

I suesposti dati offrono un quadro di risultati non omogeneo con riguardo alle singole realtà territoriali.

Prima osservazione — come già detto — è nel consistente tasso di crescita del fabbisogno 2001, il cui valore assoluto supera di oltre 30.000 miliardi di lire l'omologo dato dell'anno precedente [+19%]. Le Regioni a statuto ordinario vi contribuiscono — come già detto — per oltre 26.000 miliardi con una crescita percentualmente del 20,9% rispetto all'anno 2000.

L'esito delle RSO mette a confronto situazioni differenziate ove degno di nota è l'esito in generale più virtuoso delle Regioni del Nord [Piemonte, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna] e di alcune Regioni del Centro [Marche e Umbria], i cui risultati si collocano al di sotto della media riferita alle RSO. Sopra media, oltre Liguria [+27,3%], Lazio [+26,4%] e Abruzzo [+26,4%], tutto il Sud, ove alcune Regioni segnano le punte più elevate [Puglia +31,4% — Basilicata +30,9% — Calabria +26,2% — Campania +23,3%]. Da osservare, tuttavia, che queste quattro Regioni del Sud hanno esercitato un forte tiraggio sui fondi strutturali e i cofinanziamenti, in coincidenza con la chiusura del Programma comunitario 1994-1999. Rispetto al totale riferibile alle RSO [3.436 mld-lire] le erogazioni a favore delle suddette Regioni per programmi comunitari è stato di 3.094 miliardi [775 - 505 - 815 - 999 mld-lire].

Una analisi sulle singole poste di copertura dei fabbisogni regionali mette in evidenza alcuni aspetti degni di segnalazione. Così per la Campania, che vede aumentare nel 2001 i finanziamenti esterni [da bilancio Stato o da altro] di 7.679 miliardi, incremento che è il più elevato rispetto a tutte le altre Regioni e nella cui composizione rientrano: i) il nuovo finanziamento ex d.lgs. 112/'98 per l'edilizia agevolata [+1.056 mld]; ii) maggiori trasferimenti di fondi CEE [+ 999 mld]; iii) assegnazione quota spettante IVA e fondo perequativo che a fronte delle diminuzioni per FSN assicura un vantaggio finanziario nel 2001 di oltre 2.500 miliardi; vi) i sospesi di tesoreria che, con 1.600 miliardi di supero rispetto all'anno precedente, formano buona parte della cifra totale. A fronte della quale il miglioramento in termini di impatto complessivo è originato dal risultato dei movimenti di tesoreria con minore uscita di fondi rispetto a quanto affluito nell'anno per 3.702. Se, grazie a ciò, l'impatto sul fabbisogno del settore statale di altrettanto si riduce, resta tuttavia l'elevato importo

di finanziamenti esterni a fronte di minori utilizzazioni che depongono per una probabile frustrazione di compiti di sviluppo.

Situazione inversa quella della Lombardia che vede diminuiti nel 2001 i trasferimenti esterni di 2.393 miliardi, ma assorbe i fondi transitati in tesoreria il cui saldo ascende a 109 miliardi rispetto ai 6.450 miliardi del 2000; il che depone per una forte effervescenza dei ritmi di spesa, trainati anche da esigenze di sistemazioni finanziarie in sanità.

Simile a quella della Campania è invece la situazione della Puglia i cui finanziamenti esterni superano nel 2001 di 7.926 miliardi quanto ricevuto nel 2000, a comporre i quali influiscono sospesi di tesoreria con un incremento rispetto al 2000 di 3.700 miliardi, mentre resta rilevante il mancato tiraggio sulla tesoreria che si riflette sull'elevato importo delle giacenze [oltre 3.000 mld; v. TAB 2/REG].

Anche il Lazio incrementa i finanziamenti esterni per 4.227 miliardi, di cui ben 1.019 per edilizia agevolata ex 112/98 e maggiori sospesi per oltre 800 miliardi, con una giacenza di tesoreria di oltre 2.000 miliardi [v. *infra*, parag. 4.].

Va infine notato come l'incidenza sul fabbisogno delle assegnazioni per edilizia agevolata sia riferibile specialmente a Lazio e Campania che, del finanziamento riservato alle RSO [5.695 mld], hanno assorbito 2.075 miliardi pari al 36,6% del totale.

Le suesposte considerazioni, riferite all'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale, meritano un confronto con i dati relativi sia al conto consolidato di cassa delle Regioni e Province autonome elaborato dalla RGS, sia al conto economico delle Regioni SEC '95 costruito dall'ISTAT.

I differenti risultati sono la conseguenza dei diversi sistemi e metodi di costruzione.

