

1. Gli obiettivi della programmazione regionale nel raccordo con il quadro finanziario delle risorse. La struttura del bilancio regionale come strumento di valutazione delle politiche

Il Piano Territoriale Regionale, nell'articolazione dei piani di settore e dei progetti territoriali operativi [PTO] si traduce in una complessa rete propositiva degli obiettivi la cui coerenza progettuale si coniuga con le compatibilità economico-finanziarie, trovando esplicitazione nel collegamento e nel raccordo con il bilancio pluriennale. Un collegamento organico fra attività e risorse, del quale è espressione la stessa legge di contabilità regionale [l.r. 31 del 1977 e successive modificazioni] che iscrive obiettivi, piani, progetti per finalità determinate, nell'ambito di una strutturazione pluriennale e annuale di bilancio valevole a esaltare nella politiche di spesa una governabilità di scelte orientate ad un efficace perseguimento di risultati negli interventi per lo sviluppo e nell'organizzazione della prestazione dei servizi alla collettività regionale.

Non a caso, l'art. 8 della legge regionale 31 del 1977 stabilisce che le spese siano ripartite in bilancio per "sezioni dipartimentali" corrispondenti alle più ampie finalizzazioni programmatiche; nell'ambito di queste, l'ulteriore ripartizione è quella riferibile ad aree di attività o di intervento, suscettibili a loro volta di ulteriori suddivisioni in programmi e progetti.

Le sezioni dipartimentali sono sei e di seguito se ne offre uno schema ove sono riprodotte le funzioni obiettivo e le ulteriori suddivisioni programmatiche per settori. Da dire che l'articolazione di secondo livello [settori], corrisponde grosso modo alle competenze degli assessorati; anche se la coincidenza non sempre è assoluta. Nondimeno, è interessante notare come la strumentazione contabile regionale abbia anticipato e di molti anni quelle esigenze emerse solo di recente a livello di amministrazioni centrali e che hanno favorito una nuova cultura più propensa a modelli di valutazione e controllo delle attività pubbliche con riguardo a risultati, costi e rendimenti. Una stagione nuova, iniziata nel 1992 con la delega della 421; un processo di rifondazione delle amministrazioni pubbliche, specie centrali, sulla base delle disposizioni recate nel d.lgs. 29 del 1993, della legge 537 del 1993, della riforma dei controlli [legge 39 del 1993 e per la Corte dei conti, legge 20 del 1994]. Una linea di riforma ripresa con ancor più vigore e tenacia dall'attuale Governo che ne ha fatto un punto di qualificazione

per la manovra 1997 e per gli effetti che dal disegno di ristrutturazione sono attesi per gli anni a venire.

Due, a riguardo, le considerazioni da fare.

La prima per osservare che i disegni di legge del Governo in materia di bilancio [n. 1217 AS] e di riforma amministrativa [n. 1124 AS] - nonché quello ad iniziativa parlamentare [967 AS] - hanno istituito un nesso dinamico fra ristrutturazione del bilancio e nuovi modelli di organizzazione con un più stretto legame di interdipendenza fra finanza e amministrazione. La Corte del resto, con riferimento al versante delle amministrazioni centrali, ha avuto modo anche di recente [Referto su richiesta del Senato in materia di riforma della struttura del bilancio - SS.RR, settembre 1996] di condividere l'idea di una razionalizzazione del bilancio per funzioni, nonché per centri di responsabilità e di costo, specularmente coniugata con il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

La seconda osservazione serve a mettere in chiaro come, a livello regionale e di autonomie locali, il tema della ristrutturazione del bilancio sia stato al centro del dibattito politico e delle riforme sin dall'inizio degli anni '80 allorché ha preso avvio un diffuso processo di sperimentazioni in materia di controllo di gestione e amministrazione per *budget* [v. per il comune di Bologna - Relazione Sez. Enti locali 55/1990, pag 321 ss]. C'è da dire che, a fronte della rinnovata carica riformatrice, altri tasselli si sono aggiunti, quanto meno in Emilia Romagna. In questo quadro si colloca - lo si è visto in precedenza [v. parag. 5., Parte I^a] - la stessa disciplina recentemente introdotta in materia di riorganizzazione della dirigenza con l'attribuzione di autonome responsabilità di attività e di spesa ai direttori generali e, sulla base delle decisioni di questi, ad ogni responsabile di servizio e/o settore.

Emerge un disegno che tramite l'individuazione di centri di responsabilità e di costo [*budget*] si collega all'avvio sperimentale di tecniche organizzative in tema di controllo di gestione ai fini della valutazione su andamento dei servizi e su produttività degli uffici [v. Parte I^a, parag. 6]. Per altro verso chiama in causa la stessa struttura del bilancio, perché è qui che le politiche si esprimono finanziariamente e perciò postulano di mantenere stretta congiunzione con i centri motori delle realizzazioni medesime.

Un punto tuttavia va messo in chiaro; le Regioni, il cui ruolo si identifica in particolare nella programmazione e nel coordinamento delle attività, impiegano gran parte delle risorse per trasferimenti [a enti locali, imprese, cooperative, consorzi]. L'analisi dei risultati e il grado di perseguimento degli obiettivi programmati sconta l'influenza delle attività di enti e soggetti la cui intermediazione ne condiziona la realizzazione.

A questo riguardo è allora importante riscontrare come negli anni più recenti tale questione abbia assunto in Emilia Romagna una decisa centralità nel quadro del più ampio e generale ripensamento delle strategie valide a riprogettare ruoli di coinvolgimento e partecipazione nei programmi e negli obiettivi da parte di una pluralità di soggetti nonché dei diversi livelli di governo, mediante processi validi a costruire consenso e condivisione. Specie nella politica degli interventi e dell'organizzazione dei servizi la Regione ha attivato forme partecipate di gestione collegandovi un'organizzazione strategica di controlli gestionali e monitoraggi per il proficuo ed efficace governo delle dinamiche di sviluppo territoriale e risposta ai bisogni della realtà territoriale globalmente considerata e definita. In questa logica di coinvolgimento e condivisione, di politiche pensate e dimensionate in chiave territoriale, Province, Comuni e Comunità montane sono chiamati, oltre che a costruire la progettualità per tutti gli aspetti di interesse, altresì a cooperare nelle attività di monitoraggio e controllo per la migliore riuscita di un piano che è di comune interesse [v. su questi aspetti: Parte III[^], par. 3.2.1. e par. 5.2.].

In un certo senso, le recenti riforme introdotte in Emilia Romagna in materia di procedure per interventi settoriali e/o nel campo del riordino dell'assistenza sanitaria, insieme ad una rifondazione del rapporto istituzionale fra Regione e Enti locali, depongono per il superamento delle formule più tradizionali di controllo regionale prevalenti nella normativa meno recente; è nella forte scommessa giocata sul valore della partecipazione e della condivisione di progettualità, lo snodo fondante per una diversa intonazione delle relazioni e quindi della riduzione di occasioni e motivi di vincoli all'attività e/o di revoche di finanziamenti. Assume perciò nuovo significato la stessa disciplina recata all'art. 13 della legge n. 31 del 1977; laddove, se per un verso sono le esigenze di conoscenza, informazione, trasparenza a dar senso al potere di controllo,

d'altro canto è l'accertata impossibilità di conseguimento degli obiettivi a qualificare, in chiave di solidarietà-sussidiarietà, la ripresa del ruolo diretto da parte della Regione e la stessa revoca di finanziamenti.

Sulla base delle considerazioni esposte, una prima osservazione è per notare come vi sia nei recenti provvedimenti regionali di riforma istituzionale una analoga ispirazione di fondo che li accomuna. La Regione, cioè, riguardata come espressione di interessi morfologicamente articolati ma unitariamente radicati in senso territoriale. Centralità, dunque, del ruolo regionale nella costruzione di sinergie tramite le quali fondare e portare avanti un progetto comune in un intenso e dinamico coinvolgimento di partecipazione attiva e corresponsabile di enti locali e organismi pubblici e privati.

Ciò posto si espone di seguito la ripartizione della spesa sulla base della struttura del bilancio regionale.

Il sistema di classificazione adottato dalla Regione, oltretutto articolato per funzioni-obiettivo, si divide in programmi. La Regione tramite l'organizzazione del proprio sistema informativo cura l'elaborazione dei dati per consentire la predisposizione di allegati al rendiconto con la scomposizione della spesa in gestione corrente e per investimento; ciascuna delle quali a sua volta suddivisibile in: "corrente per amministrazione generale" e "corrente operativa"; investimenti in "capitale" e in "annualità".

La tabella seguente riporta i dati riferiti agli stanziamenti di bilancio, ove figurano i principali obiettivi programmatici riconponibili in 7 macro-aree dipartimentali [Sezioni di bilancio], a loro volta suddivise in settori funzionali, a ciascuno dei quali fa capo una pluralità di programmi, la cui lettura tramite le rubriche consente ulteriori disaggregazioni [per i dati relativi ad impegni e pagamenti v. Allegati 4 e 5/ER]. L'approfondimento tematico, consentito dalla suddetta articolazione di bilancio, è poi nel contenuto dei successivi paragrafi dedicati ad alcune delle politiche regionali di intervento, mentre per ciascuna macro-area funzionale i risultati della gestione sono espressi tramite altrettanti indicatori finanziari.

