

conseguenti la precedente formulazione di cui all'art. 28 della 448. Non a caso i nuovi criteri retroagiscono al computo del disavanzo 1999 e consentono altresì un calcolo cumulativo valevole per il biennio 1999-2000, in questo caso con riduzione dello 0,2% del PIL '99.

Incentivi e strumenti operativi sono previsti per favorire il raggiungimento di tali obiettivi. Fra questi, la concessione a partire dal 2001, nei confronti degli enti adempienti, della riduzione dello 0,5% del tasso di interesse applicato sui mutui della Cassa dd.pp. in essere al 31 dicembre 1998, il cui onere di ammortamento non sia a carico dello Stato; riduzione che può arrivare all'1% in ipotesi di riduzione del disavanzo superiore allo 0,3% del PIL. Da dire che tale incentivo è destinato a operare specialmente con riguardo agli enti locali, essendo assai modesto l'ammontare dei mutui erogato dalla Cassa alle Regioni, peraltro assorbito in prevalenza da situazioni debitorie con oneri a carico del bilancio dello Stato.

Per quanto concerne le azioni correttive suggerite per ottenere il miglioramento del saldo, a quelle già indicate dall'art. 28 del collegato alla finanziaria per il '99, altre se ne aggiungono fra cui la riduzione della spesa del personale, la limitazione delle consulenze esterne, il potenziamento dei contratti di sponsorizzazione.

Nel quadro di una maggiore efficienza della spesa sanitaria, è la previsione di razionalizzazione delle procedure di acquisto, con il compito per il Governo di promuovere le necessarie intese fra le Regioni ai fini della costituzione a partire dall'anno 2000 di un organismo comune cui affidare selezione e razionalizzazione della domanda di beni e servizi delle aziende sanitarie locali.

Risparmi sono previsti in relazione alla nuova disciplina di partecipazione regionale alla spesa per prestazioni erogate in regime libero professionale [art. 28, commi 1 e 12], ove in relazione alle varie forme di attività è fissato l'ammontare massimo a carico della Regione nell'ambito di una misura che, con riguardo ai ricoveri ospedalieri, varia dal 50% al 25% della tariffa per prestazioni a carico del SSN, a fronte di una contribuzione sin qui corrisposta al 90%.

Quanto alla spesa farmaceutica, l'art. 29 della finanziaria ne ridetermina il tetto per il 2000, già previsto dalla 449 del 1997 in 11.811 miliardi [art. 36, comma 15], fissandolo

in 12.650 miliardi, con possibilità di incremento non oltre il 14% a fronte tuttavia dell'invarianza delle occorrenze finanziarie delle Regioni.

La suesposta ricostruzione delle principali misure correttive, introdotte in sede di manovre di bilancio con i collegati alle finanziarie 1998 e 1999 e previste dalla finanziaria 2000 con riguardo al comparto regionale, sono indispensabile parametro di riferimento per giudicare dei risultati conseguiti dalle Regioni nell'ambito della gestione del bilancio e della utilizzazione delle risorse a fini di sviluppo e per l'organizzazione dei servizi.

3. La riforma della disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario: principi fondamentali e norme di coordinamento nel d.lgs. 28 marzo 2000 n. 76

Il decreto legislativo 28 marzo 2000 n. 76 in attuazione della delega recata dalla legge 208/99 ha disposto l'abrogazione della legge 19 maggio 1976 n. 335 ridefinendo i principi fondamentali cui dovranno attenersi le Regioni per adeguare la propria legislazione di bilancio e contabilità. Per l'esercizio della potestà legislativa regionale è fissato un termine [31.12.2001], decorso il quale il mancato adeguamento è rilevabile quale vizio di legittimità della legge regionale di approvazione del bilancio in sede di esame da parte degli organi statali ai sensi dell'art. 127 cost. Per il periodo transitorio restano in vigore le leggi regionali di contabilità.

A) Concorso della finanza regionale con quella statale nel perseguimento degli obiettivi di stabilità finanziaria

Emergono dalla disciplina di cornice linee guida sostanzialmente rinvenienti dalla delega, ma in parte enunciative di principi ulteriori.

Così, per l'art. 1 comma 1; invero, l'esigenza a che la finanza regionale concorra con quella statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla CE, se è coerente con il ruolo che le Regioni sono destinate ad assumere nel quadro di un effettivo federalismo fiscale, tuttavia non partecipa del contenuto propriamente compreso nella delega.

Si tratta tuttavia di un'affermazione che si limita a ribadire un principio che viceversa trova fondamento nel più generale quadro delle riforme in atto; queste muovono in direzione di un maggior ruolo istituzionale riservato al versante regionale, destinato a coniugarsi con l'ampliarsi delle competenze a seguito dei trasferimenti di funzioni in attuazione della legge 59 del 1997 e, per altro verso, con l'attribuzione al livello regionale di una propria effettiva fiscalità la quale, seppure assai limitata in termini di libertà di aliquote, innova tuttavia rispetto al passato per la prevista prevalenza di entrate proprie rispetto a quelle trasferite.

La crescita di rilievo politico del livello regionale è alla base di un processo che maggiormente chiama in causa e coinvolge l'esponenzialità dei relativi Governi nell'ambito di rapporti, relazioni e responsabilità direttamente sussumibili con riguardo agli impegni che sull'Italia gravano in conseguenza della partecipazione alla CE e specialmente all'UEM. E' la stessa politica di convergenza che, nel porre come punto fermo l'esigenza della coerenza delle politiche economiche e finanziarie degli Stati, si ribalta all'interno di ciascun Paese nella sinergia delle azioni richieste ai decisori politici per una comune strategia alla volta di obiettivi da ritenere comuni.

