ARISGAM]; III) imposta sulle concessioni statali. L'imposta regionale sulla benzina non è stata istituita in Emilia Romagna, al pari di quanto avvenuto in tutte le altre Regioni, ad eccezione della Puglia che vi era obbligata ai sensi dell'art. 20 della legge 68 del 1993. Sui motivi che spiegano il mancato successo di tale ultima imposta il rinvio è a quanto detto nella parte generale della relazione [Parte II^a, par. 2.1], seppure sia da notare come in Emilia Romagna siano state ormai superate con la prevista istituzione di tale imposta a partire dall'anno 1997.

Quanto alla capacità di sforzo fiscale, va precisato come essa comprenda due aspetti fondamentalmente connessi. L'uno riguarda il margine di manovra sulle aliquote e

perciò la pressione sui contribuenti che la Regione intende esercitare; l'altro gioca in un quadro più ampio, per quanto la ritraibilità di maggiori risorse mediante la leva fiscale si coniughi con la crescita delle basi imponibili e in definitiva presupponga la previsione di maggiori entrate in rapporto all'ampliarsi della ricchezza prodotta con lo sviluppo. E' un tema che tanto più diviene attuale con riguardo al processo di riforma per il quale è la delega recata nel collegato alla finanziaria '97. Da dire che l'Emilia Romagna sembra aver decisamente imboccato la seconda delle due alternative, dal momento che, mentre non ha portato sino al limite massimo la leva fiscale, per altro verso, non ha mancato di assicurare una consistente alimentazione di entrate tributarie proprie.

La tabella 8/ER, cui si rimanda, mostra l'evoluzione dei tributi propri manovrabili [Tit. I°, Cat. 1^] i cui dati, a partire dal '93, vanno tuttavia resi omogenei depurandoli della quota di tassa automobilistica che sarebbe spettata all'erario secondo la precedente disciplina [337.481 ml, 316.267 ml, 312.311 ml]. In termini di capacità fiscale, gli effetti sulle entrate accertate si misurano percentualmente nella crescita che il '95 realizza rispetto all'anno '90, pari al 177,7%.

Differente è invece l'andamento delle risorse proprie rinvenienti da entrate devolute [Tit. I°, Cat. 2^], laddove il confronto fra i medesimi dati, resi ugualmente omogenei [164.132 ml + 312.311 ml], mostra una flessione del 0,97% rispetto all'anno 1990.

Ad analogo risultato si perviene mediante la ricostruzione operata con la seguente tabella, ove le entrate tributarie sono riportate al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, sommata invece all'importo del fondo comune.

TAB 11/ER

INDICE DI CAPACITA' FISCALE ENTRATE TRIBUTARIE E FONDO COMUNE - % COMPOSIZIONE ANNI 1990 - 1995 (in miliardi)						
--	--	--	--	--	--	--

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
a) tit. I° cat. I° (E.trib.accert.)	163	282	323	341	414	453
- variaz. %		+72,9	+14,8	+5,6	+21,4	+9,4
b) f. com. * + taxa autom. d.l.vo. 504/92	454	480	476	471	461	455
- variaz. %		+5,7	-0,8	-1,1	-2,1	-1,3
c) a + b	617	762	799	812	875	908
- variaz. %		+23,5	+4,8	+1,6	+7,7	+3,8
d) a / c %	26,4	37,0	40,4	42,0	47,3	49,8
- variaz. %		+10,6	+3,4	+1,6	+5,3	+2,5

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

* Per gli anni 1993, 1994, 1995 l'importo degli accertamenti per entrate tributarie è al netto della quota ex erariale della taxa automobilistica, portata invece in aumento all'importo del fondo comune per rendere omogenea la serie storica dei dati. Inoltre l'importo del fondo comune è al netto del recupero in favore del fondo trasporti.

La lettura dei dati conferma come il miglioramento rispetto all'anno precedente, in termini di acquisizione di maggior margine di autonomia fiscale, sia da attribuire esclusivamente alla capacità fiscale regionale [lett. a], mentre si riducono le risorse devolute [lett. b: fondo comune + quota ex erario di taxa automobilistica]. Nella serie storica 1990-1995, la percentuale delle entrate tributarie guadagna rispetto a quelle devolute, passando dal 26,4% del 1990 al 49,8% nel '95 [lett. d].