TAB 22/ER

LA SPESA REGIONALE PER SEZIONI DIPARTIMENTALI E SETTORI DI INTERVENTO (PARTE I [°] SPESE EFFETTIVE) ANNI 1991 - 1995									
									(in milioni)

STANZIAMENTI COMPETENZA									
SEZIONI settori	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I [°] SERV. ORGANI ISTIT.	30.835	35.148	13,99	36.126	2,78	35.312	-2,25	42.143	19,34
- servizi organi istituzionali	30.835	35.148	13,99	36.126	2,78	35.312	-2,25	42.143	19,34
II [°] BILANCIO E PROGR.	331.933	362.426	9,19	393.206	8,49	400.620	1,89	406.620	1,50
- servizi generali e dipartimentali	5.875	5.400	-8,09	4.100	-24,07	4.900	19,51	3.975	-18,88
- servizi affari istituzionali e legali	9.830	7.597	-22,72	21.421	181,97	23.700	10,64	27.336	15,34
- program. economica e territoriale	18.794	25.531	35,85	26.556	4,01	30.356	14,31	36.355	19,76
- ricerca economica e statistica	15.923	21.941	37,79	17.601	-19,78	17.279	-1,83	18.684	8,13
- servizi dell'amministr. generale	281.511	301.957	7,26	323.528	7,14	324.385	0,26	320.270	-1,27
III [°] ATTIVITA' PRODUTTIVE	727.579	711.842	-2,16	759.184	6,64	724.132	-4,61	944.714	30,46
- servizi generali e dipartimentali	590	690	16,95	734	6,38	800	8,99	800	0,00
- agricoltura e alimentazione	455.817	463.983	1,79	489.806	5,57	450.010	-8,12	600.551	33,45
- industria, cooper., artigianato e probl. lavoro	135.127	129.505	-4,16	132.319	2,17	132.088	-0,17	197.939	49,85
- turismo e commercio	136.045	117.664	-13,51	136.245	15,79	141.234	3,66	145.424	2,97
IV [°] SERVIZI DEL TERRITORIO	923.507	1.006.759	9,01	913.898	-9,22	1.056.745	15,63	1.207.852	14,30
- servizi generali e dipartimentali	200	200	0,00	200	0,00	200	0,00	150	-25,00
- urbanistica e edilizia	219.399	221.009	0,73	215.795	-2,36	210.150	-2,62	227.674	8,34
- ambiente e difesa suolo	238.174	269.654	13,22	140.511	-47,89	130.933	-6,82	278.829	112,96
- trasporti e vie comunicazione	449.148	498.879	11,07	535.700	7,38	688.604	28,54	672.552	-2,33
- protezione civile ed interventi emergenza	16.586	17.017	2,60	21.692	27,47	26.858	23,82	28.647	6,66
V [°] SICUREZZA SOCIALE	6.408.032	8.391.016	30,95	9.551.423	13,83	7.536.614	-21,09	7.069.372	-6,20
- servizi generali e dipartimentali	512	1.080	110,94	1.080	0,00	1.080	0,00	685	-36,57
- interventi residuali	2.723	2.723	0,00	2.723	0,00	2.723	0,00	2.723	0,00
- attività sanitarie ed interesse socio-sanitario	6.404.797	8.387.213	30,95	9.547.620	13,84	7.532.811	-21,10	7.065.964	-6,20
VI [°] CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF. TEMPO LIBERO	274.430	300.342	9,44	323.888	7,84	405.280	25,13	441.325	8,89
- servizi generali e dipartimentali	378	374	-1,06	370	-1,07	446	20,54	470	5,38
- cultura	23.738	33.843	42,57	30.320	-10,41	33.860	11,68	36.307	7,23
- scuola	43.396	44.592	2,76	43.352	-2,78	48.547	11,98	59.532	22,63
- formazione professionale	190.735	208.276	9,20	233.772	12,24	304.865	30,41	329.329	8,02
- tempo libero	16.183	13.257	-18,08	16.074	21,25	17.562	9,26	15.687	-10,68
VII [°] ONERI NON RIPARTIBILI	429.264	497.322	15,85	596.401	19,92	959.205	60,83	897.764	-6,41
- fondi di riserva	139.651	105.778	-24,26	82.631	-21,88	61.817	-25,19	113.140	83,02
- oneri vari non ripartibili	161.365	180.761	12,02	351.723	94,58	356.021	1,22	327.946	-7,89
- interventi straord. per infrastr. di rilev. reg.	24.340	12.133	-50,15	11.646	-4,01	10.263	-11,88	10.820	5,43
- rimborso prestiti e fondi di garanzia	103.908	198.650	91,18	150.401	-24,29	531.104	253,13	445.858	-16,05
TOTALE PARTE I [°]	9.125.580	11.304.855	23,88	12.574.046	11,23	11.117.908	-11,58	11.009.790	-0,97

