

TAB 15/REG

EROGAZIONI COMPLESSIVE				
ANNI 2000 - 2001 - 2002				
(in migliaia di euro)				

REGIONI	2000 (*)	2001	2002	TOTALE
Piemonte	74.537	286.528	514.086	875.151
Lombardia	134.834	480.070	840.530	1.455.434
Veneto	79.556	222.778	385.709	688.043
Liguria	13.091	89.990	180.522	283.602
Emilia Romagna	83.761	235.765	475.092	794.618
Toscana	58.859	251.103	425.980	735.942
Umbria	17.643	71.751	115.359	204.753
Marche	32.431	70.700	142.230	245.361
Lazio	37.521	273.848	532.770	844.138
Abruzzo	26.551	108.015	192.506	327.072
Molise	4.640	27.559	47.229	79.429
Campania	64.093	305.801	564.960	934.855
Puglia	67.172	284.008	480.574	831.754
Basilicata	21.849	73.679	116.645	212.173
Calabria	27.994	137.605	240.567	406.166
TOTALE	744.531	2.919.200	5.254.758	8.918.490

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

* Il riparto del 2000 è stimato.

4. Recepimento del dlgs 76/2000. Aspetti di rilievo nella legislazione regionale

Le Regioni a statuto ordinario hanno adottato leggi in materia di contabilità e disciplina del bilancio in conformità ai principi contenuti nel d.lgs.n.76/2000, nei tempi dallo stesso indicati. Ciò ha evitato le conseguenze, previste per il mancato adeguamento.¹¹

Le disposizioni regionali ricalcano sostanzialmente il contenuto degli articoli del d.lgs.n.76/2000. In alcuni casi, però, a fronte della genericità delle disposizioni contenute nella legge di riforma, il legislatore regionale ha trovato un più ampio margine di manovra per poter meglio adeguare la disciplina interna di dettaglio alla realtà regionale, riprendendo sovente elementi già presenti nella precedente normativa. In particolare, si intende far riferimento alle disposizioni contenute nelle leggi di contabilità regionale, vigenti prima dell'entrata in vigore del d.lgs.n.76/2000, le quali davano attuazione alla legge 335/'76, la quale, pur essendo stata abrogata, continua, per diversi aspetti, a trovare applicazione nella disciplina contabile regionale.

In effetti lo spirito informatore del d.lgs.n.76/2000 è rimasto sostanzialmente quello della legge n. 335/76, che a sua volta riprendeva e confermava la tendenza da tempo affermatasi con la legge n.281/70 a voler assimilare la finanza regionale alla finanza statale, piuttosto che a quella degli enti locali. Ma un'assimilazione completa del bilancio regionale al bilancio statale risulta difficile alla luce del fatto che il sistema di finanziamento delle Regioni ha continuato ad essere sostanzialmente improntato alla logica dei trasferimenti e che per i bilanci regionali vale un vincolo di equilibrio che non è equiparabile a quello del bilancio dello Stato.

¹¹ Si elencano di seguito le leggi regionali adottate in attuazione del d.lgs. n.76/2000:

Abruzzo l.r.25 marzo 2002 n.3
Basilicata l.r.6 settembre 2001 n.34
Calabria l.r.4 febbraio 2002 n.8
Campania l.r.30 aprile 2002 n.7
Emilia Romagna l.r.15 novembre 2001 n.40
Lazio l.r.20 novembre 2001 n.25
Liguria l.r.26 marzo 2002 n.15
Lombardia l.r.31 marzo 1978 n.34 e successive modifiche ed integrazioni
Marche l.r.11 dicembre 2001 n.31
Molise l.r.7 maggio 2002 n.4
Piemonte l.r.11 aprile 2001 n.7
Puglia l.r.16 novembre 2001 n.28
Toscana l.r.6 agosto 2001 n.36
Umbria l.r.28 febbraio 2000 n.13
Veneto l.r.29 novembre 2001 n.39

Dalla lettura delle leggi regionali emergono osservazioni comparative che si intendono esporre in questa sede con riguardo in particolare ad alcuni istituti, caratterizzati, oltre che dalla novità della disciplina recata dal dlgs.n.76/2000, anche dalla continuità con la precedente regolamentazione, seppure in un'ottica diversa, vieppiù rivolta alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE. In linea sia con quanto disposto dall'articolo 1 del dlgs.n.76/2000, sia soprattutto con il precetto costituzionale, rinveniente all'art.117, riformato, della costituzione, che impone alla legislazione regionale, al pari di quella statale, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario

Per quanto riguarda la disciplina relativa agli strumenti di programmazione finanziaria, l'analisi delle disposizioni contenute nelle leggi regionali, di riforma della contabilità, evidenziano un quadro complessivamente omogeneo [v. ALLEGATO 1, Parte II^].

Non a caso, in tutti gli articolati è dato rinvenire la stessa tipologia di atti di programmazione. Accanto a strumenti classici più che collaudati, quali il bilancio di previsione pluriennale ed il Piano di Sviluppo regionale, si rilevano il ricorso costante alla legge finanziaria ed una diffusa utilizzazione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria regionale¹² [v. retro parag. 2].

In alcune Regioni, poi, la disciplina specifica in materia di programmazione occupa un intero Titolo, articolato in più sezioni. E' questo il caso delle Regioni Puglia e Umbria. In altre leggi regionali, infine, la disciplina fa rinvio a specifica normativa regolamentare di dettaglio per la definizione delle procedure di adozione dei suddetti documenti di programmazione.