In relazione a quanto detto, una attenzione particolare merita l'addizionale sull'imposta erariale di trascrizione [ARIET]. E', questo, uno dei tributi più dinamici fra quelli attribuiti alle Regioni. In Emilia Romagna esso ha assicurato considerevole crescita di entrate fiscali percentualmente pari, negli ultimi tre anni, al 466,6%. Tale tributo, a partire dal 1° gennaio 1996, è stato tuttavia sottratto alle Regioni per essere attribuito alle Province [legge 549/95]. Nel quadro dell'incentivazione allo sforzo fiscale, le Regioni che maggiormente si sono attivate nel renderlo produttivo non vedono certamente premiato il loro positivo impegno.

6.6. L'indebitamento regionale

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1995 ascende a 814 miliardi e per tale importo risulta contabilmente iscritta nel conto del patrimonio con un miglioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 43 miliardi.

Nella seguente tabella sono esposti i dati relativi agli anni 1990-1995:

TAB 12/ER

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE						
ANNI 1990-1995						
						(in miliardi)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Consistenza al 1.1.	279	342	374	353	667	858
in aumento	80	50	0	338*	229**	0
in diminuzione	16	18	21	24	38	43
Consistenza al 31.12	342	374	353	667	858	814***

FONTE: Conto del patrimonio e Rendiconto generale Regione Emilia Romagna (anni vari)

* 338 mld per quota regionale disavanzo sanità anno '90

** 229 mld per quota regionale disavanzo sanità anno '91

*** di cui 273 mld a copertura di investimenti regionali e 541 mld per quota regionale disavanzi sanità.

a commento dei quali, vale notare come l'evoluzione in crescita, riscontrabile per gli anni 1993 e 1994 e che si consolida nel 1995, sia da porre in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [338 miliardi a copertura del disavanzo 1990 e 229 miliardi per il disavanzo 1991]. Nell'anno 1995 non risultano stipulati, con oneri a carico della Regione, ulteriori mutui per tale finalità con conseguente miglioramento del *trend* [- 43 mld].

Non sono, per coerenza, iscritti nel conto del patrimonio le passività corrispondenti ai mutui con oneri a carico del bilancio Stato, sia a fronte dei disavanzi pregressi per sanità [68,6 mld, con la Cassa dd.pp., per l'anno 1990 e 288 miliardi per gli anni 1993 e 1994], sia a fronte di altri interventi in conto capitale [124 mld]. Conseguentemente e in conformità di quanto previsto per legge - che ne accolla l'onere a carico dello Stato - di

tale debito non si tiene conto nella definizione dei limiti qualitativi e quantitativi di garanzia per l'equilibrio del bilancio regionale [v. Parte II^a, par. 4.]. Viene perciò a concretizzarsi, per questa parte, una assegnazione a favore delle Regioni di fondi vincolati al ripiano dei deficit pregressi, la cui copertura deve perciò trovare referenza con riguardo al bilancio statale.

Nondimeno, l'ampiezza e le caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocate nel contesto di una riflessione complessiva sugli equilibri del sistema di finanza pubblica. Ed invero, un progressivo decentramento di debito pubblico sul versante regionale esige che vi sia il contrappeso della creazione di reali forme di autonomia impositiva [e/o di effettiva compartecipazione]. Senza le quali, forme surrogatorie di trasferimento esigono che sul bilancio e sul conto del patrimonio dello Stato siano rinvenute altrettante rappresentazioni contabili valevoli a trasporre gli oneri finanziari di competenza in correlativi nessi di concordanza sia con riguardo alla corretta copertura, sia per una puntuale definizione di fabbisogno e debito pubblico.

Ciò detto e per tornare poi alla situazione debitoria dell'Emilia Romagna, va infine notato come nel 1995 siano stati stanziati ed erogati 149 miliardi a titolo di interessi e rimborso di quota capitale su mutui già contratti. Da dire tuttavia che, con riguardo all'art. 3 *quater* della legge 334 del 1990 e per direttiva in tal senso del Tesoro, nel bilancio regionale sono anche iscritti gli oneri a carico dello Stato per il servizio del debito a ripiano della gestione sanitaria 1990 [189,9 e 33,5 mld] rimborsati annualmente alla Regione a carico dei capitoli 5941 e 5958-Tesoro.