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

N.B.: I totali possono presentare minime differenze dai risultati delle somme aritmetiche cui si riferiscono, questo è dovuto all'arrotondamento applicato ai valori assoluti in sede di compilazione

La suindicata tabella, con riferimento alla spesa effettiva [Parte I[^] di bilancio e rendiconto], riproduce i dati relativi agli stanziamenti finali, secondo la medesima esposizione del rendiconto regionale che come detto si articola per funzioni-obiettivo, raggruppate in aree omogenee di attività. Nel rendiconto le funzioni-obiettivo si suddividono in programmi a loro volta distinguibili in partizioni progettuali.

Prima notazione è con riguardo all'evoluzione dei trends di spesa nel quinquennio considerato.

Flette sensibilmente, a partire dal '93, la spesa stanziata per la sicurezza sociale a causa di minori autorizzazioni di spesa per le attività sanitarie e di interesse socio-sanitario [Sez. V[^] - Settore 3], con riguardo alle quali, l'anno '95 stanZIA oltre il 25% in meno di quanto autorizzato nel '93 [- 2.482 miliardi]. E' un dato questo che assume particolare rilievo per quanto sul contenimento di spesa hanno influito in modo determinante provvedimenti assunti in sede nazionale orientati progressivamente a restringere i margini riservati al finanziamento della spesa sanitaria e a far gravare sui bilanci regionali gli esuberi dai tetti fissati [v. a riguardo Parte III[^], parag. 5.3.].

Espongono una costante crescita gli stanziamenti destinati allo sviluppo, siano essi rivolti al territorio e alle infrastrutture [urbanistica, edilizia, ambiente, difesa del suolo, trasporti], o più specificamente ad attività produttive [agricoltura, turismo, artigianato, commercio]. Quanto ai primi [Sez. IV[^]], la modesta flessione del '93, recupera negli anni successivi e nei cinque anni l'incremento percentuale è del 30,7%. Altrettanto vale per le attività produttive che nel '95 si avvantaggiano percentualmente del 29,8%.

I suesposti dati - qualora si escluda le sezione V[^] [sicurezza sociale] - confermano l'opzione privilegiata della Regione alla volta delle attività produttive e dei servizi al territorio, seppure poi impegni e pagamenti non riescano a mantenere la medesima percentuale di composizione. Con riferimento al 1995 gli stanziamenti definitivi per sezioni di bilancio assumono una composizione percentuale ove il 64,71% [7.069 mld] è riservato alle spese per la sicurezza sociale ivi compresa l'assistenza sanitaria; l'11,6% è la parte accordata ai servizi per il territorio [1.208 mld], mentre le attività produttive con 945 miliardi si collocano percentualmente all' 8,65%, cui seguono gli oneri non ripartibili con il 7,44% [813 mld] e le spese per cultura, scuola, formazione professionale al 4,04 % [441 mld]. Rispettivamente al 3,7% e al 0,39% ascende la quota percentualmente

assegnata a "bilancio e programmazione" nonché alle spese per "organi istituzionali" della Regione.

Nella fase dell'impegno e del pagamento [v. Allegati 4 e 5/ER], l'indicata percentuale di composizione si modifica con un deciso vantaggio a favore della sicurezza sociale, che guadagna circa nove punti percentuali in capacità di impegno [73,74% > 64,71%] e ne aggiunge quasi altri tre con la capacità di pagamento [76,44% > 73,74%]. Flette viceversa, a causa dell'andamento di impegni e pagamenti, il peso percentuale di composizione dei servizi al territorio [7,88% < 11,06% e 6,57% < 7,88%] e delle attività produttive [6,08% < 8,65% e 5,07% < 6,08%].

Una più precisa rappresentazione gestionale, con riguardo alle indicate politiche di intervento, la si ottiene tramite l'utilizzazione dei seguenti indicatori di spesa.

TAB 23/ER

SEZIONI DIPARTIMENTALI
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1991 - 1995

SEZIONE 1 - SERVIZI DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI

		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	96,53	71,43	97,29	97,56	97,89
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	96,50	98,41	97,69	97,70	98,21
Capacità d'impegno	(I/Sco)	100,03	98,50	99,49	99,86	99,67
Indice di economia	(E/Sco)	0,07	1,50	0,51	0,14	0,33
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	49,20	16,04	-94,65	3,12	-25,00

SEZIONE 2 - BILANCIO E PROGRAMMAZIONE

		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	68,65	62,27	62,90	57,71	61,86
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	71,84	69,21	71,27	67,77	70,97
Capacità d'impegno	(I/Sco)	94,53	87,17	84,86	81,61	83,04
Indice di economia	(E/Sco)	5,47	12,83	15,14	18,39	16,96
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	30,90	12,54	-13,86	32,01	-15,79

SEZIONE 3 - ATTIVITA' PRODUTTIVE

		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	38,44	33,38	41,27	36,23	33,51
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	46,62	44,09	51,50	47,81	46,96
Capacità d'impegno	(I/Sco)	74,94	61,22	70,70	64,08	59,47
Indice di economia	(E/Sco)	25,06	38,78	29,30	35,92	40,53
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	36,06	-14,99	-2,98	11,95	0,28

SEZIONE 4 - SERVIZI DEL TERRITORIO

		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	46,59	34,36	47,64	52,64	42,31
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	61,06	48,27	63,24	74,99	65,05
Capacità d'impegno	(I/Sco)	68,84	61,98	64,54	61,51	60,32
Indice di economia	(E/Sco)	31,16	38,02	35,46	38,49	39,68
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	10,92	24,23	-23,09	-46,94	66,24

SEZIONE 5 - SICUREZZA SOCIALE

		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	96,96	78,98	69,55	95,63	92,15
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	97,31	96,88	71,74	97,47	95,47
Capacità d'impegno	(I/Sco)	99,63	81,18	96,89	97,45	96,40
Indice di economia	(E/Sco)	0,37	18,82	3,11	2,55	3,60
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	2,11	15,66	13,46	-90,58	25,73

SEZIONE 6 - CULTURA, SCUOLA, FORMAZIONE PROFESSIONALE, TEMPO LIBERO

		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	57,34	49,85	48,37	47,67	42,45
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	61,55	54,13	56,87	61,16	52,47
Capacità d'impegno	(I/Sco)	90,61	88,98	78,37	69,64	73,97
Indice di economia	(E/Sco)	9,39	11,02	21,63	30,36	26,03
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	16,37	22,53	5,13	5,33	36,60

SEZIONE 7 - ONERI NON RIPARTIBILI

		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	34,79	29,28	35,09	65,04	55,04
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	78,15	79,97	88,96	49,99	96,48
Capacità d'impegno	(I/Sco)	39,74	31,54	36,03	65,35	56,58
Indice di economia	(E/Sco)	60,26	68,46	63,97	34,65	43,42
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	10,30	17,16	-41,09	-53,33	76,81

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto Regione Emilia Romagna (anni vari) - Tavole statistiche

LEGENDA:

Ms - Massa spendibile

Sco - Stanziamento def.vo comp.za

Rpi - Residui passivi iniziali

E - Economie di stanziamento

I - Impegni

P - Pagamenti di cassa

Rpc - Residui passivi da riportare

Nel confronto fra sezioni dipartimentali, i suesposti indici gestionali confermano sostanzialmente fenomeni intimamente collegabili alla natura della spesa.

Qualora gli interventi si sostanzino in attività di investimento, le complessità procedurali si riflettono nelle percentuali di realizzazione. Questo il caso di "Attività produttive" [Sez. III[^]] e "Servizi al territorio" [Sez. IV[^]], seppure sia poi questa seconda area dipartimentale a mostrare maggiore dinamicità in confronto all'altra. Nel complesso gli indicati settori espongono nella media del periodo indici apprezzabili di realizzazione: capacità di impegno pari a circa il 65% e velocità di cassa oltre il 50%, nel primo caso e al di sopra del 60%, nel secondo caso. Da dire però che, quanto a capacità di impegno, le suindicate percentuali mostrano una consistente flessione negli ultimi due anni in entrambe le aree dipartimentali; il che va anche posto in relazione con la riduzione dei trasferimenti settoriali da parte dello Stato e con le restrizioni di cassa reiteratamente adottate in sede nazionale.

Tutt'altro discorso allorché si tratti di erogazioni per servizi e prestazioni continuative di carattere sociale e assistenziale, da rendere tramite enti regionali. In tal caso, capacità di spesa, velocità di cassa e capacità di impegno si collocano oltre il 90% [Sez. V[^]: sicurezza sociale] mentre gli effetti delle politiche di contenimento adottate in sede centrale si ripercuotono, non tanto sugli impegni e sui pagamenti, ma semmai - come notato in precedenza - sugli stanziamenti di bilancio, sottodimensionati dallo Stato rispetto ai reali fabbisogni.

Analisi più approfondita con riguardo agli indicati fenomeni è tuttavia nei seguenti paragrafi ove l'analisi è specialmente rivolta all'esame delle indicate sezioni dipartimentali del bilancio regionale per scrutinare tramite i dati di consuntivo e gli esiti dell'istruttoria condotta da questa Corte modi, tempi e grado di realizzazione nel perseguimento degli obiettivi delle politiche regionali come delineate nel programma di sviluppo e nel Piano Territoriale ed esplicitate finanziariamente tramite le opzioni programmatiche degli stanziamenti del bilancio pluriennale e annuale. Nondimeno una selezione nell'ambito del complessivo quadro delle politiche rinviene dal peso finanziario rappresentato rispettivamente dalla politica dell'assistenza sanitaria, dalla gestione della spesa per l'agricoltura, dalla realizzazione dei programmi per l'ambiente e dalla proficua utilizzazione dei fondi comunitari.

Su questi temi sono le analisi che seguono. A proposito delle quali, va precisato che il metodo di lavoro consiste nella riagggregazione dei capitoli di bilancio per sezione, settore, programma; riconducendo, cioè, la spesa regionale nell'ambito di una riclassificazione per programmi di attività omogenee al fine di poter esprimere poi una valutazione su modi, tempi e grado di realizzazione degli obiettivi definiti dalla Regione all'atto della formulazione delle politiche di piano.

2. La politica agricola

Il settore agricoltura annovera sei programmi il cui peso finanziario è indicativo delle scelte allocative regionali con riguardo agli obiettivi programmatici impressi alle corrispondenti risorse. Va tuttavia precisato come la struttura del bilancio per funzioni-obiettivo non sempre corrisponda alla articolazione organizzativa degli assessorati e delle competenze gestionali imputate alle direzioni generali. Così è per il programma 05 forestazione, che pur rientrando quanto a classificazione funzionale nell'ambito del settore agricoltura, è stato gestito nel periodo più recente da altro assessorato: Territorio, Programmazione, Ambiente. Da dire altresì che la stessa articolazione per Direzioni generali non sempre coincide con le competenze assessoriali. Il ridisegno organizzativo può essere occasione per verificare l'opportunità di un più puntuale accorpamento di competenze per consentire la coincidenza della struttura del bilancio per funzione e obiettivi con omogenei centri di imputazione di costi e responsabilità gestorie. Ciò premesso l'analisi che segue si propone di ricostruire le risorse destinate al settore agricolo per valutarne l'effettiva utilizzazione nonché il grado di realizzazione delle politiche desumibili dai risultati di gestione riportati nel rendiconto.

2.1. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura

Prima di esaminare la gestione delle risorse agricole e la loro destinazione programmatica, uno sguardo d'insieme è tuttavia utile per individuare innanzitutto le fonti di finanziamento del settore. Tanto più per tener conto del fatto che gli anni 1995 e 1996 rappresentano un momento di passaggio, dal vecchio, al nuovo modo di programmare e finanziare la politica agricola regionale.

Ed invero, mentre la fondamentale legge organica di finanziamento [l. 752 del 1986, rifinanziata con la 201 del '91] ha esaurito la sua operatività con il 1994, allo stesso tempo l'assegnazione delle risorse al settore ha subito soluzioni altalenanti che vanno da un'ipotesi, poi decaduta, di nuovo programma organico [d.d.l. 29.5.1995], al ricorso a decreti leggi che, sulla base di successive reiterazioni, hanno protratto un quadro di incertezza per tutto il 1996.

Va pure ricordato come per l'anno 1995 la legge finanziaria ebbe ad indicare in Tabella B, fra le voci da includere nel fondo speciale di conto capitale, 1.675 miliardi per il finanziamento dei programmi agricoli. Con delibera CIPE 10 maggio 1995 sono stati impegnati 800 miliardi del predetto stanziamento, di cui 640 miliardi assegnati alle Regioni. All'Emilia Romagna sono spettati 51,9 miliardi sulla base della seguente ripartizione.

TAB 24/ER

LEGGE N. 46 DEL 1995		
RIPARTO FONDI ASSEGNATI ALLE REGIONI PER L'ANNO 1995		
(in milioni)		

REGIONI	PARAMETRO	IMPORTO
Piemonte	6,079	38.906
Liguria	1,999	12.794
Lombardia	6,546	41.894
Veneto	6,486	41.510
Emilia Romagna	8,124	51.994
Toscana	6,128	39.219
Umbria	2,798	17.907
Marche	3,591	22.982
Lazio	7,285	46.624
Abruzzo	5,908	37.811
Molise	3,593	22.995
Campania	12,608	80.691
Puglia	13,175	84.320
Basilicata	6,654	42.586
Calabria	9,026	57.767
TOTALE	100,000	640.000

FONTE: delibera CIPE 10 maggio 1995

La rimanente somma del fondo speciale Tab B della finanziaria '95, pari a 875 miliardi, è dapprima confluita nelle dotazioni di spesa previste dal d.d.l. 29 maggio 1995 [A'C 2600] recante, come detto, norme sul nuovo programma organico. Il complesso iter legislativo del citato d.d.l. ha determinato l'adozione di successivi decreti legge per la ripartizione degli 875 miliardi; da ultimo il decreto legge 17.5.1996 n. 273 è stato convertito con legge 18 luglio 1996 n. 380 e conseguente assegnazione all'Emilia Romagna di ulteriori 56,8 miliardi a valere per il 1995.

Quanto al 1996, anche il settore dell'agricoltura recepisce la progressiva emersione di un sistema di finanziamento percorso da idee federaliste seppure ancora incerte nella logica effettuale delle disposizioni recate nel collegato alla finanziaria dell'anno [legge 549 del 1995]. All'art. 3, comma 8 della 549 è precisato che le risorse attribuite alle Regioni come nuove entrate fiscali [accisa sulla benzina per autotrazione] includono la somma di 1.130 miliardi vincolata ad interventi nel settore dell'agricoltura e foreste.

A completamento di che, è poi il d.l. 20 settembre 1996 n. 489 [convertito con legge 5.8.1996 n.489] a recare l'ulteriore finanziamento - a valere sul '96 - di 517 miliardi, sia con riguardo alla quota del 20% di spettanza del MIRAF [282 mld], sia per programmi interregionali [147 mld] e infine a copertura delle rate di mutui di miglioramento fondiario [87,9 mld].

Lo scenario che si apre con il '97 corre lungo le nuove disposizioni recate dalla nuova pluriennale che dovrebbe recare uno stanziamento per i quattro anni a venire [1997-2000] di 2.450 miliardi.

2.2. Finanziamento e gestione della politica agricola regionale

Nelle seguenti tabelle è la ricostruzione delle risorse destinate al settore agricolo regionale per gli anni 1991-1995 con specifico riguardo alle differenti fonti di finanziamento. Per quanto riguarda i trasferimenti dal bilancio statale, i dati esposti seguono le assegnazioni rinvenienti dai provvedimenti di ripartizione CIPE, nonché i decreti e le comunicazioni ministeriali di attribuzione dei fondi. Da dire che gli importi sottoindicati non corrispondono con gli effettivi finanziamenti rapportati ad anno a causa degli slittamenti previsti nelle relative utilizzazioni. Altrettanto va detto a proposito della divaricazione fra parte entrata del bilancio e parte spesa, laddove, quanto a questa, il

sistema della reimpostazione dei fondi induce un inevitabile teorico sovradimensionamento delle autorizzazioni.

Per far chiarezza nella apparente disarmonia dei dati viene di seguito ricostruito un quadro di concordanza che ne spiega le ragioni.

La seguente tabella riporta per prima cosa le risorse rinvenienti dalla legge 752 del 1986 secondo la logica della assegnazione annuale, mentre nel successivo paragrafo gli stessi dati sono ordinati con riguardo alla effettiva utilizzazione annua.

TAB 25/ER

LEGGE 752/86 ASSEGNAZIONI ANNUALI ANNI 1986 - 1995 (in milioni)						
--	--	--	--	--	--	--

ANNO	ART. 3 1° e 2° comma	MUTUI ex L. 984/77	ART. 4	ART. 5	ART. 6	TOTALE
1986	90.159	---	---	26.512	---	116.671
1987	100.305	237	24.782	24.463	8.966	158.753
1988	109.667	5.274	5.176	25.339	4.483	149.939
1989	102.980	6.456	14.900	41.450	4.483	170.269
1990	111.471	6.953	13.629	67.412	3.759	203.224
1991	132.061	12.258	25.884	34.629	5.012	209.844
1992	112.503	11.362	15.103	35.511	5.012	179.491
1993	31.898	8.112	9.180	21.252	1.464	71.906
1994	56.374	5.185	6.707	15.473	5.012	88.751
1995	51.994	---	313	87.415	---	139.722
TOTALE	899.412	55.837	115.674	379.456	38.191	1.488.570

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del bilancio - Servizio programmazione economica