Il che presuppone, per coerenza, un sistema di fiscalità regionale ove sussista un sufficiente grado di autonoma reperibilità di risorse, compatibile con un adeguato margine di autodeterminazione nella finalizzazione delle stesse nel quadro del perseguimento delle politiche settoriali regionali.

Questione da risolvere è allora quella di ridurre il condizionamento di una spesa sanitaria elevata e per di più determinata da decisioni esterne al livello regionale [v. a riguardo, Parte III^a, par. 7].

B) Facoltà di adozione di una legge finanziaria regionale in coerenza a quanto previsto dall'art. 11 della legge 468/78

Quello descritto è uno scenario nel quale assumono altresì significato e specifico spessore alcuni aspetti della riforma, quale - prima di tutto - la prevista possibilità di una disciplina procedurale che raccordi le politiche finanziarie; perciò, una disciplina che per l'approvazione del bilancio ricalchi le regole fissate per lo Stato e ove la previsione di una

legge finanziaria regionale sembra suggerire alla autonomia legislativa l'opportunità di un disegno di programmazione finanziaria capace altresì di riscrivere le regole dei rapporti fra Governi e Assemblee elettive. Un circuito che postula altresì il collegamento delle politiche finanziarie regionali con quella centrale per tramite di obiettivi i quali, se per un verso assumono a referenza il quadro di convergenza comunitario, si dipanano poi nella congruità delle linee di programmazione nazionale e regionali.

In questa chiave può essere letto il riferimento all'art. 11 della legge 5 agosto 1978 n. 468 contenuto all'art. 1, comma 3, della legge 76/2000 con la previsione di una legge finanziaria regionale che, al pari di quella statale, definisca annualmente il quadro finanziario con la regolazione delle grandezze, adeguandone gli effetti agli obiettivi fissati in un documento [DPEF] che, nella trasposizione a livello regionale [DPEF-R], valga a riprodurre la medesima logica di quello richiamato dall'articolo 11 della 468.

A tale proposito, un argomento di riflessione è offerto dalle disposizioni introdotte con la legge 25 giugno 1999 n. 208 in considerazione del più ampio ruolo assegnato al DPEF, ora sede della definizione programmatica della politica economica in riferimento sia ai parametri obiettivi per la stabilità, sia alle politiche strategiche per lo sviluppo. Non a caso, le modifiche all'art. 3 della 468/78 prevedono che nel DPEF sia illustrata l'"*articolazione*" degli interventi correttivi necessari a conseguire gli obiettivi fissati e definite le politiche di sviluppo quanto ad attuazione, risultati perseguiti, risorse disponibili.

L'adozione da parte delle Regioni di un sistema che faccia leva sullo strumento della legge finanziaria, raccordandolo ad un DPEF-R capace di puntualità informativa e trasparenza definitoria, significa ricalibrare i rapporti fra Governi regionali e Assemblee elettive su basi nuove tramite l'attivazione del circuito DPEFR - risoluzione del Consiglio - finanziaria e collegati. Si tratta di una impostazione metodologica e procedurale che, se accolta, potrebbe validamente contribuire a responsabilizzare il Governo regionale su obiettivi definiti e verificabili nell'ambito di una dialettica con il Consiglio che coinvolgerebbe sia la determinazione degli obiettivi, sia la verifica del loro grado di attuazione e conseguimento. Il che appare coerente con la recente riforma costituzionale che ha sin qui privilegiato il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta

regionale [l. cost. 23.11.1999 n. 1]. Perciò, più forte il Governo, legittimato dal voto diretto degli elettori, ma pure maggiore potere alle Assemblee tramite strumenti valevoli a rafforzarne indirizzo e controllo.

Restano alcuni aspetti da chiarire con riguardo all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 76/2000; in primo luogo, a riguardo di una finanziaria statale che ha recentemente assorbito i contenuti del collegato di sessione. Per altro verso, per tener conto di tale espansione contenutistica che la assimila, dal punto di vista sostanziale, alla attuale legge regionale di approvazione del bilancio cui, per giurisprudenza costituzionale, è stato riconosciuto un ambito di natura contenutistico-sostanziale non contrastante con l'art. 81 cost. [v. Corte cost. n. 331 del 1988 e n. 26 del 1991].

In altri termini, il dibattito mai sopito sulla presunta inidoneità della legge di bilancio a soddisfare le esigenze della manovra annuale, sembra non doversi porre con riguardo alla legge di bilancio regionale, ferma restando poi la possibilità di autonome scelte legislative.

A proposito delle quali e per trarre elementi dalle esperienze sin qui verificabili, una riflessione merita la possibilità ora riconosciuta alla finanziaria nazionale dall'art. 11, comma 3, lettera i-ter [sub art. 2, comma 17, legge 208/99] di inserire norme onerose purché finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia con esclusione di interventi microsettoriali. Tale norma, che introduce una deroga al sistema sin qui seguito in tema di copertura, sembra in certo senso riprodurre quelle medesime esigenze che a livello regionale si sono da tempo tradotte nella previsione di strumenti di riallocazione finanziaria [le c.d. finanziarie regionali] per la coniugazione degli obiettivi programmatici di sviluppo con il rigoroso rispetto degli equilibri di bilancio [v. a riguardo diffusamente: Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario 1990-1994 - Del. SS.RR. Collegio C/2, 1/REF/'96, Parte I, Cap. II, par. 1, pag. 36].