Seppure il predetto onere finanziario, riferito alle quote di disavanzo sanità a carico della Regione, sia autorizzato in deroga al limite quantitativo segnato dall'art. 22 della 335 del 1976, come modificato dall'art. 9 della legge 181 del '82 [25% di 929 miliardi, accertati sul Tit. I^o] e comunque risulti ancora ricompreso nell'indicato tetto, nondimeno la copertura in debito, a carico dei mezzi regionali, influisce comunque a restringere il margine richiesto per l'equilibrio del bilancio. Margine assai modesto qualora si tenga conto dell'obbligo di reiscrizione che incombe sulle economie vincolate [art. 28, 2^o comma, lett. a, legge r. di cont.], nonché l'impossibilità di utilizzare, come mezzo per la copertura delle spese normali, entrate destinate ad ulteriori programmi di sviluppo e/o da mutui [art. 19, 2^o comma, l.r.].

In questo quadro di riferimento assume adeguati contorni valutativi 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. Referto sulla finanza regionale - Sez. Riun., Delib. 1/1996]. 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 reiscrivere 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 è unica 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 in una retroazione degli squilibri a carico del settore statale.

A proposito di ciò, va pur detto che i dati del rendiconto dell'Emilia Romagna, come pure le puntuali notizie trasmesse dall'amministrazione regionale, in ordine alla consistenza della posizione debitoria in essere a fine '95, consentono di registrare positivamente la prudenza della Regione nell'accedere al credito a copertura dell'attività di spesa. Ed invero, mentre l'esposizione in debito non ha compromesso il saldo attivo

patrimoniale [v. Allegato 3/ER], il correlativo ammontare per interessi e quota capitale resta nei limiti di un equilibrio finanziario che si mantiene sul filo di una corretta manovrabilità di bilancio e nel rispetto della clausola di copertura, come definita dalla legge 335 e dalla legge di contabilità regionale.

7. Analisi strutturale ed economica della spesa regionale per l'anno 1995

Nel presente paragrafo 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.

La seguente tabella riporta le previsioni iniziali e assestate relativamente alla spesa dell'anno 1995.

TAB 13/ER

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DEL BILANCIO. PREVISIONI INIZIALI E D

	TITOLO 1 CORR.AM.M.GEN. (A)		TITOLO 1 CORROPERATIVE (B)		TOTALE CORRENTI (A+B)		TITOLO 2 C/CAPITALE (C)	
	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE
PARTE 1								
SPESE EFFETTIVE								
SEZIONE 1								
ORGANI ISTITUZIONALI	40.678	42.143	0	0	40.678	42.143	0	0
SEZIONE 2								
BILANCIO E PROGRAMMAZIONE	301.908	317.136	3.656	9.347	307.564	326.703	67.859	74.831
SEZIONE 3								
ATTIVITA' PRODUTTIVE	7.900	6.900	109.961	146.013	117.861	152.913	295.383	385.556
SEZIONE 4								
SERVIZI DEL TERRITORIO	2.450	2.850	402.630	416.991	405.080	419.841	416.761	614.517
SEZIONE 5								
SICUREZZA SOCIALE	562	551	6.465.454	6.761.105	6.466.016	6.761.656	189.750	303.927
SEZIONE 6								
CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF.	1.970	1.970	358.005	389.928	359.975	391.898	46.958	46.166
SEZIONE 7								
ONERI NON RIPARTIBILI	34.810	28.108	465.462	461.337	500.272	489.445	292.255	323.706
TOTALE PARTE 1	390.277	399.678	7.807.168	8.184.921	8.197.446	8.584.599	1.308.967	1.948.703
PARTE 2								
SPESE NON MOD. PATR. REG. LE								
SEZIONE 1								
DEPOSITO ECC. FABB. CASSA	0	0	0	0	0	0	0	0
SEZIONE 2								
RIMBORSO ANTIC. PASS. CASSA	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE PARTE 2	0	0	0	0	0	0	0	0
PARTE 3								
CONTABILITA' SPECIALI								
SEZIONE 1								
PARTITE DI GIRO	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE PARTE 3	0	0	0	0	0	0	0	0
SALDO NEGATIVO PRESUNTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE	390.277	399.678	7.807.168	8.184.921	8.197.446	8.584.599	1.308.967	1.948.703
TOTALE COMPLESSIVO	390.277	399.678	7.807.168	8.184.921	8.197.446	8.584.599	1.308.967	1.948.703