Va ricordato a riguardo che il consolidato di cassa esprime un saldo che, a differenza dell'impatto sul settore statale, analizza i dati, non dal lato della copertura, ma dal lato della formazione del fabbisogno regionale. Inoltre le operazioni di consolidamento comportano l'elisione di poste omogenee di segno contrario. Il che spiega l'elevato differenziale nei risultati delle due ricostruzioni contabili. Quanto al conto economico SEC '95 - a parte il diverso metodo di costruzione illustrato nel seguente paragrafo - riferito, com'è, alla competenza economica dell'esercizio,

esclude importanti voci di spesa comprese invece nel calcolo dell'impatto del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale.

Di qui l'esigenza di fare luce sulle difficoltà di raccordo fra le indicate ricostruzioni contabili ove, a fronte di un impatto sul settore statale che registra nel 2001 una crescita del 19% [+30.162 miliardi di lire], il conto SEC '95 esprime per il medesimo anno un accreditamento del conto Regioni di circa 5.685 miliardi di lire, mentre il consolidato di cassa regionale mostra un fabbisogno generato [formazione] pari a circa 1.740 miliardi di lire. Un approfondimento su tale questione è nel seguente paragrafo.

3. I conti regionali e il SEC '95

3.1. Consuntivi regionali e scadenze europee

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea impone il rispetto di una serie di parametri quantitativi di finanza pubblica, il cui superamento implica l'applicazione di sanzioni di vario tipo. I riferimenti normativi, costituiti dal trattato di Maastricht, dal Protocollo sui disavanzi eccessivi, dal patto di stabilità e crescita dell'Unione economica e monetaria e dal patto di stabilità di Amsterdam, fanno tutti riferimento agli aggregati dei conti nazionali definiti secondo lo standard del SEC95.

Un ruolo chiave nella determinazione di tali aggregati è svolto dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche. I saldi principali del conto delle A.P., rappresentati dall'indebitamento netto e dal debito, costituiscono infatti, rapportati al Prodotto Interno Lordo, gli indicatori fondamentali delle verifiche di convergenza imposte dal Trattato.

A seguito delle scadenze imposte dalle regole europee, l'ISTAT è tenuto a "notificare" alla Commissione UE, in data 1 marzo, le stime del prodotto interno lordo (PIL) e dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per l'anno precedente.

Lo scorso 1 marzo, dunque, sono stati diffusi i dati in questione relativi all'anno 2001, con un comunicato che, in tema di finanza pubblica, offre il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche e un prospetto di raccordo tra il saldo di tale conto (l'indebitamento netto) e il debito pubblico.

Anche per quanto riguarda i conti regionali – che costituiscono, insieme al consuntivo dello Stato e a quello degli enti di previdenza, una parte rilevante del conto delle Amministrazioni pubbliche – la rappresentazione complessiva delle risultanze 2001 offerta all’attenzione degli organi comunitari è quella fornita dall’ISTAT già due mesi dopo il termine dell’esercizio finanziario di riferimento ed elaborata secondo lo standard del SEC 95.

La “notifica” del 1 marzo, peraltro, si limita a fornire il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, senza distinguere al suo interno tra Stato, Regioni, Province e Comuni ecc.. Anche in sede di Relazione generale sulla situazione economica del Paese [31 marzo] vengono diffusi i conti di settore ma, nel caso della finanza decentrata, viene pubblicato solo il Conto delle Amministrazioni territoriali che aggrega e consolida i conti regionali, comunali e provinciali.

In epoca successiva, ma comunque entro l’anno, l’ISTAT provvede, tuttavia, a rendere noto il conto consolidato relativo al comparto “Regioni”, coerente con il quadro di consuntivo trasmesso all’EUROSTAT all’inizio del mese di marzo.

L’anticipazione delle stime di consuntivo al 1 marzo comporta, necessariamente, l’utilizzazione di informazioni incomplete e di dati provvisori. Ne deriva la prassi che la costruzione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche sia oggetto di revisione annuale per i dati relativi agli ultimi quattro anni. Con riferimento al conto presentato il 1° marzo 2002 si può osservare, infatti, che le elaborazioni hanno riguardato gli anni compresi nel periodo 1998-2001. Tale revisione annuale, piuttosto impegnativa, è dovuta alla necessità di recepire fonti informative sempre più aggiornate, procedendo ad una successiva sostituzione delle stime basate sui preconsuntivi con quelle basate sui documenti contabili di consuntivo approvati dagli enti.

E’ bene osservare che il conto delle Regioni – inteso come componente del più ampio Conto delle Amministrazioni pubbliche - costituisce il risultato di una complessa rielaborazione effettuata dall’Istituto di statistica al fine di trasformare i dati di fonte amministrativa, tratti dai bilanci consuntivi delle Regioni, in una rappresentazione delle operazioni economiche secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale, il SEC 95. E’ noto, infatti, che, mentre i bilanci registrano le poste di entrata e di spesa sulla base delle regole contabili proprie dell’ordinamento degli enti – e, quindi, secondo la competenza

giuridica [accertamenti e impegni] e/o la cassa [incassi e pagamenti]- , il SEC '95 richiede di procedere ad una riconsiderazione di tutte le transazioni allo scopo di rappresentarle secondo un criterio di “competenza economica” In termini di competenza economica una transazione deve essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè “allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti” [SEC 95, par. 1.57]. In linea generale, ed in particolare nel caso delle Amministrazioni pubbliche, tale momento di registrazione non coincide, o può non coincidere, né con quello della regolazione monetaria dell'operazione [cassa] né con quello in riferimento al quale è stabilito l'obbligo alla sua regolazione monetaria [competenza giuridica].

In ultima analisi, dunque, è a tale conto che si deve fare riferimento per valutare il contributo che i diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche hanno fornito nel perseguimento degli obiettivi strategici definiti con gli accordi di Maastricht e, in particolare, nel rispetto del saldo programmatico [rapporto indebitamento/PIL] e nel contributo alla riduzione dello stock del debito pubblico. Solo la difficoltà pratica di tradurre tali impegni in precise indicazioni per gli amministratori regionali ha sconsigliato di definire le regole del “Patto di stabilità interno” in termini di contabilità SEC '95, cercando invece una approssimazione dei risultati attesi con una formulazione che fa riferimento alle poste tradizionali della contabilità pubblica.

Gli equivoci e le incertezze sugli stessi esiti del Patto che ne sono derivate costituiscono, già da tempo, oggetto, da parte della Corte, di rilievi critici che sono ripetuti più avanti in questa relazione.

3.2. La rappresentazione della finanza regionale: contabilità finanziaria e contabilità nazionale

Il metodo di costruzione del Conto delle Amministrazioni regionali da parte dell'ISTAT prevede due stadi principali di rielaborazione dei consuntivi regionali:

- quello dedicato all'omogenizzazione e alle correzioni della classificazione dei bilanci regionali, così da renderla coerente con quella adottata in contabilità nazionale;

- quello nel quale i flussi di cassa o di competenza giuridica devono essere corretti secondo i criteri di registrazione per competenza economica, cioè secondo le regole del SEC 95.

Nel caso delle Regioni, la costruzione del “conto economico” non può che fare riferimento, alla data canonica di elaborazione dei consuntivi di contabilità nazionale — e cioè entro febbraio di ogni anno —, ai bilanci consuntivi regionali dell’anno precedente a quello di riferimento ($t - 1$) e a proiezioni relative allo stesso anno di riferimento effettuate utilizzando i dati aggregati trimestrali pubblicati dal Tesoro nelle Relazioni trimestrali di cassa (oltre a integrazioni di dati di fonte Finanze per la quadrature delle imposte). Il tutto richiede, poi, complesse operazioni di riclassificazione e di bilanciamento.

Dunque, il quadro della rappresentazione della finanza regionale nei documenti ufficiali è così definito:

la Ragioneria Generale dello Stato provvede a costruire, entro il mese di marzo, un “Conto consolidato di cassa “ delle Regioni e delle Province autonome riferito all’anno precedente, sulla base dei dati di preconsuntivo trasmessi dagli enti e delle informazioni riguardanti i conti delle Regioni presso la Tesoreria dello Stato [v. TAB 3/REG];

l’ISTAT, costruisce un “Conto economico” delle Regioni rielaborando, secondo i criteri SEC ’95 della contabilità nazionale, i consuntivi di tutte le Regioni relativi a due anni prima e procedendo ad una stima di preconsuntivo per l’anno precedente (sempre sulla base del SEC ’95) coerente con il conto di cassa predisposto dal Tesoro . [v. TAB 4/REG];

la Corte dei conti offre un quadro dei consuntivi per singole Regioni assumendo a riferimento informazioni disaggregate sia in relazione alla copertura dei singoli fabbisogni [v. TAB 1/REG], sia alla relativa formazione sulla base di indagini sui singoli consuntivi e sulle gestioni sanitarie.

Di seguito sono riportate le tabelle relative al conto consolidato di cassa e al conto SEC ’95 delle Regioni, mentre si fa rinvio alla Tabella 1 per i dati relativi all’impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale per un confronto che conferma le osservazioni di fine paragrafo precedente .

REGIONI: CONTO CONSOLIDATO DI CASSA

(in milioni di euro)

	Risultati			Stime 2002	Variazioni %				Risultati			Stime 2002	Variazioni %		
	1999	2000	2001		00/99	01/00	02/01		1999	2000	2001		00/99	01/00	02/01
INCASSI CORRENTI	86.445	95.106	109.452	114.039	10,02	15,08	4,19	PAGAMENTI CORRENTI	79.490	87.489	101.226	104.421	10,06	15,70	3,16
Tributari	36.670	42.164	48.870	51.652	14,98	15,90	5,69	Personale in servizio	4.136	4.198	4.482	4.777	1,50	6,77	6,58
Contributi sociali	0	0	0	0				Acquisto beni e servizi	2.720	2.816	3.314	3.434	3,53	17,68	3,62
Vendita beni e servizi	0	0	0	0				Trasferimenti	70.214	77.693	90.277	92.929	10,65	16,20	2,94
Redditi da capitale	467	656	512	537	40,47	-21,95	4,88	Interessi	1.107	1.414	1.703	1.808	27,73	20,44	6,17
Trasferimenti	48.680	51.585	59.251	60.998	5,97	14,86	2,95	Ammortamenti	0	0	0	0			
Altri incassi correnti	628	701	819	852	11,62	16,83	4,03	Altri pagamenti correnti	1.313	1.368	1.450	1.473	4,19	5,99	1,59
INCASSI CAPITALI	5.103	5.102	5.328	5.890	-0,02	4,43	10,55	PAGAMENTI CAPITALI	14.445	16.057	17.272	18.357	11,16	7,57	6,28
Trasferimenti	5.004	4.973	5.169	5.709	-0,62	3,94	10,46	Costituzione di capitali fissi	2.370	2.816	3.228	3.486	18,82	14,63	7,99
Ammortamenti	0	0	0	0				Trasferimenti	11.409	12.549	13.319	14.112	9,99	6,14	5,95
Altri incassi di capitale	99	129	159	181	30,30	23,26	13,84	Altri pagamenti di capitale	666	692	725	759	3,9	4,77	4,69
PARTITE FINANZIARIE	1.124	1.868	3.870	1.920	66,19	-50,38	-50,38	PARTITE FINANZIARIE	810	585	1.051	778	-27,78	79,66	-25,95
Riscossione crediti	255	315	344	371	23,53	9,21	7,97	Partecipazioni e conferimenti	214	212	572	258	-0,93		-54,86
Riduzione depositi bancari	0	36	573	0				Mutui ed anticipazioni	305	313	318	339	2,62	1,6	6,6
Altre partite finanziarie	869	1517	2953	1549	74,57	94,66	-47,54	Aumento depositi bancari	203	0	0	0			
TOTALE INCASSI	92672	102076	118650	121849	10,15	16,24	2,70	Altre partite finanziarie	88	60	161	181	-31,82		12,42
SALDI (Avanzo+)								TOTALE PAGAMENTI	94.745	104.131	119.549	123.556	9,91	14,81	3,35
1. Disavanzo	6955	7617	8226	9618											
2. Disavanzo in c/capitale	-9342	-10955	-11944	-12467											
3. DISAVANZO	-2387	-3338	-3718	-2849											
4. Saldo partite finanziarie	314	1283	2819	1142											
5. FABBISOGNO	-2073	-2055	-899	-1707											

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Relazione trimestrale di cassa (aprile 2002); elaborazione Corte dei conti.

TAB 4/REG

CONTO DELLE REGIONI SEC '95				
(in milioni di euro)				
	1998	1999	2000	2001
USCITE				
- Redditi da lavoro dipendente	3.953	4.017	4.281	4.549
- Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	207	217	222	232
- Consumi intermedi	2.499	2.611	2.867	2.979
- Altre spese per consumi finali	1.010	1.012	1.087	1.115
SPESA PER CONSUMI FINALI	7.669	7.857	8.457	8.875
- Contributi alla produzione	4.567	4.245	4.276	5.488
- Trasferimenti ad enti pubblici ed altre uscite correnti	62.863	64.430	72.089	80.318
TOTALE USCITE CORRENTI	76.097	77.365	85.858	95.929
- Investimenti fissi lordi	2.567	2.690	3.090	3.543
- Altre uscite in conto capitale	13.560	14.290	13.804	19.155
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	16.127	16.980	16.894	22.698
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	92.224	94.345	102.752	118.627
ENTRATE				
- Imposte indirette	35.033	29.712	37.856	40.581
- Imposte dirette	12.771	13.825	16.492	18.269
- Altre entrate correnti	36.660	39.855	42.540	51.009
TOTALE ENTRATE CORRENTI	84.464	83.392	96.888	109.859
- Contributi agli investimenti	5.618	7.049	7.906	6.741
- Altre entrate in c/capitale	2.235	1.494	1.026	4.963
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	7.853	8.543	8.932	11.704
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	92.317	91.935	105.820	121.563
RISPARMIO LORDO (+) O DISAVANZO	8.367	6.027	11.030	13.930
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDIT.(+)	93	-2.410	3.068	2.936

FONTE: ISTAT

Nel successivo paragrafo si fornisce una sintetica descrizione dei criteri alla base della trasformazione dei bilanci consuntivi regionali nel conto economico dell'intero comparto.

Si tratta di illustrare, almeno nei passaggi fondamentali, le complicate operazioni di raccordo tra le voci di spesa e di entrata tratte dai bilanci nelle corrispondenti definizioni di contabilità nazionale.

Nel contesto della presente relazione tale esposizione riveste soltanto uno scopo esemplificativo. Al contrario, una analitica diffusione di un quadro di raccordo tra bilanci e conti economici regionali – simmetrica a quello relativo allo Stato, da tempo reso pubblico dall'ISTAT – consentirebbe di meglio valutare, anche in corso d'anno, le implicazioni delle politiche di bilancio seguite dalle amministrazioni regionali sugli obiettivi strategici nazionali della finanza pubblica, superando, forse, le rappresentazioni e gli adempimenti inadeguati del Patto di stabilità interno.

3.3. Il passaggio dai consuntivi ai conti economici regionali

La fonte informativa per la stima del conto economico delle Amministrazioni regionali è rappresentata dai bilanci consuntivi delle Regioni e delle province autonome. Tali documenti non seguono ordinamenti contabili standardizzati, per cui viene utilizzato un sistema di codificazione, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, dei capitoli di entrata e di spesa, che rappresentano l'unità elementare dell'analisi del bilancio.

Tale sistema di raccordo delle contabilità regionali è stato elaborato nell'ambito di una Commissione di studio formata da esperti statali, regionali e dell'Istat, che ha svolto i suoi lavori nel corso degli anni ottanta. Già a partire dalla metà degli anni ottanta le Regioni e le Province autonome hanno adottato, accanto ai propri sistemi contabili, il sistema di classificazione dei bilanci scaturito dai lavori della Commissione, secondo la richiesta formulata nella circolare del Ministero del Tesoro n.18 del marzo 1986.

L'archivio di base, raccolto e standardizzato dall'ISTAT con riguardo ai dati trasmessi dalle Regioni stesse, è utilizzato sia nell'ambito delle analisi di contabilità nazionale [per le verifiche di coerenza, le rettifiche e le riclassificazioni tipiche dei conti

delle AAPP secondo lo schema SEC '95], sia per la pubblicazione dei dati analitici relativi ai bilanci consuntivi delle Amministrazioni regionali e delle Province autonome.

Con riguardo ai conti pubblici presentati il 1° marzo 2002, le fonti statistiche utilizzate per la stima dei conti e degli aggregati economici delle Amministrazioni regionali sono rappresentate, con riferimento al conto datato 1° marzo 2002, dai consuntivi delle Amministrazioni regionali e delle province autonome per il periodo di riferimento 1998-2000, dai flussi relativi al Conto consolidato di cassa per il 2001 [presentati nella Relazione trimestrale di cassa a tutto dicembre 2001], ultimo anno di riferimento della serie, da fonti informative del Ministero dell'Economia e delle Finanze [Dipartimento delle Finanze o ex Ministero delle Finanze] per quanto riguarda le entrate tributarie. Il ricorso per le entrate anche a fonti informative esterne ai bilanci regionali è reso necessario da esigenze di standardizzazione territoriale delle fonti stesse e di confronto con l'Amministrazione statale per i complessi rapporti in essere con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome per quanto riguarda i tributi devoluti e le compartecipazioni al gettito erariale [al fine di operare una registrazione coerente dei flussi tra Amministrazioni centrali e locali].

Il *set* informativo, proveniente dalle fonti citate, è utilizzato per le stime di contabilità nazionale [secondo il criterio della competenza economica], le quali vengono sottoposte a controlli di coerenza e conformità con i risultati pubblicati dal Ministero dell'economia e delle finanze nella Relazione trimestrale di cassa. La verifica di significatività del confronto tra i saldi dei rispettivi conti [conto di CN e conto di cassa della RTC] costituisce la base per la stima dei flussi relativi all'ultimo anno, per i quali si procede, in via generale, applicando alle principali voci di spesa e di entrata le variazioni percentuali [nel caso specifico 2001 su 2000] registrate nel conto consolidato di cassa della RTC.

La classificazione standard dei bilanci regionali, secondo gli schemi economico e funzionale che prevedono rispettivamente l'analisi per categoria economica di 3° livello e l'analisi per settore d'intervento [34 settori] per le spese, non costituisce un requisito sufficiente per un passaggio automatico alla contabilità economica prevista dal SEC95. La lavorazione dei consuntivi regionali richiede, infatti, una serie complesse di verifiche a livello micro. Tra i vari controlli vengono effettuate *analisi di coerenza interna* della

base dati [ad esempio per le spese di personale che devono essere confrontabili con la consistenza degli addetti fornendo un valore pro-capite della retribuzione *accettabile*]. Vengono inoltre effettuate *analisi di coerenza intertemporale* che, sulla base dell'esame delle serie storiche, siano in grado di interpretare e motivare le eventuali deviazioni dai valori medi.

In allegato a questa I^a Parte della relazione [ALLEGATO 1], con riguardo al versante della spesa [specificamente per alcune categorie], sono illustrati, a titolo di esempio, i passaggi fondamentali per raccordare il dato grezzo tratto dai consuntivi regionali con la corrispondente voce di contabilità nazionale.

Per le entrate il confronto è reso assai più complesso dall'ampio ricorso effettuato in sede di costruzione dei conti SEC '95 alle fonti informative del Ministero dell'economia e delle finanze [Dipartimento ex Finanze], piuttosto che ai dati direttamente desumibili dai consuntivi regionali.

Per quanto riguarda le uscite la prima fase di trattamento dei dati consiste nell'operare un filtro sui capitoli di bilancio considerando unicamente le spese di parte corrente e quelle in conto capitale con esclusione, quindi, delle partite finanziarie. Successivamente vengono operate sia le riclassificazioni in termini funzionali, sia quelle che permettono di passare dalle categorie di spesa alle operazioni economiche secondo il SEC '95.

L'attribuzione dei codici funzionali di contabilità nazionale, secondo la COFOG, avviene utilizzando una matrice ponte tra i settori d'intervento e le classi funzionali. In linea di massima il tipo di corrispondenza tra settori d'intervento e classi è univoco. Altre riclassificazioni funzionali sono spesso necessarie ma vengono prevalentemente effettuate in base all'analisi micro sulle unità elementari di bilancio, operando il confronto sia a livello di serie storica regionale che nel confronto tra le varie realtà territoriali. Questo si è, per esempio, verificato nel caso dell'analisi delle Prestazioni sociali, che rappresentano un'operazione economica di redistribuzione del reddito secondo la contabilità nazionale. L'analisi funzionale ha evidenziato la necessità di riclassificazione di numerosi capitoli dal settore dell'Assistenza sociale a quello della Previdenza sociale.

Allo scopo di chiarire il tipo di relazione esistente tra le voci del conto economico delle Amministrazioni regionali ed i consuntivi finanziari è opportuno esaminare più a fondo le fasi di costruzione di tre aggregati di spesa che rivestono un ruolo particolarmente importante nel circuito delle attività delle Amministrazioni pubbliche: redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e contributi alla produzione [v. Allegato 1).

In particolare, le prime due voci costituiscono la parte più rilevante del costo di produzione dei servizi pubblici, attività in cui, in diversa misura, tutte le Amministrazioni pubbliche sono impegnate. La produzione delle Regioni riguarda prevalentemente servizi di tipo collettivo in quanto le Regioni esercitano soprattutto funzioni di programmazione, di riparto delle risorse, di vigilanza, indirizzo e coordinamento, per cui la gestione diretta e indiretta dei servizi costituisce per le stesse un'attività residuale. In altri termini, le attività e le funzioni tendono ad essere espletate tramite agenzie speciali, enti strumentali, società esterne partecipate, collegate e controllate. I bilanci regionali mettono bene in luce questo aspetto attraverso la parte di spesa classificata come trasferimenti. Queste funzioni che configurano l'intervento regionale sempre più come attività di regolamentazione fanno sì che la produzione di servizi delle amministrazioni regionali sia, quindi, classificata prevalentemente all'interno dei servizi di tipo puramente collettivo.

4. Liquidità regionale e sistema di tesoreria unica. Le giacenze degli anni 1996-2000

L'articolo 66 della finanziaria 2001 ha previsto, per le Regioni a statuto ordinario, una radicale modifica al sistema di tesoreria unica a partire dal 1° marzo 2001.

Va ricordato, a tale proposito, che, sulla base di quanto in precedenza disposto dall'art. 40 della legge 30 marzo 1981 n. 119 e successive modificazioni, alle Regioni era vietato di mantenere disponibilità presso il proprio tesoriere per un importo superiore al 3% dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza, al netto di prestiti, partite di giro, ammortamento e alienazione di beni patrimoniali, riscossione di crediti.

In applicazione di tale normativa, sono stati istituiti presso la tesoreria centrale dello Stato tre conti fruttiferi [conto ordinario, conto sanità, conto CEE]², e a tali giacenze sono state applicate di recente le medesime disposizioni relative ai limiti valevoli anche per Comuni, Province, Università e altri enti [art. 47, legge 449/97 – Finanz. 1998].

Inoltre, con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF [d.lgs. 446/97] il relativo versamento - quanto meno per la fase transitoria, sino al 2001 - era previsto su appositi conti di tesoreria centrale intestati alle Regioni. Il particolare meccanismo di riscossione, tramite concessionari e/o la provenienza dell'entrata da enti diversi da quelli titolari di contabilità presso la tesoreria, ha comportato l'istituzione di conti-girofondo, analoghi a quelli a suo tempo in essere per i contributi sanitari, su cui affluivano somme precedentemente versate sulle tesorerie provinciali della Banca d'Italia e da riversare poi sui conti di competenza regionale. Analogo girofondo è previsto per l'IRAP pubblica e in alcuni casi di IRAP privata, allorché si tratti di enti intestatari di conti presso la tesoreria.

I conti Regioni-IRAP comprendono tutti i conti relativi a tale tributo, sia quelli di tesoreria sia di contabilità speciali girofondi su cui affluiscono le entrate complessive IRAP, le quali sino al marzo 2001 sono state poi trasferite, secondo le modalità di legge, ai conti sanità, ai conti ordinari e al conto IRAP Stato. Tali disposizioni sono rimaste in vigore sino alla istituzione delle speciali contabilità di tesoreria provinciale [art. 66, commi 8 e 9, legge 338/2000].

La finanziaria 2001, con l'art. 68, ha infatti modificato il quadro organizzativo delle contabilità regionali avviando, per un verso, una prima seppure modesta attuazione di quanto disposto dal d.lgs. 279/94 [artt. 7 e 8] in tema di superamento per le Regioni del sistema di tesoreria unica; in secondo luogo, innovando la precedente

² Si tratta delle seguenti gestioni: i) conto ordinario-Regioni, relativa alla gestione di tutte le funzioni regionali, esclusa gran parte della sanità, ma compresa la maggior parte dei mutui per ripiano disavanzi pregressi ante legge 21 del 1997; ii) contabilità attinente i finanziamenti comunitari di spettanza delle Regioni, ivi compresi i cofinanziamenti nazionali; iii) infine, la gestione separata [c.d. conto sanità] riservata ai movimenti contabili afferenti i contributi sanitari e la quota nazionale del fondo sanitario e delle anticipazioni nonché - a partire dal 1998 - la quota IRAP destinata al finanziamento della sanità e l'addizionale IRPEF.

Nel 1997 speciale contabilità è stata accesa per ciascuna Regione con riguardo ai versamenti di mutui assunti direttamente dallo Stato e riversati alle Regioni ai sensi della legge 21/97 e interventi normativi di ripiano dei disavanzi in sanità.

disciplina di tesoreria unica con la prevista applicabilità alle Regioni e Province autonome del diverso regime previsto per gli enti indicati in Tabella A della medesima legge e conseguente trasferimento delle somme accreditate sui conti accesi presso la tesoreria centrale dello Stato ad altrettanti conti correnti infruttiferi presso le Tesorerie provinciali dello Stato [art. 66, comma 6]. Tale trasferimento, nella logica della riforma, dovrebbe comportare una più immediata utilizzabilità da parte regionale degli accreditamenti sui propri conti, eliminando la necessità dell'emissione del relativo mandato e con possibilità di anticipazioni "tecniche" a carico della Tesoreria provinciale.

Va tuttavia segnalato che viene conservato in Tesoreria centrale il conto corrente infruttifero attinente ai finanziamenti comunitari.

Quanto al superamento del sistema di tesoreria unica — a parte la scomparsa del limite del 3% alle disponibilità detenibili presso il sistema bancario — modesti sono gli effetti di novità conseguenti al cosiddetto "regime misto" di cui alle disposizioni della finanziaria 2001 [art. 66, 6 co.], dal momento che al precedente regime restano soggette non solo assegnazioni, contributi e quant'altro proveniente dal bilancio dello Stato, ivi comprese le risorse tratte da operazioni di indebitamento assistite dallo Stato, ma anche le compartecipazioni ai tributi erariali e l'IRAP. Versamento diretto ai tesorieri regionali, oltre quello relativo alla quota dell'accisa sulle benzine³, è ora previsto per l'addizionale regionale IRPEF da accreditare mensilmente senza necessità di richiesta di prelevamento fondi al Tesoro [comma 8, art. 66, l. 388/2000].

Ciò posto, va altresì ricordato che in data 13 febbraio 2001 il Ministero del tesoro [ora dell'economia e delle finanze] ha diramato con la circolare n. 8 i chiarimenti sull'applicazione delle predetta normativa; fra questi, in particolare, i criteri di priorità da seguire nei pagamenti, con previa utilizzazione delle disponibilità presso il tesoriere regionale [art. 7, d.lgs. 279/'97] anche con riferimento alla apposizione di eventuali vincoli di indisponibilità corrispondenti ad atti di pignoramento.

³ Le quote dell'accisa sulle benzine sono versate direttamente [mensilmente] dai soggetti obbligati ai tesorieri delle Regioni [art. 8, comma 1, lett. a) del d.lgs. 279/'97]. V. anche D.M 1 marzo 1996: *Modalità di pagamento della quota dell'accisa sulle benzine spettante alle Regioni a statuto ordinario*.

Ulteriori precisazioni da parte del Tesoro sono nel decreto 21 febbraio 2001 [GU 20.3.2001 n. 66], adottato in attuazione dell'art. 13, comma 6, d.lgs 56/'00 a proposito della cessazione della procedura di finanziamento delle aziende sanitarie con addebito sul conto regionale sanità e accredito alle contabilità speciali intestate alle aziende. L'accreditamento alle contabilità della aziende sarà infatti disposto direttamente da ciascuna Regione, anche se resta comunque il meccanismo delle anticipazioni dalla Tesoreria centrale a causa dello sfasamento temporale degli accrediti IRAP, IRPEF e IVA.

Per quanto riguarda infine la disciplina sul limite alle giacenze e relativo condizionamento dei pagamenti da bilancio Stato, va osservato che la finanziaria 2001 [art. 66, comma 1] ha confermato per il 2001 e 2002 la disciplina prevista all'art. 47 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 [collegato alla finanziaria 1998].

La legge 23 dicembre 1998 n. 448 aveva prorogato tale procedura sino al 31 dicembre 2000 e con decreti del Tesoro [4.3.1999 e 10.2.2000] sono stati ribaditi sia il limite percentuale di giacenza nel 14% sia il medesimo parametro di riferimento⁴. Quanto agli anni successivi sino al dicembre 2002, la su indicata conferma della disposizione recata all'art. 66, comma 1, della legge 388 del 2000 ha visto tuttavia la deroga apportata con decreto del Ministro del tesoro 27 febbraio 2001 in base alla riscontrata opportunità di escludere dai limiti di giacenza i pagamenti in favore delle Regioni a statuto ordinario in quanto le predette assegnazioni fanno riferimento, prevalentemente, all'attuazione delle norme sul federalismo amministrativo e fiscale.

Ciò detto sulle principali regole che li disciplinano, un primo esame rivolto ai movimenti di cassa dei conti correnti regionali di tesoreria unica è nella seguente tabella, ove i dati relativi all'anno 2001 comprendono le giacenze, rinvenienti dai saldi relativi ai precedenti due conti correnti [ordinari e sanità], trasferite dalla tesoreria centrale alle corrispondenti contabilità infruttifere di tesoreria provinciale, con la sola

⁴ L'alleggerimento del bilancio dello Stato, con riguardo al finanziamento delle Regioni, per la necessaria previa utilizzazione delle proprie giacenze, si è coniugato a partire dal 1998 con altra linea di azione volta a frenare l'evoluzione della spesa del comparto regionale. Il collegato alla finanziaria '98 [art. 48, legge 27.12.1997, n. 49] prevede il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000 tramite il mantenimento del fabbisogno – al netto della spesa sanitaria e di quella per nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega nel corso del '97 – nei limiti dei risultati consuntivi rilevati per l'anno precedente e per gli anni 1999 e 2000 in misura non superiore al tasso programmato di inflazione.

esclusione delle somme eventualmente accantonate per pignoramenti operati sulle giacenze dei citati conti correnti, che restano accantonate in attesa della definizione delle procedure esecutive. I dati del 2001 riportati nella seguente tabella includono, per omogeneità di serie storica, le disponibilità regionali detenute sui rispettivi conti CEE ancora accesi presso la tesoreria centrale, le quali vengono successivamente ricostruite in una specifica tabella per una autonoma considerazione.