Quel che, in generale, emerge dalla disamina delle disposizioni regionali dedicate specificamente all'argomento è la considerazione della natura fondante del principio di programmazione della gestione finanziaria. Su tale principio vengono ad essere

¹² Vale la pena evidenziare che la l.r.6 settembre 2001 n.34 della Basilicata fa rinvio esplicitamente alla precedente disciplina contenuta nella l.r. 24 giugno 1997 n.30 *in materia di strumenti e procedure della programmazione regionale* ed in particolare gli art. 2 e 3, che prevedono la presenza fra gli strumenti di programmazione del: Piano Regionale di Sviluppo (PRS); Piano di Riferimento territoriale regionale; piani settoriali e progetti speciali; atti di programmazione negoziata; programmi cofinanziati UE; piani di attività degli enti strumentali. Il Documento Annuale di programmazione economico Finanziaria è previsto e disciplinato nel successivo art.5.

incardinate le manovre di finanza regionale e l'azione di governo locale, alla luce, anche della necessità di rispettare i vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Diffusa è l'utilizzazione della legge finanziaria, quale strumento di programmazione, anche da parte di Regioni che in precedenza non vi avevano fatto ricorso, per fissare il quadro di riferimento finanziario relativo al periodo compreso nel bilancio pluriennale [v. ALLEGATO 2].

La facoltà di adottare una legge finanziaria regionale, in coerenza con l'articolo 1 della legge n. 468/78, è divenuta soluzione in larga misura applicata e vi hanno trovato spazio di definizione il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, gli importi dei fondi speciali nonché l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie destinate, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti di personale dipendente della Regione.

A riguardo si può osservare, in conclusione, che l'adozione da parte delle Regioni di un nuovo sistema di programmazione che fa leva sullo strumento della legge finanziaria raccordata al DPEF regionale, a sua volta calibrato sugli obiettivi individuati a livello nazionale nel DPEF, dovrebbe comportare la realizzazione di un circuito virtuoso, tale da collegare le politiche finanziarie regionali a quella nazionale, tenendo di riferimento il quadro di convergenza comunitario, all'interno del quale rinvenire linee di programmazione coerenti e utili sinergie.

In termini, poi, di maggiore puntualità informativa e trasparenza nei rapporti tra governi regionali ed assemblee, l'adozione di un siffatto sistema di programmazione dovrebbe garantire una più significativa responsabilizzazione del governo locale sia sulle scelte programmatiche che sulla definizione degli obiettivi.

Per quanto concerne la disciplina degli allegati al bilancio di previsione, a fronte di quanto disposto dall'art. 11 del d.lgs. n.76/2000, giova evidenziare che alcuni dei documenti da allegare al bilancio di previsione sono stati disciplinati in modo uniforme da tutte le leggi regionali [v. ALLEGATO 3, Parte II^].

Del resto, le Regioni già nella precedente disciplina attribuivano a tali documenti un significato importante in termini di leggibilità e trasparenza del bilancio e perciò

hanno proseguito in tale strategia, mantenendone inalterata la previsione, anzi in alcuni casi incrementando il numero degli allegati e ricomprendendo fra questi anche documenti che prima non figuravano nel bilancio annuale.

In linea generale, va osservato che tutte le Regioni, nelle rispettive leggi di contabilità, hanno dato attuazione all'art.11 del d.lgs.n.76/2000, inserendo il quadro riassuntivo generale fra gli allegati al bilancio di previsione, unitamente ad un prospetto di raffronto fra entrate comunitarie e statali con vincolo di destinazione e ad un quadro in cui vengono elencati i capitoli in cui si articola ciascuna UPB.

Alcune Regioni, specie quelle di più piccole dimensioni, hanno previsto ulteriori allegati, non strettamente imposti dalla normativa statale, quali ad esempio elenchi delle spese obbligatorie e d'ordine od elenchi delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione ed, inoltre, prospetti dimostrativi del rispetto del vincolo dell'indebitamento autorizzato, ed altro ancora. Da dire che, quanto più ricca ed articolata è la dotazione degli allegati al bilancio di previsione, tanto maggiore risulta la trasparenza del documento contabile, arricchito in tal modo di una serie di elementi che ne consentono una lettura più articolata.

Per quanto concerne la disciplina dell'indebitamento [v. ALLEGATO 4], le disposizioni contenute nelle leggi regionali di contabilità non si discostano, sostanzialmente, da quanto previsto in merito dal d.lgs.n.76/2000, sia per quanto riguarda i limiti di carattere quantitativo e qualitativo, sia per quanto concerne il limite procedurale e quello temporale. Infatti, quasi tutte le leggi regionali in ordine al limite quantitativo all'indebitamento fanno riferimento a quanto stabilito dall'art.23 del d.lgs.n.76/2000 e quindi alle disposizioni contenute nell'art.10 della l.n.281/70¹³, norma che non risulta essere stata abrogata. In ordine, poi, al limite qualitativo, occorre precisare che la previsione contenuta in molte leggi regionali (la quasi totalità) riprende quanto disposto al citato art.10 in merito all'obbligo di destinazione dell'indebitamento regionale alla copertura di spese di investimento, nonché per l'assunzione di partecipazioni in società finanziarie. Ciò anche in ragione del fatto che il citato articolo,

¹³ L'art.23 del d.lgs.n.76/2000 modifica il c.2 dell'art.10 della L.n.281/70 che era già stato modificato dall'art.22 della L.n.335/76 con riferimento specifico alla disciplina del c.d. limite quantitativo all'indebitamento, fissandolo nel 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione.

esplicitamente richiamato in più di una legge regionale, non risulta esser stato abrogato dalla norme sopravvenute e non sembra neppure in contrasto con un'interpretazione estensiva del dispositivo dell'art.119 della Cost., così come modificato dalla l.n.3/2001, volto, piuttosto, a garantire il divieto di indebitamento da parte delle Regioni per spese correnti¹⁴[v, al riguardo, Parte I, parag. 4].

A riguardo, giova segnalare quanto previsto dalla legge regionale del Piemonte in ordine alla finalizzazione della contrazione dei mutui con particolare riferimento, per inciso, alla compatibilità delle spese di investimento con il quadro programmatico individuato nel Documento di Programmazione Economico-finanziaria. Ciò appare importante se si considera la natura non ben definita delle spese di investimento e la necessità, comunque avvertita, di controllare l'effettiva destinazione delle risorse derivanti dall'accensione dei mutui, da collocare all'interno di un discorso di verifica degli equilibri di bilancio non episodicamente considerati ma in un'ottica più ampia di programmazione degli investimenti.

Infine, vi è da dire che le leggi delle Regioni Puglia e Umbria prevedono un ulteriore onere per la Giunta, consistente nella necessità di pubblicazione sul bollettino ufficiale sia dei provvedimenti di accensione che delle modalità di regolazione dei mutui. In altre leggi, come in quella della Regione Molise, la pubblicità è data dall'aggiunta di un apposito allegato al bilancio di previsione in cui sono elencati i capitoli fra i quali risulta essere ripartito l'ammontare totale dei mutui accesi nonché l'elencazione dei mutui in ammortamento nell'esercizio considerato.

Quasi tutte le leggi regionali, eccezion fatta per le leggi delle Regioni Emilia Romagna, Liguria e Lombardia, contengono una disposizione specificamente rubricata "copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali", nella quale si distingue fra mezzi di copertura di bilancio ed extrabilancio.

Per quanto riguarda in particolare i mezzi di copertura di bilancio [v. ALLEGATO 5], si fa riferimento all'utilizzazione di accantonamenti iscritti nei fondi speciali, ovvero alla riduzione di stanziamenti di spesa il cui importo sia stato autonomamente determinato nel bilancio o, infine, a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio,

¹⁴ Una previsione esplicita in questo senso è contenuta nelle leggi delle Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto.

riguardanti spese di natura non obbligatoria con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare gli stanziamenti per spese di questa natura. Per quanto concerne, altresì, le modalità extrabilancio queste ultime riguardano, specificamente, le novità legislative che comportino nuove o maggiori entrate o riduzione di spese.

La disciplina relativa alla copertura delle leggi di spesa, contenuta nelle leggi regionali, ricalca sostanzialmente quella della l.n.335/76, riprodotta nel d.lgs.n.76/2000 e, dunque, fa riferimento al rispetto dell'equilibrio di bilancio, nonché dei vincoli di destinazione e della natura economica delle entrate e delle spese.

Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura delle "leggi altre" rispetto a quella di bilancio, mentre non può mancare una comparazione specifica fra oneri e mezzi di copertura, non esaustivo è il criterio della valutazione globale di tutte le spese contro tutte le entrate, che è invece sostanzialmente confermato nell'articolo 3 del d.lgs.n.76/2000.

L'esigenza di individuare appropriati mezzi di copertura a garanzia dell'equilibrio trova ulteriore giustificazione nella nuova dinamica di programmazione regionale, che si avvale di strumenti quali il DPEFR e la legge finanziaria, nonché nel nuovo ruolo attribuito alle Regioni, più coinvolte nella responsabilizzazione decisionale in termini di spesa, nel quadro di una pertinente rivendicazione di autonomia fiscale.

5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 2000 e 2001

In sede di formazione ed approvazione del bilancio di previsione, come anche all'atto delle deliberazioni di variazione e assestamento del bilancio medesimo adottate in corso di esercizio, le Regioni sono tenute ad assicurare il rispetto dei vincoli di equilibrio stabiliti dalle rispettive leggi di contabilità regionale con riferimento sia alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Una prima valutazione sul modo di costruzione dei propri bilanci e sul grado di garanzia offerto alla tenuta dei relativi equilibri finanziari può rilevarsi dall'analisi dei dati riguardanti le previsioni iniziali, le variazioni successivamente intervenute e le conseguenti previsioni definitive, distinti per ciascuna Regione e relativi al biennio

preso in considerazione [tabella 21/REG - gli stessi dati sono maggiormente articolati nelle tavole di cui agli Allegati A del Volume II di questa relazione].

La non omogeneità dei sistemi di classificazione e dei 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, ha reso necessario anche quest'anno uno sforzo di ricostruzione dei dati relativi alle diverse gestioni esaminate al fine di offrirne una esposizione il più possibile coerente e confrontabile.

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 2000 - 2001

(in milioni di lire)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	2000						2001					
		STANZ. INIZIALE		VARIANZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIANZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	1.392.447		266.939		1.659.386		1.566.566		-520.095		1.046.471	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.000		-655		345		1.000	5.800		6.800	
	Totale titoli	21.972.068	27.200.445	5.166.318	5.375.111	27.138.386	32.575.556	24.490.112	31.344.919	5.866.287	3.543.643	30.356.399	34.888.562
	TOTALE ENTRATA	23.364.514	27.201.445	5.433.257	5.374.456	28.797.772	32.575.901	26.056.678	31.345.919	5.346.192	3.549.443	31.402.870	34.895.362
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	23.364.514	27.201.445	5.433.258	5.374.456	28.797.772	32.575.901	26.056.678	31.345.919	5.346.192	3.549.443	31.402.870	34.895.362
TOTALE SPESA	23.364.514	27.201.445	5.433.258	5.374.456	28.797.772	32.575.901	26.056.678	31.345.919	5.346.192	3.549.443	31.402.870	34.895.362	
LOMBARDIA	Avanzo di amministrazione	22.014		5.896.968		5.918.982		14.539		6.616.543		6.631.082	
	Fondo cassa eserc. prec.		0		3.418		3.418		0	54.705		54.705	
	Totale titoli	81.899.822	128.369.091	3.233.700	-19.150.206	85.133.522	109.218.885	92.235.667	134.783.062	13.299.367	-7.686.455	105.535.034	127.096.607
	TOTALE ENTRATA	81.921.836	128.369.091	3.233.700	-19.146.788	91.052.504	109.222.303	92.250.206	134.783.062	13.299.367	-7.631.750	112.166.116	127.151.312
	Saldo negativo	757.380		196.538		953.918		1.500.000		-207.929		1.292.071	
	Totale ambiti	81.164.457	128.369.091	8.934.129	-19.146.788	90.098.586	109.222.303	90.750.206	134.783.063	20.123.839	-7.631.751	110.874.045	127.151.312
TOTALE SPESA	81.921.837	128.369.091	9.130.667	-19.146.788	91.052.504	109.222.303	92.250.206	134.783.063	19.915.910	-7.631.751	112.166.116	127.151.312	
VENETO	Avanzo di amministrazione	2.107.774		371.577		2.479.351		2.615.460		-100.798		2.514.662	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.000		29.329		32.329		30.000	44.047		74.047	
	Totale titoli	42.550.461	48.322.206	1.795.349	6.303.728	44.345.810	54.625.934	45.336.171	52.846.741	2.927.986	3.211.255	48.264.157	56.057.996
	TOTALE ENTRATA	44.658.235	48.325.206	2.166.926	6.333.057	46.825.161	54.658.263	47.951.631	52.876.741	2.827.188	3.255.302	50.778.819	56.132.043
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	44.658.235	48.325.204	2.166.926	6.333.061	46.825.161	54.658.265	47.951.631	52.877.071	2.807.188	3.254.972	50.758.819	56.132.043
TOTALE SPESA	44.658.235	48.325.204	2.166.926	6.333.061	46.825.161	54.658.265	47.951.631	52.877.071	2.807.188	3.254.972	50.758.819	56.132.043	
LIGURIA	Avanzo di amministrazione	850.618		-122.203		728.415		837.136		509.346		1.346.482	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		9.197		9.697		500	313		813	
	Totale titoli	16.954.548	21.448.179	3.127.315	2.898.833	20.081.863	24.347.012	22.303.086	27.811.824	866.200	-1.574.531	23.169.286	26.237.293
	TOTALE ENTRATA	17.805.166	21.448.679	3.005.112	2.908.030	20.810.278	24.356.709	23.140.222	27.812.324	1.375.546	-1.574.218	24.515.768	26.238.106
	Saldo negativo	165.000		-12.897		152.103		135.000		-28.185		106.815	
	Giacenza di cassa		500		0		500		500	0		500	
Totale gruppi	17.640.164	21.448.176	3.017.810	2.908.033	20.657.974	24.356.209	22.303.086	27.811.824	866.200	-1.574.531	23.169.286	26.237.293	
TOTALE SPESA	17.805.164	21.448.676	3.004.913	2.908.033	20.810.077	24.356.709	22.438.086	27.812.324	838.015	-1.574.531	23.276.101	26.237.793	
E. ROMAGNA	Avanzo di amministrazione	1.103.368		744.785		1.848.153		1.870.025		678.942		2.548.967	
	Fondo cassa eserc. prec.		17.490		10.580		28.070		19.099	63.552		82.651	
	Totale titoli	39.922.187	42.997.897	4.558.548	6.247.266	44.480.735	49.245.163	46.137.291	50.362.371	1.573.997	2.288.734	47.711.288	52.651.105
	TOTALE ENTRATA	41.025.555	43.015.387	5.303.333	6.257.846	46.328.888	49.273.233	48.007.316	50.381.470	2.252.939	2.352.286	50.260.255	52.733.756
	Saldo negativo	360.160		-360.160		0		546.000		-336.000		210.000	
	Totale parti	40.665.396	43.014.335	5.516.663	6.171.237	46.182.059	49.185.572	47.461.316	50.410.868	2.586.035	2.233.807	50.047.351	52.644.675
TOTALE SPESA	41.025.356	43.014.335	5.156.503	6.171.237	46.182.059	49.185.572	46.014.632	50.410.868	2.250.035	2.233.807	50.257.351	52.644.675	

(*) Avanzo già utilizzato a preventivo per garantire l'equilibrio

segue ==>

segue TAB 16/REG

**PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 2000 - 2001**

(in milioni di lire)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	2000						2001					
		STANZ. INIZIALE		VARIANZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIANZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
TOSCANA	Avanzo di amministrazione	1.693.447		-114.997		1.578.450		1.271.604		483.458		1.755.062	
	Fondo cassa eserc. prec.		55.758		185.080		240.838		105.286		22.572		127.858
	Totale titoli	36.771.524	40.438.551	5.368.383	9.528.474	42.139.907	49.967.025	38.783.177	41.681.509	5.763.369	8.746.277	44.546.546	50.427.786
	TOTALE ENTRATA	38.464.971	40.494.309	5.253.386	9.713.554	43.718.357	50.207.863	40.054.781	41.786.795	6.246.827	8.768.849	46.301.608	50.555.644
	Saldo negativo		0	71.449		71.449				126.129		126.129	
	Totale sezioni	38.464.970	40.394.308	6.794.348	9.713.554	45.259.318	50.107.862	38.783.126		5.763.420	0	44.546.546	0
TOTALE SPESA	38.464.970	40.394.308	6.865.797	9.713.554	45.330.767	50.107.862	38.783.126	0	5.889.549	0	44.672.675	0	
UMBRIA	Avanzo di amministrazione	633.679		335.782		969.461		845.799		135.775		981.574	
	Fondo cassa eserc. prec.		21.500		-9.667		11.833		74.285		-21.659		52.626
	Totale titoli	6.711.085	8.932.328	1.442.737	3.011.894	8.153.822	11.944.222	8.503.649		2.225.803	13.750.589	10.729.452	13.750.589
	TOTALE ENTRATA	7.344.764	8.953.828	1.778.519	3.002.227	9.123.283	11.956.055	9.349.448	74.285	2.361.578	13.728.930	11.711.026	13.803.215
	Saldo negativo	106.936		-12.287		94.649		67.105		-5.102		62.003	
	Totale sezioni	7.237.828	8.953.828	1.792.605	3.002.227	9.030.433	11.956.055	9.327.343	11.516.113	2.321.680	2.287.102	11.649.023	13.803.215
TOTALE SPESA	7.344.764	8.953.828	1.780.318	3.002.227	9.125.082	11.956.055	9.394.448	11.516.113	2.316.578	2.287.102	11.711.026	13.803.215	
MARCHE	Avanzo di amministrazione	1.268.294		-355.779		912.515		1.040.300		-291.558		748.742	
	Fondo cassa eserc. prec.		229.321		184.260		413.581		236.011		1.083.605		1.319.616
	Totale titoli	16.102.499	18.804.219	2.743.284	2.578.758	18.845.783	21.382.977	20.835.307	21.805.910	2.962.823	2.888.947	23.798.130	24.694.857
	TOTALE ENTRATA	17.370.793	19.033.540	2.387.505	2.763.018	19.758.298	21.796.558	21.875.607	22.041.921	2.671.265	3.972.552	24.546.872	26.014.473
	Saldo negativo	0		0		0		240.471		-240.471			
	Totale rubriche	17.370.793	18.911.050	2.387.505	2.759.735	19.758.298	21.670.785	21.635.135	21.925.105	2.911.736	3.921.453	24.546.871	25.846.558
TOTALE SPESA	17.370.793	18.911.050	2.387.505	2.759.735	19.758.298	21.670.785	21.875.606	21.925.105	2.671.265	3.921.453	24.546.871	25.846.558	
LAZIO	Avanzo di amministrazione	2.930.996		-439.406		2.491.590		2.766.158		48.047		2.814.205	
	Fondo cassa eserc. prec.		2.055.495		593.075		2.648.570		1.062.088		55.850		1.117.938
	Totale titoli	31.114.107	40.276.028	4.961.244	2.219.603	36.075.351	42.495.631	37.384.191	45.374.811	3.981.839	3.981.841	41.366.030	49.356.652
	TOTALE ENTRATA	34.045.103	42.331.523	4.521.838	2.812.678	38.566.941	45.144.201	40.150.349	46.436.899	4.029.886	4.037.691	44.180.235	50.474.590
	Saldo negativo	1.351.931		131.221		1.483.152		1.230.726		94.731		1.325.457	
	Totale sezioni	32.693.170	42.331.524	5.873.971	2.812.677	38.567.141	45.144.201	40.150.349	46.436.901	2.704.430	4.037.690	42.854.779	50.474.591
TOTALE SPESA	34.045.101	42.331.524	6.005.192	2.812.677	40.050.293	45.144.201	41.381.075	46.436.901	2.799.161	4.037.690	44.180.236	50.474.591	
MOLISE	Avanzo di amministrazione	523.654		66		523.720		484.355		0		484.355	
	Fondo cassa eserc. prec.		14.771		0		14.771		19.539		0		19.539
	Totale titoli	3.175.621	4.881.971	133.741	133.779	3.309.362	5.015.750	3.042.735	4.720.756	354.341	294.392	3.397.076	5.015.148
	TOTALE ENTRATA	3.699.275	4.896.742	133.807	133.779	3.833.082	5.030.521	3.527.090	4.740.295	354.341	294.392	3.881.431	5.034.687
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	3.699.275	4.896.742	133.807	133.778	3.833.082	5.030.520	3.527.090	4.740.295	354.341	294.392	3.881.431	5.034.687
TOTALE SPESA	3.699.275	4.896.742	133.807	133.778	3.833.082	5.030.520	3.527.090	4.740.295	354.341	294.392	3.881.431	5.034.687	

segue ==>

**PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 2000 - 2001**

(in milioni di lire)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	2000						2001					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa										
ABRUZZO	Avanzo di amministrazione	1.989.247		0		1.989.247		1.989.247		-68.881		1.920.366	
	Fondo cassa eserc. prec.		30.000		0		30.000		10.000		0		10.000
	Totale titoli	9.171.916	9.951.974	534.338	704.338	9.706.254	10.656.312	11.276.684	13.944.321	1.598.057	1.477.801	12.874.741	15.422.122
	TOTALE ENTRATA	11.161.163	9.981.974	534.338	704.338	11.695.501	10.686.312	13.265.931	13.954.321	1.529.176	1.477.801	14.795.107	15.432.122
	Saldo negativo			0				0		0		0	
	Totale titoli	9.171.916	9.951.974	551.424	704.338	9.723.340	10.656.312	13.197.050	13.954.322	1.598.037	1.477.800	14.795.087	15.432.122
TOTALE SPESA	9.171.916	9.951.974	551.424	704.338	9.723.340	10.656.312	13.197.050	13.954.322	1.598.037	1.477.800	14.795.087	15.432.122	
CAMPANIA (**)	Avanzo di amministrazione	4.977.035		-4.977.035				6.527.453		-2.318.026		4.209.427	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.912.535		-926.174		986.361		2.697.606		-1.075.477		1.622.129
	Totale titoli	19.958.057	33.862.808	3.312.840	2.900.123	23.270.897	36.762.931	20.525.117	35.581.499	15.172.769	14.402.778	35.697.886	49.984.277
	TOTALE ENTRATA	24.935.092	35.775.343	-1.664.195	1.973.949	23.270.897	37.749.292	27.052.570	38.279.105	12.854.743	13.327.301	39.907.313	51.606.406
	Saldo negativo			0						0			
	Totale parti	27.761.621	32.113.288	513.451	1.793.948	28.275.072	33.907.236	27.052.571	35.774.700	15.933.654	15.163.352	42.986.225	50.938.052
TOTALE SPESA	27.761.621	32.113.288	513.451	1.793.948	28.275.072	33.907.236	27.052.571	35.774.700	15.933.654	15.163.352	42.986.225	50.938.052	
PUGLIA (***)	Avanzo di amministrazione	198.679		536.055		734.734		664.451		130.866		795.317	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.200.557		-262.518		938.039		723.629		-43.967		679.662
	Totale titoli	39.727.522	49.677.833	4.077.102	4.042.615	43.804.624	53.720.448	30.598.234	41.232.646	2.318.517	2.260.634	32.916.751	43.493.280
	TOTALE ENTRATA	39.926.201	50.878.390	4.613.157	3.780.097	44.539.358	54.658.487	31.262.685	41.956.275	2.449.383	2.216.667	33.712.068	44.172.942
	Saldo negativo			0				0		0		0	
	Totale titoli	39.926.201	50.878.390	4.613.157	3.780.097	44.539.358	54.658.487	31.262.685	41.956.275	2.449.383	2.216.670	33.712.068	44.172.945
TOTALE SPESA	39.926.201	50.878.390	4.613.157	3.780.097	44.539.358	54.658.487	31.262.685	41.956.275	2.449.383	2.216.670	33.712.068	44.172.945	
BASILICATA	Avanzo di amministrazione	447.124		296.622		743.746		722.320		268.803		991.123	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.000		6.046		7.046		19.027		375.062		394.089
	Totale titoli	4.723.559	5.658.603	421.755	330.866	5.145.314	5.989.469	5.772.042	5.887.766	737.441	1.278.107	6.509.483	7.165.873
	TOTALE ENTRATA	5.170.683	5.659.603	718.377	336.912	5.889.060	5.996.515	6.494.362	5.906.793	1.006.244	1.653.169	7.500.606	7.559.962
	Saldo negativo			0				0		0		0	
	Totale titoli	5.170.683	5.659.603	718.377	336.912	5.889.060	5.996.515	5.722.042	5.887.766	787.441	1.278.107	6.509.483	7.165.873
TOTALE SPESA	5.170.683	5.659.603	718.377	336.912	5.889.060	5.996.515	5.722.042	5.887.766	787.441	1.278.107	6.509.483	7.165.873	
CALABRIA	Avanzo di amministrazione	5.119.449		0		5.119.449		5.152.275		0		5.152.275	
	Fondo cassa eserc. prec.		55.321		0		55.321		106.007		0		106.007
	Totale titoli	13.680.663	20.067.330	1.164.746	1.164.746	14.845.409	21.232.076	18.289.460	24.386.479	988.787	1.011.706	19.278.247	25.398.185
	TOTALE ENTRATA	18.800.112	20.122.651	1.164.746	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.735	24.492.486	988.787	1.011.706	24.430.522	25.504.192
	Saldo negativo			0				0		0		0	
	Totale rubriche	18.800.112	20.122.651	1.164.746	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.743	24.231.327	988.779	988.779	24.430.522	25.220.106
TOTALE SPESA	18.800.112	20.122.651	1.164.746	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.743	24.231.327	988.779	988.779	24.430.522	25.220.106	

FONTE: bilanci di previsione e rendiconti anni 2000 - 2001

(**) La Regione Campania non ha trasmesso i rendiconti '99 e '00: non sono disponibili perciò i dati previsionali definitivi

(***) le leggi regionali di approvazione rendiconti 99777-00777 riportano come fondo cassa esercizi precedenti, cifre non coincidenti con gli importi ripresi nelle previsioni del documento contabile.

Inoltre i dati relativi al 2000 si riferiscono a quelli del 1999.

La regola del pareggio dei bilanci di cassa è espressa nell'art. 5 del d.lgs. 76/2000, in base al quale in ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa.

Esigenze di chiarezza e trasparenza dei movimenti di cassa, dirette a garantire altresì il collegamento con i dati della competenza e la corretta determinazione dei residui attivi e passivi, suggeriscono, in linea con le indicazioni espresse da questa Corte nei referti relativi ai precedenti esercizi finanziari, un ulteriore sforzo di armonizzazione dei sistemi di contabilità regionale. L'ammontare del fondo di cassa degli esercizi precedenti ha assunto valori differenziati a seconda che, a tutto il 2001, sia o meno rimasto in vigore il sistema – precedente l'innovazione di cui alla finanziaria 2001 (art. 66, co. 6°) - di contabilizzazione delle liquidità di tesoreria. I riscontri eseguiti mostrano tuttavia come per la maggior parte delle Regioni il saldo di cassa, e quindi l'avanzo di amministrazione, comprenda le sole disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere regionale. Solo in pochi casi alla totale assenza di registrazione contabile di tali movimenti corrispondono, quali saldi a pareggio, le ben superiori somme ancora esistenti presso la Tesoreria dello Stato. Si tratta pertanto di due sistemi contabili, corrispondenti a convenzioni diverse, che non portano a risultati perfettamente comparabili se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni ma che comunque verranno resi omogenei col nuovo regime di tesoreria provinciale.

Con riferimento alla gestione di competenza, i nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni confermano l'assunto in base al quale il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare, purché il relativo disavanzo sia coperto, nei limiti previsti dalle relative disposizioni legislative, da mutui ed altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio. Particolare attenzione deve quindi rivolgersi, nella valutazione della corretta costruzione dell'equilibrio di bilancio, alle regole che condizionano l'autorizzazione all'indebitamento ed, in particolare, al vincolo di destinazione delle risorse prese a mutuo per spese di investimento ed al limite raggiungibile dagli oneri finanziari complessivi da porre a carico dei bilanci regionali

[il cui importo non può superare il 25% delle entrate tributarie non vincolate, ferma restando in ogni caso la necessaria e congruente copertura degli oneri di ammortamento nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione [art. 23 d.lgs. 76/2000; v. *infra* paragrafo seguente].

La manovra di bilancio assume perciò il significato di una globale ricomposizione delle fonti di entrata e delle decisioni di spesa, nel cui ambito deve trovare ragionevole coerenza ogni scelta che rischi di pregiudicarne la tenuta. La necessità di assicurare l'equilibrio dei bilanci regionali assume, oggi, una rilevanza ancora maggiore con riguardo all'esigenza del contenimento delle spese correnti ed, in particolare, al controllo dell'evoluzione della spesa per il personale. Come confermato dalle disposizioni della legge finanziaria per il 2002 [legge n. 448 del 2001] e dalla finanziaria per il 2003 [legge n. 289 del 2002] gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale delle Regioni e del comparto del servizio sanitario nazionale, non più coperti da trasferimenti statali ma posti a carico delle amministrazioni di provenienza, devono trovare copertura nell'ambito delle disponibilità dei bilanci regionali ed essere autorizzati nelle forme con cui vengono approvati gli stessi. In tale logica si iscrive l'opportunità di affidare ai Comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, accanto alla quantificazione delle risorse necessarie, anche una distinta indicazione dei necessari mezzi di copertura [art. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001 come precisati dell'art. 16, comma 7 della legge n. 448/2001 e confermati dall'ultima finanziaria].

Quanto invece ai mutui e ai prestiti, vincolati anche a livello costituzionale alle sole spese di investimento, va, in primo luogo, ribadito che la relativa autorizzazione deve trovare una necessaria correlazione con l'individuazione di mezzi 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. Deve essere inoltre segnalata la difficoltà in cui si potrebbero trovare le finanze regionali nell'ipotesi in cui, in sede di prima applicazione della nuova normativa costituzionale, venissero revocate le precedenti autorizzazioni a contrarre mutui per far fronte eccezionalmente a spese correnti legate al settore della sanità e dei trasporti pubblici locali.

Ciò premesso, l'analisi dei dati riportati nella suesposta tabella [21/REG] evidenzia, con riferimento alla componente di cassa, che, anche nell'ultimo biennio, l'equilibrio di bilancio delle Regioni Marche, Lazio e Campania risente in modo considerevole della contabilizzazione, quali saldi a pareggio, dei fondi depositati presso la Tesoreria generale dello Stato che restano ancora elevati nell'anno 2001 [la Regione Marche sale a 1.319,6 miliardi di lire, mentre la Regione Lazio si attesta a 1.117,9 miliardi di lire].

Nell'ambito dei dati forniti delle restanti Regioni, nei quali risultano tra i saldi a pareggio le sole disponibilità liquide esistenti presso il Tesoriere regionale, spiccano i valori fatti registrare nel 2001 dalla Puglia [£ 679,7 mld] e dalla Basilicata [£ 394,1 mld], nettamente più alti rispetto alla media regionale.

Con riferimento ai criteri seguiti nella costruzione del pareggio delle previsioni definitive di competenza, si presentano nel complesso più consistenti¹⁵ gli scarti tra entrate e spese compensati a preventivo mediante utilizzazione dell'avanzo contabile di amministrazione. In tale ambito spiccano i dati della Lombardia [6.631,1 miliardi], della Campania [4.209 miliardi] e della Calabria [5.152,3 miliardi] a fronte dei soli 795 miliardi della Puglia. I valori assunti da tale voce contabile, oltre a tener conto dei vincoli derivanti dalla copertura delle economie vincolate e dei residui perenti, devono essere letti, in questa sede, anche con riferimento alla consistenza del c.d. saldo negativo di competenza corrispondente ai mutui autorizzati a pareggio degli esercizi precedenti ma non stipulati. Tale voce, rintracciabile come saldo negativo solo nell'ambito della Regione Lombardia [1.292,1 miliardi], Liguria [106,7 miliardi], Emilia Romagna [210 miliardi], Toscana [126,1 miliardi], Umbria [62 miliardi] e Lazio [1.325,4 miliardi], evidenzia l'apprezzabile prospettiva, da valutare attentamente in sede consuntiva, di far fronte alle spese di investimento ricorrendo alle maggiori disponibilità di risorse conseguenti ad una crescita delle entrate o ad una diminuzione delle spese di parte corrente ed evitando, nel contempo, di procedere, nel corso dell'esercizio, alla stipula di nuovi mutui.

Con riferimento alla *Puglia*, si rileva anche nell'esercizio 2001 la esclusione dal saldo di cassa di somme, non parificate da parte della Ragioneria regionale, in

¹⁵ Solo Piemonte, Veneto, Marche, Abruzzo e Campania evidenziano valori in diminuzione

corrispondenza a pagamenti eseguiti in anticipazione dal tesoriere regionale a seguito di procedure giudiziarie, per l'erogazione di imposte e contributi obbligatori o per ordine diretto della Regione in relazione a "carte contabili" non regolarizzate entro fine esercizio [452 miliardi per il 1998; 464 miliardi per il 1999; 394,6 miliardi per il 2000 e 279 miliardi per il 2001].

La necessità di restituire regolare contabilizzazione a tali debiti extra-bilancio, peraltro più contenuti rispetto agli esercizi precedenti, risponde all'esigenza di garantire la trasparenza della situazione finanziaria della Regione e il rispetto dei fondamentali equilibri di bilancio, in vista anche della più corretta verifica della tenuta dei saldi previsti in sede di attuazione del patto di stabilità interno.

La linea di maggiore puntualità nell'assolvimento delle regole che presiedono alla tenuta delle contabilità, nonché alle attività di redazione e predisposizione dei bilanci e dei rendiconti, già rilevata nella relazione dello scorso anno, trova comunque ulteriore conferma nella sensibile riduzione, in termini percentuali, delle variazioni intervenute sugli stanziamenti iniziali di previsione della Regione Puglia nell'ultimo biennio 2000/2001 [passando da variazioni rispetto agli stanziamenti definitivi del 27,5% e 17,5%, rispettivamente per competenza e cassa 1998 a valori percentuali 2001 del 7,8% e del 5,3%].

6. Il rispetto dell'equilibrio e dei limiti di indebitamento nei bilanci 2002

L'equilibrio dei bilanci regionali [art.5, d.lgs. 76/2000] può essere scrutinato con riferimento alla formazione del bilancio e alla sua iniziale costruzione, oppure in un quadro di maggiore dinamicità gestionale, tenendo conto cioè della fase di assestamento e delle ulteriori variazioni consentite entro il 30 novembre [artt. 15 e 16 d.lgs. 76/2000].

La seguente analisi, con riferimento all'anno 2002, prende a riferimento le previsioni iniziali, non essendo ancora noti i dati di consuntivo, né è stato possibile acquisire i documenti di assestamento per tutte le Regioni.

I passaggi essenziali per una verifica di puntuale osservanza sulle regole di equilibrio sono ricostruiti nella seguente tabella [TAB 17/REG], con particolare riferimento: i) alle entrate e spese vincolate assegnate dallo Stato o dalla UE; ii) alle spese per gli ulteriori investimenti dell'anno o partecipazioni finanziarie [art. 10 legge

281/'70, 1° comma]; iii) al rispetto dei limiti di indebitamento; iv) alla composizione dell'avanzo di amministrazione.

Quanto al primo punto, l'esame relativo alle entrate/spese vincolate si giova del previsto prospetto da allegare al quadro riassuntivo del bilancio ai sensi dell'art. 11, 2° comma, del d.lgs. 76/2000.

Quanto al secondo punto, pur in assenza di specifica previsione da parte del d.lgs. 76, la classificazione del bilancio nonché i documenti allegati al bilancio hanno consentito per ciascuna Regione l'individuazione dei capitoli relativi a spese di investimento dell'anno [al netto di quelle finanziate con entrate a destinazione specifica], necessaria a garanzia di corretta costruzione dell'equilibrio del bilancio e di rispetto dell'art 10 della legge 281/'70, tuttora in vigore, nonché della disciplina costituzionale post-riforma.

Più complesso l'esame dei limiti di indebitamento, la cui autorizzazione con legge di bilancio vale a compensare lo scarto fra entrate e spese [art. 5, 2° comma, d.lgs. 76/2000].

Va intanto ricordato che, nella logica della legislazione contabile regionale, la manovra di bilancio assume 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 agli ulteriori investimenti previsti oltre quelli già finanziati con trasferimenti statali o dell'UE, e rispetto ai quali siano insufficienti le risorse proprie regionali.

L'autorizzazione al mutuo o ad altre forme di indebitamento esige tuttavia il rispetto di un duplice limite rinveniente dalla combinata lettura dell'art. 23 del d.lgs. 76/2000 con l'art. 10 della legge 281/'70.

Un primo limite è di tipo qualitativo e la questione che si pone a riguardo è di corretta classificazione della spesa, dal momento che il riformato Titolo V della costituzione [art. 119, comma 5] ammette il ricorso a indebitamento "solo per finanziare spese di investimento", mentre l'art. 10 della legge 281/'70, tuttora vigente, accomuna investimenti e assunzione di partecipazioni in società finanziarie regionali. Ora, se è vero che in termini di macroeconomia "investimento" o acquisto di beni capitali è la