Il richiamo alla disciplina dell'art. 11 della 468/78 [come modificato dalla 208/99] sembra suggerire alle Regioni un percorso procedurale il quale, per un verso, scompone il quadro della legislazione e la sua evoluzione previsionale dagli obiettivi definiti con la risoluzione programmatica sul DPEF-R, mentre poi l'attuazione in finanziaria si fa carico

sia delle coerenti correzioni quantitative sui saldi, sia di riallocazioni e/o di nuove decisioni di spesa che restino tuttavia nella razionale compatibilità degli equilibri.

C) La copertura delle leggi di spesa e gli equilibri di bilancio

Copertura delle leggi di spesa ed equilibrio del bilancio restano disciplinati secondo criteri e regole che ricalcano il modello della precedente legge 335/76, senza tenere conto tuttavia della nuova e per molti versi mutata disciplina di alcuni fondamentali istituti. Il che vale a riguardo della differente impostazione procedurale rinveniente dall'eventuale adozione di DPEF-R e finanziaria, ove bilancio a legislazione vigente, correzione con la finanziaria e legge di approvazione bilancio disegnano il diverso percorso su cui misurare gli equilibri e la rete di disciplina normativa sulla quale calibrare quantificazioni e coperture delle leggi "altre". In secondo luogo il criterio - sin qui seguito dai bilanci regionali - della valutazione globale di tutte le spese contro tutte le entrate ha mostrato la sua debolezza allorché la costruzione dell'equilibrio ha fatto ricorso formale a poste di indebitamento poi sostituite in gestione con coperture per cassa tramite rallentamento dei pagamenti.

A tale riguardo al fine di corretta applicazione dell'obbligo di copertura, resta cruciale la definizione dell'equilibrio rispetto al quale misurare gli effetti di interventi legislativi che comportino nuovi oneri o minori entrate. In sostanza, si tratta di individuare il corretto rapporto tra sede di determinazione dell'equilibrio [bilancio] e sede di deliberazione di provvedimenti legislativi che incrementano le previsioni di spesa o diminuiscono quelle di entrata. Il fatto è che per l'assolvimento dell'obbligo di copertura delle leggi "altre" da quella di bilancio non può mancare una specifica comparazione fra oneri e mezzi e cioè l'esatto opposto al criterio sin qui seguito a livello di legislazione regionale - sostanzialmente confermato dall'art. 3 del d.lgs. 76/2000 - di unità e globalità di tutte le spese contro tutte le entrate. Il riferimento è alle leggi regionali che prevedono attività e interventi, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della spesa e senza obbligo per l'amministrazione di assumere impegni. Ora, nessun dubbio sulla possibilità per il legislatore regionale di deliberare oneri, non doverosi né vincolanti, senza l'esigenza di risolvere immediatamente la questione di copertura. Tuttavia

l'attualizzazione di tali oneri imporrebbe comunque di rapportarli ad un equilibrio dato [BLV] in confronto al quale individuare mezzi di specifica copertura. Da dire che sul versante regionale la legge di bilancio - cui come riferito sono consentiti momenti contenutistici di natura sostanziale [Corte cost. 331/'88 e 26/'91] - ha assolto a quelle funzioni, assorbite per lo Stato dalla legge finanziaria, tramite uno spazio normativo tipizzato in funzione degli effetti di correzione-modulazione che ricadono entro l'area di applicazione del comma quarto dell'art. 81 cost.

La previsione di un nuovo percorso procedimentale inclusivo anche per le Regioni di una legge finanziaria, per di più collegata al DPEF-R, ripropone l'esigenza di più puntuale interpretazione delle regole di copertura, specialmente avvertita nel quadro del progressivo operare della disciplina di federalismo fiscale [d.lgs. 56/2000] e con l'ampliarsi del ruolo regionale sul versante della spesa e delle politiche di sviluppo, a fronte delle quali la stessa qualità della spesa e la sua destinazione fungono da parametro per la valutazione delle coerenze sul piano degli equilibri. Da questo punto di vista, anche nel caso di mantenimento della legge di bilancio come strumento di modulazione-correzione, la legislazione di spesa nuova o maggiore va comunque collocata su un piano distinto rispetto all'equilibrio dato.

D) Le unità previsionali di base e la classificazione per funzioni-obiettivo

L'art. 10 del d.lgs. 76/2000 fissa i principi cui la legislazione regionale deve attenersi nella classificazione delle spese in bilancio. In primo luogo una ripartizione per funzioni-obiettivo, da individuare con riguardo all'esigenza di definire le politiche regionali di settore. Un bilancio strutturalmente semplificato ai fini del voto politico delle Assemblee elettive con l'accorpamento dei capitoli in unità previsionali di base costituenti al tempo stesso riferimento per la costruzione di centri di costo e di responsabilità, da incrociare con le funzioni-obiettivo.

L'esigenza di definire il prodotto dell'attività amministrativa giustifica l'introduzione di indicatori di efficacia e efficienza, mentre l'assoluto divieto di quantificazione degli stanziamenti di bilancio sulla base del criterio della spesa storica incrementale determina la necessità di misure organizzative idonee a consentire l'analisi e il controllo di costi e

rendimenti dell'attività amministrativa nonché la corretta quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi di entrata e spesa [art. 4, commi 8 e 10].

Tali disposizioni acquistano rilevante spessore sul piano dei rapporti istituzionali Consiglio-Giunta, i quali si vanno ridisegnando attorno al significato nuovo del ruolo dei Presidenti delle Regioni nell'attività di governo e nella definizione programmatica degli obiettivi. A bilanciare il più alto livello di autonomia e responsabilità è l'esigenza di riservare effettività all'indirizzo e al controllo delle Assemblee.

E proprio a garanzia di questa nuova filosofia nella ripartizione dei ruoli, le linee di azione programmatica del Governo postulano chiarezza definitoria valevole ad offrire parametri adeguati per la misurazione a consuntivo del grado di realizzazione dei risultati perseguiti.

Ciò posto, una considerazione va fatta per chiarire come l'introduzione con la legge 76/2000 delle unità previsionali di base non ha eliminato i capitoli di bilancio, i quali in quanto unità elementari vanno conservati ai fini della gestione e della rendicontazione [art. 10, comma 2, n.3]. Se questo è vero, l'esigenza è di corretta lettura dell'art. 26 dal momento che il conto del bilancio, quale elemento del rendiconto annuale, se per un verso deve assumere un carattere espositivo analogo al bilancio di previsione tramite una medesima classificazione per funzioni-obiettivo e UPB, nondimeno reca altresì l'esigenza di quella ripartizione in capitoli che è prevista per il conto del bilancio Stato dalla legge 94 del 1997 [artt. 4, l. comma, lett. c] e dall'art. 13 del d.lgs. 297 del 1997; normativa, questa, cui la delega recata dalla legge 208 del '99 ha fatto specifico riferimento e valevole a circoscrivere i limiti riservati al legislatore delegato. Del resto non sarebbe giustificata una maggiore garanzia riservata al Parlamento nazionale in sede di approvazione del rendiconto e di controllo sui risultati della gestione da parte del Governo centrale, a fronte invece di un ridotto ambito di conoscenza e controllo assegnato ai Consigli regionali, laddove istituti di democrazia, quale quello dei controlli delle Assemblee elettive, assumono pari dignità e postulano medesime garanzie.

E) Indebitamento regionale ed equilibrio del bilancio

L'art. 23 della legge 76/2000 mantiene ferma la stessa logica di fondo della 335/76 del resto basata su principi rinvenienti dalla originaria legge finanziaria regionale del 1970

[art. 10, legge 16.5.1970 n.281]. Assunto di base è che alle diverse forme di indebitamento le Regioni possano ricorrere ma con duplice limite: qualitativo, per finanziare esclusivamente spese di investimento; quantitativo quanto agli oneri complessivi non superiori al 25% delle entrate proprie non vincolate. Quanto al primo dei due limiti va pure considerato che spese di investimento sono sia quelle autonomamente decise dalla Regione nel quadro di interventi per ulteriori programmi di sviluppo, sia quelle finanziate con trasferimenti statali a destinazione vincolata per la realizzazione di programmi di interesse nazionale e/o per calamità nazionali [v. da ultimo, art. 10 legge 133/99]. Ora, a riguardo di queste ultime, l'avvenuto finanziamento porta con sé contestuale iscrizione nella parte spesa del bilancio che resta collegata all'entrata da trasferimento indipendentemente da impegno e pagamento. Ed invero, in sede di reimpostazione dei bilanci la relativa spesa va reiscritta al pari della corrispondente entrata. Il che vuol dire che spese finanziate con trasferimenti a destinazione vincolata, seppure abbiano natura di investimento non possono tuttavia costituire parametro di riferimento per assunzione di mutui o contrazione di altre forme di indebitamento, diversamente fungendo da finanziamento in debito di spese "altre" da quelle consentite. In altri termini, il disavanzo previsto dall'art. 5, alla cui copertura può provvedere il previsto indebitamento, va calcolato al netto delle entrate derivanti da assegnazione e riparto di fondi vincolati.

F) Le iniziative regionali anticipatrici della riforma

Vanno segnalate le iniziative assunte da Toscana, Liguria, Lombardia e Umbria nel quadro dell'avviata sperimentazione di riclassificazione di bilancio e/o di rendiconto in coerenza con il sistema COFOG, valevole a livello OCSE e fatto proprio dalla CE. In Toscana la riclassificazione del rendiconto per funzioni-obiettivo è stata realizzata in via sperimentale con riguardo all'anno 1997. Il lavoro di ricostruzione attuato con la collaborazione del Collegio regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana ha avuto esplicitazione in allegato alla relazione annuale predisposta nell'ottobre 1998 per il Consiglio regionale altrettanto per la Regione Umbria i cui percorsi operativi hanno tratto sostegno e collaborazione dal Collegio regionale di controllo.

In Liguria, si è partiti invece dalla riclassificazione del bilancio e l'iniziativa è stata assunta sotto la diretta responsabilità dell'assessorato al bilancio. A sostegno del percorso ricostruttivo è stata istituito ad iniziativa regionale un gruppo di studio con la partecipazione della Corte dei conti Collegio regionale di controllo, del Tesoro e dell'Università di Genova. Da dire che la Liguria ha provveduto altresì a modificare la propria legge di contabilità prevedendo un percorso di approvazione del bilancio che fa leva sul DPEF-R cui segue legge finanziaria e di bilancio.

Quanto alla Lombardia, va segnalata la costruzione in via sperimentale di una riclassificazione per funzioni-obiettivo mentre innovazioni a riguardo dei percorsi procedurali, con previsione di DPEF-R e finanziaria, sono stati introdotti con legge regionale.

Il quadro è in movimento, ma segnali evidenti depongono per un allineamento che tanto più risulterà agevole per le Regioni la cui strumentazione informatica e i metodi applicativi in termini di ricostruzione di dati contabili risulti aggiornata e al passo con le esigenze di modernizzazione. La preoccupazione è per alcune Regioni che non risultano avere investito in questo campo risorse strumentali adeguate; il che suggerisce particolare avviso e attenzione.