FONTE: bilancio di previsione, asseveramento e rendiconto generale 1995 Regione Emilia Romagna

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

EFINITIVE - ANNO 1995 (PARTE SPESA - Stanziamenti di competenza)

(in milioni)

TITOLO 2 INTERESSI (D)		TOTALE INVESTIMENTO (C+D)		TITOLO 3 (E)		TITOLO 4 (F)		TOTALE (A+B+C+D+E+F)	
INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE
0	0	0	0	0	0	0	0	40.678	42.143
4.386	5.086	72.245	79.917	0	0	0	0	379.809	406.620
201.163	206.245	496.547	791.801	0	0	0	0	614.408	944.714
173.494	173.494	590.255	788.011	0	0	0	0	995.335	1.207.852
3.788	3.788	193.538	307.715	0	0	0	0	6.659.554	7.069.371
3.260	3.260	50.218	49.426	0	0	0	0	410.193	441.324
44	44	292.299	323.750	84.569	84.569	0	0	877.139	897.764
386.135	391.917	1.695.102	2.340.620	84.569	84.569	0	0	9.977.116	11.009.788
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0		27.700	0	0	0	27.700
0	0	0	0		27.700	0	0	0	27.700
0	0	0	0	0	0	20.497.643	21.272.270	20.497.643	21.272.270
0	0	0	0	0	0	20.497.643	21.272.270	20.497.643	21.272.270
386.135	391.917	1.695.102	2.340.620	84.569	112.269	20.497.643	21.272.270	30.474.759	32.309.758
								387.000	172.000
386.135	391.917	1.695.102	2.340.620	84.569	112.269	20.497.643	21.272.270	30.781.759	32.481.758

Da notare che, nel passaggio dagli stanziamenti iniziali a quelli definitivi, la spesa effettiva [Parte I[^]] cresce di 1.033 miliardi [+10,3%], sostenuta soprattutto da maggiori entrate sui titoli II[°] [assegnazioni statali] e V[°] [mutui].

Nella allocazione delle maggiori entrate risultano privilegiate le attività produttive e le politiche del territorio [Sez. 3[^] e 4[^]] che rispetto alla iniziale spesa programmata si avvantaggiano percentualmente del 53,9% e del 21,4%. Nell'ambito di questi settori il maggiore incremento è per spese di investimento che nel primo caso quasi raddoppia lo stanziamento iniziale [+ 98,3%] e nell'altro caso cresce del 47,4%.

I suesposti dati danno il quadro di una programmazione regionale della attività di spesa che si dispone in direzione marcata alla volta di interventi per lo sviluppo produttivo e del rafforzamento strutturale del territorio, in coerenza con le linee tracciate dal PTR.

A riguardo, non poca influenza è esercitata tuttavia dai canali di finanziamento alla cui crescita va rapportata la scelta allocativa. Ed invero, l'assestamento del bilancio espone una crescita delle assegnazioni statali per finanziamenti vincolati nella destinazione [Tit. II[°]] e per mutui con oneri a carico dello Stato e vincolo di spesa [v. parag.4, Parte II[^]].

Anche da ciò è possibile trarre considerazioni in ordine al margine riservato all'autonomia regionale e alle scelte allocative più congeniali con la tipologia pianificatoria dello sviluppo territoriale. Il che si lega altresì con l'efficacia di interventi nella cui realizzazione la scommessa di efficienza dovrebbe essere attribuita in più larga misura alla responsabilità della Regione, senza che al vincolo finanziario rinveniente da politiche di contenimento si aggiunga poi l'ulteriore onere del vincolo di destinazione della spesa.

7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie

Per quanto si è detto, merita allora porre attenzione a quella parte delle risorse che, nell'ambito del bilancio complessivo regionale, rappresentano la parte autonoma per scrutinare quella destinazione che meglio esprime le scelte di fondo della Regione.

Le tabelle seguenti riportano le autorizzazioni definitive di spesa, gli impegni e i pagamenti distinti per analisi programmatico-sezionale, per categoria economica e per tipologia di finanziamento: