

TAB 1/VE

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

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

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

Le disposte riduzioni si riflettono, e ciò vale soprattutto per le spese più difficilmente comprimibili, sulla capacità di ogni singola Regione di farvi fronte con proprie risorse senza il ricorso al mercato.

Per quanto riguarda infine l'assistenza sanitaria, si registrano per il 1995 consistenti riduzioni di finanziamento: 735 miliardi in meno sul fondo sanitario nazionale, mentre poi il previsto aumento dei contributi sanitari si traduce in una quasi intera devoluzione a favore della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano [art. 34 Legge 724/94]. Il taglio interessa anche gli esercizi successivi [1996 e 1997] per 1.110 miliardi.

Dal complesso delle disposizioni emerge un deciso intento di contenimento della spesa pubblica il cui perseguimento non è stato peraltro sempre coerente lasciando comunque impregiudicato il problema della copertura alle minori entrate assicurate al versante regionale.

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

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

2.1. Segue: gli anni '96 e '97

Il processo di riforma in atto, inteso a favorire un ruolo di più ampia autonomia regionale nella politica dell'entrata e nella gestione di più vasti ambiti di competenze è ancora in una fase di transitorietà e quindi di incertezza su quello che sarà il quadro finale.

Il collegato alla finanziaria 1996 [legge 549/95] segna intanto la definitiva scomparsa di due entrate regionali in certo senso "storiche": il fondo comune regionale e il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo [art. 8 e 9, legge 281/70]; insieme a questi, un complesso di altri trasferimenti, a compensazione dei quali è la previsione della compartecipazione delle regioni a statuto ordinario al gettito

dell'accisa sulle benzine per autotrazione. I trasferimenti aboliti [art. 3, 1° comma legge 549/95] ammontano complessivamente a 11.280 miliardi, ma per l'anno 1996 ne è previsto il rimpiazzo nella ridotta percentuale del 60,8% [6.862 miliardi] mentre all'anno 1997 è stata rinviata la definizione del conguaglio [39,2%] tramite la previsione di un fondo perequativo il cui importo originario [4.418 mld] è stato poi ridotto di 630 miliardi con la stessa manovra per il 1997.

La manovra del 1996 ha anche istituito due nuovi tributi propri regionali: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Sul versante dell'autonomia regionale la disciplina introdotta nel 1996 desta non poche perplessità. I trasferimenti aboliti e sostituiti dalla quota dell'accisa erano per gran parte liberi da vincoli [fondo comune e quota libera del fondo di sviluppo] mentre nella quota attribuita figurano 4.175 miliardi per fondo riequilibrio disavanzi aziende di trasporto a destinazione vincolata, nonché 2.939 miliardi sostitutivi dei finanziamenti per i programmati interventi pluriennali nel settore agricolo-forestale di cui: 1.129.6 miliardi per interventi nel settore medesimo e 1.810 miliardi per annualità e contributi in conto interessi. In totale 7.114 miliardi, a coprire i quali non bastano certo i 6.862 miliardi della quota di accisa attribuita per il 1996 ed il conseguente sostegno cui si dovrà far fronte con le risorse libere regionali, e d'altro canto la stessa sostituzione del fondo comune ex art. 8 della legge 281 viene ricompresa nello slittamento della quota del fondo perequativo.

Bisogna anche aggiungere che ancora oggi a livello regionale manca qualunque concreta previsione circa la ripartizione del fondo perequativo [4.418 mld], ciò anche perché la dipendenza dello stesso fondo dai risultati del gettito '96 dell'accisa sulle benzine rende incerte le previsioni in entrata dei bilanci regionali del 1997.

In ordine a tali misure la Corte si è già espressa nella passata relazione [delib. SS.RR. 1/96], mettendo in evidenza come le esigenze di contenimento della finanza statale, portando di necessaria conseguenza ad una riduzione delle risorse destinate al comparto regionale rischiano di esporre questi enti a problemi di equilibrio laddove manchino elementi di coerenza e raccordo con la finanza regionale.

Per quanto riguarda gli altri tributi istituiti, seppure non vi sia ancora certezza sui

risultati dell'anno 1996, le stime indicano che la tassa per il diritto allo studio dovrebbe dare un gettito di 152 miliardi ed il tributo per il deposito dei rifiuti in discarica un gettito di 1.049 miliardi, per un totale di 1.201 miliardi. Su questo totale si deve precisare che il 46% [pari a 550 mld] va a sostituire il gettito di due tributi soppressi: uno "proprio", l'ARIET [450 mld], ed uno in "compartecipazione" [la quota fissa sulla tassa universitaria, 100 mld]. C'è da dire poi che il gettito della tassa per il diritto allo studio è interamente vincolata, mentre vincoli di destinazione sussistono anche per il 30% del gettito del tributo per il conferimento in discarica [il 10% va trasferito alle Province, il 20% è destinato alla costituzione nei bilanci regionali di un fondo speciale per interventi di settore].

Non minori preoccupazioni destano le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria 1997 [l. 662/96]. Sul piano dei principi è da registrare una forte ispirazione in senso federalista, di cui la delega al Governo per il riordino della finanza regionale e locale dovrebbe rappresentare un più deciso avvio in direzione dell'autonomia regionale, per la cui realizzazione sono del resto individuati passaggi chiave valevoli ad innescare un processo di progressiva alimentazione.

Questa scommessa sui valori dell'autonomia e del regionalismo si coniuga tuttavia, nel periodo transitorio, con il sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse, senza che peraltro vi corrisponda, quanto meno nella fase di avvio, una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria. Non a caso l'istituzione dell'IRAP, pur richiamando le conclusioni della Commissione di studio per il decentramento fiscale [Ministero delle Finanze, Commissione Gallo 1996] non ne ha portato ad esauriente compimento la principale idea di fondo animatrice di tutto il progetto; il superamento cioè, della prassi interpretativa dell'art. 119 Cost. in senso eccessivamente restrittivo dell'autonomia tributaria delle Regioni, con l'obiettivo di una più coerente ripartizione *ratione materiae* dell'ambito delle "competenze" fra Stato e Regioni. Il che, con specifico riferimento all'IRAP, presupponeva l'esigenza di assicurare alle Regioni una libertà di aliquota da esercitare entro un margine fissato con legge dello Stato. Un margine che, stabilito nella misura dell'1%, è peraltro slittato di due anni, prosciugando così, per tutto il periodo transitorio, il significato di una riforma che alla capacità contributiva delle Regioni tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi

alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Va pure detto a riguardo che sul gettito IRAP grava un vincolo, sino al limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute. Tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di prosciugare le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

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

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

L'art.1, comma 150, della legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria per il '97] dispone la riduzione del 6% al fondo perequativo previsto ad integrazione dei trasferimenti soppressi [art.3, 2° comma, della legge 549/95]. Si tratta di una decurtazione di entrate per 630 miliardi che - nei limiti in cui non fosse interamente recuperabile dai bilanci regionali in base alla consentita maggiorazione di addizionale sull'imposta sul gas metano e sull'aumento della tassa sulla benzina - finirebbe col risolversi nell'aggiramento a quanto disposto dall'art. 27, legge 468 del '78 [Corte Cost. sentenza n. 92 del 1981].

Altro aspetto da considerare, anch'esso destinato a ripercuotersi in termini restrittivi sulla finanza regionale, è in quanto previsto all'art. 8, comma 5, del decreto legge di completamento della manovra '97 [dl. 669/96 convertito in legge 28.2.1997 n.30], laddove anche con riferimento alle Regioni viene stabilito un limite di accesso ai propri conti di tesoreria il cui tiraggio mensile cumulato non può eccedere i pagamenti effettuati nel 1996 incrementati del tasso d'inflazione. Orbene questa norma, apparentemente neutra, ha in realtà effetti di contingentamento sulla disponibilità di cassa con il conseguente rallentamento dei pagamenti e ricaduta sulla capacità di spesa delle Regioni, tanto più meritevole di attenzione per ciò che concerne in particolare il versante

dell'assistenza sanitaria e le eventuali conseguenze collegabili alla necessità di ricorrere alle anticipazioni di cassa.

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

Ed invero duplice è il varco a ulteriori oneri per i bilanci regionali originati da decisioni assunte dal Governo centrale.

In primo luogo la spesa farmaceutica, il cui tetto massimo, fissato dalla legge 724 del 1994 [art. 7, 5° comma] in 9.000 miliardi per gli anni 1996 e 1997, passa dapprima a 10.377 miliardi [art. 2, 11° comma, legge 549/95 [+8%] e DL 536/96 convertito in L 648/96 [+14%] e cresce ancora nel 1996 [DL 630/96] sino a 11.100 miliardi. Questa maggiore spesa è addossata quasi totalmente ai bilanci delle Regioni le cui occorrenze finanziarie sono tuttavia mantenute invariate nei limiti degli stanziamenti originariamente fissati. Per il 1997 provvede il collegato alla finanziaria rideterminando la spesa per la farmaceutica e consentendo un ulteriore aumento del 14% [1.344 mld] a carico delle Regioni nell'ambito degli stanziamenti accordati. Il che significa esporre i relativi bilanci ad oneri difficilmente sostenibili. Resta poi la questione dei disavanzi; su cui è intervenuto il d.l. 13.12.1996 n.630 convertito con legge 11.2.1997 n. 21.

A proposito di tale disciplina - nel rinviare alla specifica esposizione [v. Parte III[^], par. 5.1. e 5.3.] vanno intanto anticipate due considerazioni. La prima è relativa alla difficile sostenibilità per i bilanci regionali degli oneri passivi destinati a rimanere a loro carico. L'altra, per registrare ancora una volta la deroga ai principi della legge 335/76 in materia di limiti all'indebitamento. E' avviso di questa Corte che, in assenza di un globale ripensamento e riforma delle regole tracciate dalla citata legge 335 del 1976 a garanzia degli equilibri di bilancio, la deroga a quei fondamentali principi espone i bilanci regionali al rischio di possibili squilibri. Tanto più è la preoccupazione a fronte del reiterarsi dell'accennato sistema anche con riguardo alle nuove gestioni, 1995 e 1996, per le quali è nuovamente previsto il ripiano a carico delle Regioni mediante ricorso all'indebitamento in deroga [art.2, dl. 630/96, convertito con la legge 11 febbraio 1997 n.21].

Quanto sopra trova ulteriore motivo di preoccupazione in quanto disposto con il collegato alla finanziaria 1997 [art.1, comma 163, legge 662/96], laddove viene concessa

alle Regioni la possibilità di contrarre mutui con istituti di credito ordinario per la copertura delle perdite del settore trasporti relative agli anni 1995 e 1996. Trattasi di perdite di rilevante importo per la cui copertura ancora una volta si ricorre allo strumento dell'indebitamento da settori collocati al di fuori del sistema di consolidamento dei conti pubblici. Tale meccanismo, se per un verso riduce la manovrabilità dei bilanci regionali facendo pesare su questi gli effetti di un sostanziale decentramento del debito pubblico, per altro verso non consente visibilità alla sua effettiva evoluzione per quanto non se ne registrano gli effetti nelle cifre desumibili sulla base delle convenzioni contabili.

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

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

Il carattere ancora fondamentalmente derivato della finanza regionale è alla base di quelle peculiarità che valgono a caratterizzarla rispetto alla finanza statale. Se, per un verso, il collegamento del bilancio annuale con il pluriennale, di questo con la programmazione [sia, questa, di carattere generale o siano piani di settore] e la previsione di un bilancio di cassa accanto a quello di competenza, rappresentano altrettanti aspetti di una visione unitaria entro la quale si iscrivono entrambe le discipline, regionale e statale, nondimeno sono poi i limiti segnati alla facoltà di indebitamento come pure il collegamento di ogni bilancio con i risultati dell'anno precedente, che, nella reciproca interrelazione degli effetti e dei vincoli a garanzia dell'equilibrio, segnano peculiarità e differenze tra disciplina regionale e disciplina statale.

I limiti imposti alla spesa regionale finanziabile con mutui si giustificano con l'esigenza di mantenere l'autorizzazione entro una definita dimensione di compatibilità commisurata alla razionale evoluzione delle entrate proprie e/o della compartecipazione

ai tributi erariali la cui previsività serve da parametro per la conseguente copertura. Limite quantitativo [25% delle entrate tributarie] ma anche qualitativo, per quanto ad essere finanziate con indebitamento sono esclusivamente spese di investimento erogabili in capitale e concernenti ulteriori programmi di sviluppo nonché assunzioni di partecipazioni in società finanziarie [artt. 22 e 4, 3° comma, legge 335/76; art. 10, 1° comma, legge 281/70 ed art. 9 legge 181/82].

Una volta fissati i principi a presidio dell'equilibrio finanziario, sono poi le regole di costruzione del bilancio annuale e pluriennale, da rinvenirsi nella specifica disciplina che ogni Regione si è data, a darne concreta attuazione e la cui puntuale osservanza è questione cruciale nell'asseverazione dell'affidabilità delle coperture e del rispetto del vincolo di equilibrio.

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

La corretta distinzione fra spese per funzioni normali e spese per "ulteriori" programmi di sviluppo, diviene perciò imprescindibile su cui sviluppare la logica della copertura, specialmente ribadita dall'art.13 della legge regionale [l.r. 9/12/77 n.72 e successive modificazioni] nel suo collegamento con l'art.22 che reca disposizioni sull'equilibrio del bilancio di competenza. La cui formazione, del resto, si svolge nello scorrimento annuale del quadro delle risorse previsivamente allocate nel bilancio pluriennale con riguardo all'evoluzione della legislazione vigente, sia statale che regionale. Previsioni che - nella coerenza degli andamenti e degli obiettivi di sviluppo dell'economia regionale e nazionale - fungono da riscontro per la copertura finanziaria delle nuove e maggiori spese destinate a gravare sugli esercizi futuri [art.7 l.r. 72/77]. Una formula generale, dunque, la quale si affida allo svolgimento del principio in essa incluso tramite le puntuali discipline all'uopo recate nelle norme contabili regionali.

Due considerazioni sono allora da fare. In primo luogo, per osservare come la possibilità per le Regioni di far ricorso all'indebitamento si coniughi con la coerenza degli effetti su occupazione e reddito rinvenienti dall'ulteriore spesa destinata ad investimenti per lo sviluppo. Ciò, se da un lato non esonera da un margine di capienza altresì calibrato e misurato con riguardo ai relativi oneri ammortamento, d'altro canto è corollario di una finanza derivata nei cui nessi con il settore statale sono le ragioni stesse che impongono

l'osservanza di principi generalmente valevoli a tutela degli equilibri generali di finanza pubblica. Fra questi, il divieto di far ricorso ad indebitamento per il finanziamento di spesa corrente [art. 11 comma 6 legge 468/78 come sostituito dall'art. 5 della 362 dell'88], che si traduce nel versante regionale nell'ulteriore e pertinente specificazione per distinguere la spesa per funzioni normali da quella per ulteriori programmi di sviluppo.

Di qui la seconda considerazione. Nel senso che a fronte di vincoli di equilibrio, recati nella 335, precisati e sviluppati dalla autonoma legislazione contabile e costituenti applicazione di principi generali di rango costituzionale, non pochi interrogativi desta quella normativa nazionale che nel più recente periodo ha introdotto consistenti e reiterate deroghe ai limiti qualitativi e quantitativi di indebitamento delle Regioni per sovvenire il debito pregresso creatosi nella gestione dell'assistenza sanitaria e/o delle aziende di trasporto e costituito quasi interamente da spesa pregressa di natura corrente; la quale, se per la parte dipendente da decisioni assunte a livello centrale deve trovare i mezzi di sostegno nel bilancio dello Stato [v. Corte costituzionale: 416/96], d'altro canto, a livello regionale esige di essere ricomposta nel rispetto dei principi contabili, evitando il rischio di massicce assunzioni di mutui in violazione alle regole poste a presidio del vincolo dell'equilibrio [v. art. 2, d.l. 13 dicembre 1996 n. 630, convertito con la legge n. 21 del febbraio '97].

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

Il bilancio dell'anno 1995 si costruisce sulla base delle previsioni iniziali e delle variazioni intervenute in corso d'anno.

I dati rinvenienti dai documenti ufficiali della Regione sono di seguito distinti per tener conto del raffronto fra le previsioni iniziali e definitive; consentono altresì un primo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge n.72/77.

TAB 2/VE

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE BILANCIO 1995						
VARIAZIONI						
(in milioni)						
ENTRATA						
	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Avanzo di amministrazione	1.407.713		18.119	0	1.425.832	
Fondo cassa eserc. prec.		1.000	0	44.341		45.341
III. I	944.834	974.934	62.112	61.260	1.006.946	1.036.194
III. II	8.018.783	9.326.301	711.501	1.425.474	8.730.284	10.751.775
III. III	21.362	21.362	7.066	17.080	28.428	38.442
III. IV	18.130	18.130	0	45.971	18.130	64.101
III. V	805.870	1.005.870	462.690	469.357	1.268.560	1.475.227
III. VI	26.493.360	27.116.925	620.000	1.500.658	27.113.360	28.617.583
TOTALE ENTRATA	37.710.052	38.464.522	1.881.488	3.564.141	39.591.540	42.028.663
SPESA						
	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Saldo negativo			0	0		
III. I°	323.158	365.048	26.362	94.432	349.520	459.480
III. II°	286.987	407.401	15.448	60.168	302.435	467.569
III. III°	73.651	120.192	29.646	56.514	103.297	176.706
III. IV°	56.533	86.286	22.435	53.369	78.968	139.655
III. V°	80.558	67.802	178.189	213.741	258.747	281.543
III. VI°	580.437	609.743	56.374	141.831	636.811	751.574
III. VII°	318.806	235.985	243.079	343.092	561.885	579.077
III. VIII°	7.718.816	7.905.180	635.125	769.387	8.353.941	8.674.567
III. IX°	156.430	210.149	73.940	115.644	230.370	325.793
III. X°	1.152.651	1.487.161	55.098	-55.271	1.207.749	1.431.890
III. XI°	468.665	468.665	-74.208	3.278	394.457	471.943
III. XII°	26.493.360	26.500.910	620.000	1.767.956	27.113.360	28.268.866
TOTALE SPESA	37.710.052	38.464.522	1.881.488	3.564.141	39.591.540	42.028.663

FONTE: Bilancio di previsione e assestamento anno 1995 (Regione Veneto)

La suesposta tabella mostra il modo attraverso il quale la Regione assicura l'equilibrio al bilancio, sia in termini di competenza che con riguardo alla cassa.

Quanto a questa, il rispetto dell'art. 4, legge 335 del 1976, si traduce nell'autorizzazione iniziale di un ammontare di pagamenti corrispondente alle previste riscossioni.

Puntuale, a preventivo, la registrazione del solo fondo di cassa esistente presso il tesoriere regionale mentre la movimentazione con la Tesoreria Generale dello Stato trova riscontro nei corrispondenti capitoli delle contabilità speciali.

Più complesso il discorso relativo all'equilibrio del bilancio di competenza, dal momento che a garantirne la corretta costruzione è anche l'autorizzazione all'indebitamento. Il quale tuttavia, nell'offrire copertura alla spesa in deficit, esige che essa sia esclusivamente destinata ad ulteriori programmi di sviluppo [artt.22 e 25 l.r. 72/77; artt.4 e 22 della legge 335 del 1976 e art.10 della legge 281/70]. Tant'è che gli impegni per funzioni normali possono essere autorizzati solo entro il limite previsionale delle entrate nette da mutui e da fondi statali vincolati a spese di sviluppo [art.22, 3°comma, l.r. 72/77].

Nell'ottica 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 ad ulteriori programmi di investimento, oltre quelli già finanziati con trasferimenti statali e rispetto ai quali siano altresì insufficienti le risorse proprie regionali.

In questo quadro assume significato la facoltà poi concessa alle Regioni di procedere o meno alla stipulazione del mutuo autorizzato, a seconda dell'effettive necessità di cassa. Il che, se per un verso alleggerisce le gestioni dal peso degli oneri finanziari, nondimeno esige di ponderare tale scelta con riguardo ad una congruenza di copertura che va mantenuta in assestamento e dimostrata a consuntivo. Di modo che, è nelle maggiori entrate rispetto a quelle previste e/o nelle minori spese impegnate rispetto a quelle autorizzate [al netto delle economie da riscrivere] la ricomposizione di un equilibrio che più non esige il soccorso della contrazione del mutuo e della corrispondente entrata a copertura.

In questo quadro di principi, i suesposti dati vanno ulteriormente scrutinati. Ed invero con riguardo al vincolo di equilibrio e alle regole fissate a garanzia della sua tenuta [art.22 l.r. 72/77 e art.4 legge 335 del 1976] la dimostrazione di ottemperanza è offerta dal seguente prospetto, a illustrazione del quale valgono le seguenti considerazioni.

La previsione di entrata, che costituisce il tetto per la corretta copertura delle spese per funzioni normali viene calcolata la netto dei mutui previsti [Titolo V] e dei trasferimenti statali per spese di sviluppo; questi, risultanti dal prospetto previsto dall'art.13, 3° comma, lettera "a", della legge regionale di contabilità n.72/77. Per altro verso, l'autorizzazione al mutuo resta dimensionata nei limiti quantitativi e qualitativi, dei quali è rispettiva dimostrazione nelle previsioni del Titolo I e nell'elenco predisposto ai sensi dell'art.25, 4° comma, della l.r.72/77, da allegare alla legge di approvazione del bilancio e da riproporre in assestamento.

TAB 3/VE

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO 1995**(in milioni)**

- TOTALE DELLE ENTRATE CHE SI PREVEDE DI ACCERTARE PER L'ESERCIZIO 1995 (Titoli 1° - 2° - 3° - 4° - 5°)		9.808.979
- A detrarre:		986.007
1) Entrate derivanti dall'assunzione di mutui	374.870	
2) Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali, vincolate al finanziamento di spese di sviluppo	611.137	
- Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per l'adempimento delle funzioni normali		8.822.972
- Totale delle spese di cui si autorizza l'impegno per l'adempimento delle funzioni normali per l'esercizio 1995 al netto delle spese per l'adempimento di funzioni normali coperte con avanzo presunto d'amministrazione dell'esercizio 1994		8.704.626

FONTE: dati comunicati dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

Quanto sin qui detto a proposito del bilancio '95 trova ulteriore riscontro con riferimento ai dati del 1996 desumibili dal bilancio di previsione [l.r. 5 febbraio 1996 n.7] e dalle previsioni assestate [l.r. 23 agosto del 1996, n.29] tempestivamente trasmesso a questa Corte.

Il prospetto che segue, dà dimostrazione dell'equilibrio del bilancio '96.

TAB 4/VE

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO 1996**(in milioni)**

- TOTALE DELLE ENTRATE CHE SI PREVEDE DI ACCERTARE PER L'ESERCIZIO 1995 (Titoli 1° - 2° - 3° - 4° - 5°)		10.913.333
- A detrarre:		1.453.274
1) Entrate derivanti dall'assunzione di mutui	746.700	
2) Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali, vincolate al finanziamento di spese di sviluppo	706.574	
- Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per l'adempimento delle funzioni normali		9.460.059
- Totale delle spese di cui si autorizza l'impegno per l'adempimento delle funzioni normali per l'esercizio 1996 al netto delle spese per l'adempimento di funzioni normali coperte con avanzo presunto d'amministrazione dell'esercizio 1995		8.864.931

FONTE: dati comunicati dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

Nel riscontro dei documenti di bilancio e di assestamento con le certificazioni dimostrative allegate secondo quanto previsto dalla legge di contabilità regionale, l'avviso della Corte è di sostanziale ottemperanza al vincolo di equilibrio posto con la legge 335 e di assolvimento alla garanzia dell'equilibrio di bilancio.

Restano le questioni implicate da una legislazione di principio per molti versi superata. Ed invero, mentre perde progressivamente valore il riferimento alle entrate statali a destinazione vincolata, quando assai più pregnante è semmai il vincolo di rigidità imposto dai finanziamenti comunitari, per altro verso la continua deroga da parte della legislazione nazionale alle regole imposte ai limiti qualitativi e quantitativi di indebitamento, sono altrettanti sintomi di un'evoluzione che impone oramai una più consona disciplina di finanziamento, la quale faccia leva non tanto sui vincoli ma sulla responsabilizzazione di un livello di governo cui va assegnata libertà nell'individuare un tracciato procedimentale a garanzia di una coerenza di copertura che deve contare su un più ampio margine da riservare all'autonomia impositiva. E' semmai sull'affinamento della legislazione di finanziamento e della conseguente maggiore affidabilità e previsività delle entrate che occorre soprattutto puntare a garanzia della tenuta di equilibri per i quali si rende altresì necessaria una puntuale definizione sulla base di un fabbisogno annuale e pluriennale da valere come obiettivo da perseguire tramite il rispetto di preordinate regole di variazione delle entrate e delle spese.

5. La manovrabilità di bilancio con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese

La corretta impostazione delle stime previsionali ed il puntuale aggiornamento in relazione agli andamenti delle entrate e delle spese è al contempo garanzia della tenuta degli equilibri di bilancio e del loro coniugarsi con l'efficiente perseguimento e la realizzazione degli obiettivi fissati con le politiche di sviluppo.

Il sapiente bilanciamento fra queste due contrapposte esigenze tanto più diviene cruciale nell'attuale congiuntura di restrizione e contenimento delle risorse destinate al settore pubblico. Se per un verso resta la priorità di non esporre i propri bilanci a travalicamenti difficilmente riassorbili, allo stesso tempo nelle politiche di sviluppo è la scommessa per una crescita capace di recuperare spazi di manovrabilità.