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1997 e 1998

Il rispetto dei vincoli di equilibrio va assicurato dalle Regioni in sede di formazione ed approvazione del bilancio di previsione e mantenuto all'atto delle deliberazioni di variazione o assestamento del bilancio medesimo adottate in corso di esercizio.

I dati riguardanti le previsioni iniziali, le variazioni successivamente intervenute e le conseguenti previsioni definitive, sono sinteticamente riportati nella seguente tabella [12/REG] distinti per ciascuna Regione e con riferimento agli anni 1997 e 1998 [gli stessi dati sono maggiormente articolati nelle tavole di cui agli Allegati A del Volume II di questa relazione].

In base all'analisi di tali dati, si può giungere ad una prima valutazione al fine di una assicurazione a riguardo della garanzia offerta dalle singole Regioni al mantenimento

degli equilibri di bilancio normativamente previsti, nonché trarre alcune considerazioni sul modo seguito nella formazione degli equilibri stessi.

Premessa preliminare, che riguarda tale esame come quelli oggetto dei successivi paragrafi, è sulle differenze riscontrate tra i vari sistemi di classificazione e criteri di codificazione delle poste contabili adottati dalle varie Regioni, da cui deriva in certi casi una diversa allocazione di alcune voci di entrata o di spesa nell'ambito dei documenti di bilancio. Nell'intento di ovviare a tale situazione e di rendere quindi confrontabili i dati relativi alle diverse gestioni esaminate, è stato necessario rendere omogenei sistemi di classificazione e criteri di codificazione. Come avvisato nella relazione dello scorso anno, tale esigenza si è posta per i contributi sanitari che alcune Regioni collocano nel Titolo I, fra le entrate proprie, altre Regioni nel Titolo II unitamente al FSN. Altrettanto vale per i mutui con oneri a carico del bilancio Stato a fronte di disavanzi pregressi in sanità che, ad esempio, la Lombardia iscrive nel Titolo II anziché V; mentre le Marche registrano nel Titolo V, anziché in contabilità speciali, le anticipazioni per contributi sanitari.

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE

ANNI 1997 - 1998

(in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1997						1998					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	1.979.785		-602.418		1.377.367		2.055.472		-526.840		1.528.632	
	Fondo cassa eserc. prec.		15.996		28.068		44.064		1.000		23.709		24.709
	Totale titoli	20.247.373	25.830.694	2.032.072	1.816.440	22.279.445	27.647.134	20.198.535	26.957.112	2.552.971	1.637.355	22.951.506	28.594.461
	TOTALE ENTRATA	22.227.158	25.846.690	1.429.654	1.844.508	22.656.812	27.691.198	22.454.007	26.958.112	2.016.131	1.661.064	24.470.138	28.619.176
	Saldo negativo							0	26.958.112			0	0
	Totale titoli	22.227.158	25.846.690	1.429.654	1.844.508	22.656.812	27.691.198	22.454.007	26.958.112	2.016.131	1.661.064	24.470.138	28.619.176
	TOTALE SPESA	22.227.158	25.846.690	1.429.654	1.844.508	22.656.812	27.691.198	22.454.007	26.958.112	2.016.131	1.661.064	24.470.138	28.619.176
LOMBARDIA	Avanzo di amministrazione	23.497		(5.591.613)(*)				45.028		(5.224.257)(*)			
	Fondo cassa eserc. prec.				234.417		234.417				150.179		150.179
	Totale titoli	52.646.038	68.043.287	5.067.556	2.690.351	57.713.594	70.733.618	60.887.986	80.770.044	26.904.732	23.088.075	87.792.718	103.858.119
	TOTALE ENTRATA	52.669.535	68.043.287	5.067.556	2.924.768	57.713.594	70.968.055	60.933.014	80.770.044	26.904.732	23.238.154	87.792.718	104.008.498
	Saldo negativo				582.075		582.075					557.309	
	Totale titoli	52.669.534	68.043.287	10.077.095	2.924.768	62.746.629	70.968.055	60.933.014	80.770.044	31.571.680	23.238.154	92.504.661	104.008.498
	TOTALE SPESA	52.669.534	68.043.287	10.077.095	2.924.768	62.746.629	70.968.055	60.933.014	80.770.044	31.571.680	23.238.154	92.504.661	104.008.498
VENETO	Avanzo di amministrazione	1.746.955		170.620		1.917.575		1.846.122		415.041		2.261.163	
	Fondo cassa eserc. prec.		10.000		63.671		73.671		10.000		165.562		175.562
	Totale titoli	34.579.652	38.444.426	3.197.746	5.474.961	37.777.398	43.919.387	38.008.926	43.222.435	825.942	4.204.431	38.834.868	47.426.866
	TOTALE ENTRATA	36.326.607	38.454.426	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058	39.855.048	43.232.435	1.240.983	4.369.993	41.096.031	47.602.428
	Saldo negativo												
	Totale titoli	36.326.607	38.454.426	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058	39.855.048	43.232.435	1.240.983	4.369.993	41.096.031	47.602.428
	TOTALE SPESA	36.326.607	38.454.426	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058	39.855.048	43.232.435	1.240.983	4.369.993	41.096.031	47.602.428
LIGURIA	Avanzo di amministrazione	365.056		145.286		510.342		668.207		102.742		770.949	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		1.121		1.621		500		5.506		6.006
	Totale titoli	15.837.547	20.276.107	1.094.280	-1.174.242	16.931.827	19.101.865	15.938.705	19.672.742	648.074	550.819	16.626.779	20.223.561
	TOTALE ENTRATA	16.202.603	20.276.607	1.239.566	-1.173.121	17.442.169	19.103.486	16.606.912	19.673.242	790.816	556.325	17.397.528	20.229.567
	Saldo negativo	106.500		-32.373		74.127		100.000		-23.075		76.925	
	Giacenza di cassa												
	Totale gruppi	16.096.103	20.276.107	1.251.740	-1.173.123	17.147.843	19.102.984	16.506.912	19.672.742	813.691	556.325	17.320.603	20.229.067
	TOTALE SPESA	16.202.603	20.276.107	1.219.367	-1.173.123	17.421.970	19.103.984	16.606.912	19.673.242	790.816	556.325	17.397.528	20.229.567
E. ROMAGNA	Avanzo di amministrazione	1.248.767		15.360		1.264.127		1.291.548		-33.786		1.257.762	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.826		11.117		14.943		10.288		9.457		19.745
	Totale titoli	32.665.290	34.875.037	2.522.440	3.208.820	35.187.730	38.083.923	35.553.873	38.158.400	7.317.803	9.344.065	42.871.676	47.902.465
	TOTALE ENTRATA	33.914.057	34.878.863	2.537.800	3.220.003	36.451.857	38.098.866	36.845.421	38.168.688	7.284.017	9.753.522	44.129.438	47.922.210
	Saldo negativo	316.000		-209.000		107.000		345.000		325.000			
	Totale parti	33.598.057	34.878.740	2.746.800	3.220.126	36.344.857	38.098.866	36.520.421	38.168.326	7.563.164	9.707.590	44.129.438	47.875.915
	TOTALE SPESA	33.914.057	34.878.740	2.537.800	3.220.126	36.451.857	38.098.866	36.865.421	38.168.326	7.888.168	9.707.590	44.129.438	47.875.915

(*) Si tratta di economie dell'esercizio precedente che pur previste in assestamento, non figurano negli stanziamenti definitivi del rendiconto approvato con legge regionale

segue >>>

segue TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1997 - 1998 (in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1997						1998					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
TOSCANA	Avanzo di amministrazione	788.569		73.868		862.437		1.098.002		28.720		1.126.722	
	Fondo cassa eserc. prec.		30.000		35.945		65.945		50.000		27.944		77.944
	Totale titoli	29.342.132	31.603.988	3.031.111	4.788.388	32.373.243	36.392.376	34.811.820	36.721.258	3.520.460	8.453.062	38.332.280	45.174.320
	TOTALE ENTRATA	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	32.373.243	36.458.321	34.811.820	36.771.258	3.549.180	8.481.006	38.359.002	45.252.264
	Saldo negativo											69.692	
	Totale sezioni	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	32.373.243	36.458.321	34.811.820	36.771.258	2.577.490	8.481.006	37.389.310	45.252.264
UMBRIA	TOTALE SPESA	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	32.373.243	36.458.321	34.811.820	36.771.258	2.577.490	8.481.006	38.359.002	45.252.264
	Avanzo di amministrazione	468.759		93.899		562.658		613.829		143.418		757.247	
	Fondo cassa eserc. prec.		30.750				20.173		44.975				7.734
	Totale titoli	6.266.291	6.869.942	649.731	671.273	6.916.022	7.541.215	6.598.446	7.208.600	2.272.597	2.343.952	8.871.043	9.552.552
	TOTALE ENTRATA	6.735.050	6.900.692	741.630	671.273	7.478.680	7.561.388	7.212.275	7.253.575	2.416.015	2.343.952	9.628.290	9.560.286
	Saldo negativo	121.403		37.612		159.015		71.755	71.755	32.712		104.467	
MARCHE	Totale sezioni	6.613.643	6.900.693	709.079	660.695	7.322.722	7.561.388	7.140.520	7.181.820	2.383.303	2.378.466	9.523.823	9.560.286
	TOTALE SPESA	6.735.050	6.900.693	741.691	660.695	7.481.737	7.561.388	7.212.275	7.253.575	2.416.015	2.378.466	9.628.290	9.560.286
	Avanzo di amministrazione	1.274.281		44.527		1.318.808		665.050		21.274		686.324	
	Fondo cassa eserc. prec.		464.154		121.852		586.006		306.059		167.454		473.513
	Totale titoli	10.600.140	11.880.318	3.541.988	3.289.362	14.142.128	15.169.680	10.113.070	11.285.998	9.180.780	9.343.698	19.293.850	20.629.696
	TOTALE ENTRATA	11.874.421	12.344.472	3.586.515	3.411.214	15.460.936	15.755.686	10.778.120	11.592.057	9.202.054	9.511.152	19.980.174	21.103.209
LAZIO	Saldo negativo			0				248.742		-248.742			
	Totale rubriche	11.874.421	12.241.748	3.558.191	3.423.401	15.432.612	15.664.749	10.529.377	11.468.022	9.450.795	9.524.227	19.980.172	20.992.249
	TOTALE SPESA	11.874.421	12.241.748	3.558.191	3.423.401	15.432.612	15.664.749	10.778.119	11.468.022	9.202.053	9.524.227	19.980.172	20.992.249
	Avanzo di amministrazione	2.014.531		330.295		2.344.826		2.284.454		47.390		2.331.844	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.066.997		-69.015		2.997.982		1.396.851		178.523		1.575.374
	Totale titoli	28.214.185	30.395.439	2.840.243	2.850.941	31.054.428	33.246.380	29.127.797	34.039.731	1.945.688	1.951.441	31.273.485	35.991.172
MOLISE	TOTALE ENTRATA	30.228.716	33.462.436	3.170.538	2.781.926	31.399.254	36.244.362	31.612.251	35.436.582	1.993.078	2.129.964	33.605.329	37.566.546
	Saldo negativo	958.637		969.014		1.927.651		1.087.515		805.202		1.892.717	
	Totale sezioni	29.270.079	33.462.436	2.201.524	2.781.926	31.471.603	36.244.362	30.524.736	35.436.582	1.187.876	2.129.964	31.712.612	37.566.546
	TOTALE SPESA	30.228.716	33.462.436	3.170.538	2.781.926	31.399.254	36.244.362	31.612.251	35.436.582	1.993.078	2.129.964	33.605.329	37.566.546
	Avanzo di amministrazione	451.985		5		451.990		482.028		0		482.028	
	Fondo cassa eserc. prec.		29.150		0		29.150		5.275		0		5.275
MOLISE	Totale titoli	2.477.054	3.941.813	123.179	123.084	2.600.233	4.064.897	2.988.432	4.506.678	63.763	63.764	3.052.195	4.570.442
	TOTALE ENTRATA	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223	4.094.047	3.470.460	4.511.953	63.763	63.764	3.534.223	4.575.717
	Saldo negativo							0		0		0	
	Totale titoli	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223	4.094.047	3.470.460	4.511.953	63.763	63.764	3.534.223	4.575.717
	TOTALE SPESA	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223	4.094.047	3.470.460	4.511.953	127.526	63.764	3.534.223	4.575.717

segue -->

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1998 - 1999 (in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1998						1999					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
ABRUZZO	Avanzo di amministrazione	1.132.251		-390.027		742.224		1.105.175		305.883		1.411.058	
	Fondo cassa eserc. prec.		30.000		2.550		32.550		30.000		7.119		37.119
	Totale titoli	6.703.100	9.466.620	544.274	84.179	7.247.374	9.550.799	7.419.721	10.480.620	-16.341	-225.251	7.403.380	10.255.369
	TOTALE ENTRATA	7.835.351	9.496.620	154.247	86.729	7.989.598	9.583.349	8.524.896	10.510.620	289.542	-218.132	8.814.438	10.292.488
	Saldo negativo												
CAMPANIA (**)	Totale titoli	7.835.351	9.496.620	188.258	86.729	8.023.609	9.583.349	8.524.896	10.510.620	289.542	-218.140	8.814.438	10.292.488
	TOTALE SPESA	7.835.351	9.496.620	188.258	86.729	8.023.609	9.583.349	8.524.896	10.510.620	289.542	-218.140	8.814.438	10.292.488
	Avanzo di amministrazione	3.329.976		412.043	0	3.742.019				0			
	Fondo cassa eserc. prec.		3.600.000	0	531.286		4.131.286				0		
	Totale titoli	14.384.849	19.658.793	3.496.170	-1.777.774	17.881.019	17.881.019			0	0		
PUGLIA (***)	TOTALE ENTRATA	17.714.825	23.258.793	3.908.213	-285.281	21.623.038	22.973.512	0	0	0	0	0	0
	Saldo negativo												
	Totale parti	17.725.325	23.258.795	3.923.213	3.846.003	21.648.538	27.104.798			0	0		
	TOTALE SPESA	17.725.325	23.258.795	3.923.213	3.846.003	21.648.538	27.104.798	0	0	0	0	0	0
	Avanzo di amministrazione			518.746		518.746		0		198.679		198.679	
BASILICATA	Fondo cassa eserc. prec.		715.258		10.583		725.841		734.969		0		734.969
	Totale titoli	41.291.266	49.769.345	801.282	423.283	42.092.548	50.192.628	40.206.055	51.431.950	3.260.193	3.205.876	43.466.248	54.637.832
	TOTALE ENTRATA	41.291.266	50.484.603	1.320.028	433.866	42.611.294	50.918.469	40.206.055	52.166.928	3.260.193	3.205.876	43.664.927	55.372.801
	Saldo negativo									0	0		
	Totale titoli	41.291.266	50.484.603	917.028	433.866	42.208.294	50.918.469	39.803.055	52.166.928	2.206.193	3.205.876	42.009.248	55.372.804
CALABRIA	TOTALE SPESA	41.694.266	50.484.603	917.028	433.866	42.611.294	50.918.469	40.206.055	52.166.928	2.206.193	3.205.876	42.412.248	55.372.804
	Avanzo di amministrazione	369.523		340.724		710.247		401.256		343.782		745.038	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		-365		135		1.000		124		1.124
	Totale titoli	4.235.339	4.620.407	619.587	348.079	4.854.926	4.968.486	4.276.570	4.300.307	-554.899	766.023	4.831.469	5.066.330
	TOTALE ENTRATA	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621	4.677.826	4.301.307	-211.117	766.147	5.576.507	5.067.454
CAMPANIA (**)	Saldo negativo							0	0	0			
	Totale titoli	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621	4.677.826	4.301.307	898.680	766.145	5.576.506	5.067.452
	TOTALE SPESA	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621	4.677.826	4.301.307	898.680	766.145	5.576.506	5.067.452
	Avanzo di amministrazione	4.529.950		0		4.529.950		5.272.684		836		5.273.520	
	Fondo cassa eserc. prec.		54.259		0		54.259		31.191		0		31.191
PUGLIA (***)	Totale titoli	12.650.632	18.393.999	154.008	154.008	12.804.640	18.548.007	12.976.544	20.530.645	568.901	577.209	13.545.445	21.107.854
	TOTALE ENTRATA	17.180.582	18.448.258	154.008	154.008	17.334.590	18.602.266	18.249.228	20.561.836	569.737	577.209	18.818.965	21.139.045
	Saldo negativo												
	Totale rubriche	17.180.582	18.113.292	154.008	154.008	17.334.590	18.267.300	18.249.230	20.458.242	571.885	573.603	18.821.115	21.031.845
	TOTALE SPESA	17.180.582	18.113.292	154.008	154.008	17.334.590	18.267.300	18.249.230	20.458.242	571.885	573.603	18.821.115	21.031.845

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1997 - 1998

(**) La Regione Campania non ha trasmesso il rendiconto '98: non sono disponibili perciò i dati previsionali definitivi

(***) le leggi regionali di approvazione rendiconti 97-98 riportano come fondo cassa esercizi precedenti, 606.751 ml. e 711.893 ml., non coincidenti con gli importi ripresi nelle previsioni del documento contabile

NOTA: Il Saldo negativo corrisponde ai mutui autorizzati a pareggio non stipulati

Le norme in materia di contabilità regionale pongono il vincolo dell'equilibrio di bilancio con riferimento sia alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Riguardo a questa, la regola del pareggio è espressa nell'art. 4, legge 335/1976 [ora, art. 5 d.lg. 76/2000 e cioè nel limite all'ammontare dei pagamenti per cui è possibile l'autorizzazione iniziale corrispondente al totale delle riscossioni previste sommato alla presunta consistenza iniziale del fondo di cassa.

A proposito dei dati relativi al fondo di cassa e risultanti dai documenti delle Regioni, va precisato che essi devono essere diversamente riguardati a seconda che nel sistema di contabilità regionale siano o no considerati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la tesoreria dello Stato. Infatti, mentre la maggior parte delle Regioni iscrive in entrata e uscita gli incassi e i prelievi sui conti correnti intrattenuti con la tesoreria, non mancano casi di totale assenza di registrazione contabile in relazione a tali movimenti. Il che si risolve nel differente criterio seguito per il calcolo del saldo di cassa e perciò dell'avanzo di amministrazione e di cui si ha esplicita conferma nei dati riportati nella precedente tabella [12/REG] ove in un caso o nell'altro figurano, quali saldi a pareggio, le disponibilità liquide esistenti presso il proprio tesoriere o invece le ben superiori somme esistenti presso la tesoreria dello Stato. Due sistemi diversi corrispondenti a convenzioni contabili che non portano a risultati perfettamente omogenei se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni.

Da segnalare a riguardo è il caso della Regione Marche che include a copertura il totale delle disponibilità liquide, sia esistenti sulle proprie contabilità di tesoreria dello Stato, sia in possesso del proprio tesoriere. In coerenza, e specularmente, i relativi movimenti di cassa non figurano nella formazione dei residui attivi. Analogo il sistema seguito da Lazio e Campania.

A fronte di tali diversi sistemi, e nel quadro di un'auspicabile armonizzazione nei metodi di contabilizzazione, vanno privilegiati quelli che offrono più puntuale e trasparente visualizzazione dei movimenti di cassa, garantendo altresì collegamento con i dati della competenza e corretta determinazione dei residui attivi e passivi. In tal modo il fondo di cassa sarà quello corrispondente alle disponibilità liquide esistenti presso il

tesoriere regionale e i risultati delle gestioni - anche con riguardo ai movimenti di cassa - potranno desumersi direttamente dai rendiconti.

Per quanto concerne l'equilibrio del bilancio di competenza, si è già visto nel paragrafo precedente come a garantirne la corretta costruzione è anche il rispetto delle regole che presiedono l'autorizzazione all'indebitamento. Il quale, nell'offrire copertura alla spesa in deficit, esige che essa sia esclusivamente destinata ad investimenti [art. 23 d.lgs. 76/2000; già artt. 4 e 22 della legge 335 del 1976].

Nell'ottica della legislazione contabile regionale, la manovra di bilancio assume perciò il significato di una globale ricomposizione dell'equilibrio, nel cui ambito trova coerenza la stessa procedura di autorizzazione al mutuo. La quale, non in relazione a singole leggi di intervento in conto capitale può essere concessa, ma per far fronte ad esigenze di copertura da offrire globalmente ad ulteriori programmi di investimento, oltre quelli già finanziati con trasferimenti statali e rispetto ai quali siano altresì insufficienti le risorse proprie regionali.

Sulla base di queste premesse e con riferimento ai dati riportati nella suesposta tabella [12/REG], particolare menzione meritano le situazioni riferibili a: Lombardia, Campania, Puglia e Lazio.

A riguardo della *Lombardia* va osservato come le previsioni definitive di competenza per gli anni 1997 e 1998 non risultino puntualmente rispettose dei criteri che presiedono alla costruzione del pareggio. La Corte ha già avuto modo di segnalare tale situazione contabile verificatasi anche in anni precedenti a quelli in questione, osservando che i consistenti scarti di competenza corrispondono sostanzialmente all'importo dell'avanzo contabile di amministrazione che in sede di assestamento viene prosciugato dalla reiscrizione di economie vincolate non appostate a preventivo e perciò rimaste prive di copertura, utilizzata invece per il finanziamento di funzioni normali non vincolate. Lo sbilancio che in tal modo viene a determinarsi esige di fare chiarezza sul punto restituendo alle registrazioni contabili sufficiente rappresentatività.

La Regione *Puglia* espone nel 1997 e 1998 dati di cassa definitivi non corrispondenti a quelli riportati nella legge di approvazione regionale [606.751 milioni e 711.893 milioni].