A proposito dei suindicati dati va precisato che ben 10.651 milioni delle assegnazioni 1991 per art. 4 sono stati iscritti e utilizzati nell'esercizio 1992; questo, perché i relativi decreti ministeriali sono stati adottati nell'ottobre, novembre e dicembre 1991, quando cioè non era possibile procedere alle conseguenti variazioni di bilancio. Quanto alle assegnazioni rinvenienti dalla deliberazione CIPE 31 gennaio 1992, i 112,5 miliardi, assegnati alla Regione sull'art. 3, hanno comportato un limite di impegnabilità risoltosi nella ripartita utilizzazione nei bilanci: 1992 per 42,6 miliardi, 1993 per 37,7 miliardi, 1994 per 32,1 miliardi. Sono stati iscritti, poi, nei bilanci 1993 e 1994 - rispettivamente per 6,3 mld e per 13,2 mld - parte dei 20,3 miliardi ex art. 5 di cui alla deliberazione CIPE 31 gennaio 1992, mentre i 5 miliardi ripartiti dalla medesima deliberazione ai sensi dell'art. 6 sono slittati rispettivamente ai bilanci 1993 e 1994 per 1,6 e 3,4 miliardi. Altrettanto dicasi per i fondi di cui alla deliberazione CIPE 30 dicembre 1992 che, per 8,6 miliardi, sono utilizzati nel 1993.

Ciò precisato in ordine ai trasferimenti di settore ex legge 752, sono altresì da considerare le ulteriori risorse destinate all'agricoltura fra le quali, oltre le assegnazioni specifiche rinvenienti da leggi di finanziamento statali, figurano altresì i fondi della CEE e risorse proprie regionali.

La seguente tabella ricostruisce per gli anni 1991 - 1995 il complesso dei finanziamenti con riguardo a ciascuna delle indicate fonti.

TAB 26/ER

FINANZIAMENTO SETTORE AGRICOLTURA
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

ANNO	MEZZI STATALI		TOTALE MEZZI STATALI	MEZZI REGIONALI	CEE			TOTALE CEE	TOTALE GENERALE	%	%	%
	Legge 752 ^(*) art. 3, 4, 5, 6	Assegnazioni specifiche			Linea 551	FEOGA ORIENT.	ALTRE					
			(a)	(b)				(c)	(d)	(a) / (d)	(b) / (d)	(c) / (b)
1991	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1992	179.491	67.463	246.954	42.973	4.613	2.100	0	6.713	296.640	83,25	14,49	2,26
1993	71.906	23.511	95.417	41.979	0	0	0	0	137.396	69,45	30,55	0,00
1994	88.751	26.013	114.764	39.082	0	0	0	0	153.846	74,60	25,40	0,00
1995	139.722	109.000	248.722	71.345	0	65.119	381	65.500	385.567	64,51	18,50	16,99
TOTALE	479.870	225.987	705.857	195.379	4.613	67.219	381	72.213	973.449	72,51	20,07	7,42

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna

^(*) Comprende anche i fondi della L. 984/77

I suindicati dati consentono di riscontrare la prevalenza delle risorse di provenienza statale nel finanziamento delle politiche agricole della Regione; alla cui composizione le predette risorse contribuiscono per oltre il 72,7% nella media del quinquennio considerato. Nel 1995 cresce il contributo delle risorse proprie regionali che passano dal 14,4% del 1992 al 18,5% del 1995. Altrettanto vale per le risorse comunitarie la cui percentuale aumenta sensibilmente nell'anno 1995. Il che va posto in relazione con l'avvio, a partire da tale anno, della programmazione comunitaria 1994-1999. Ed invero con la legge regionale di variazione al bilancio '95 [l.r. 9.11.1995 n. 56] vengono attivate le relative azioni con l'istituzione di nuovi capitoli di spesa sui quali si dirà poi. Ulteriore osservazione è per la crescita progressiva delle risorse proprie regionali destinate annualmente al settore e che, per il 1995, ammontano complessivamente a 71.345 miliardi [al netto dei finanziamenti comunitari]. Tale incremento trova spiegazione nell'esigenza di dare copertura al cofinanziamento degli obiettivi 5a e 5b [v. parag. 3.2.1., Parte III[^]].

Altra considerazione va fatta con riguardo ai fondi recati dalla specifica legge di settore 752 del 1986, i quali rispetto all'importo complessivo dei finanziamenti statali rappresentano nel periodo considerato una percentuale di poco inferiore al 70% [67,99%], mentre è di circa la metà [49,29%] il contributo di tali fondi alla formazione del bilancio agricolo dell'Emilia Romagna.

Di qui, l'interesse per una analisi intesa a dar conto dello stato di attuazione della suindicata legge settoriale, ponendo a raffronto i finanziamenti erogati alla Regione nel periodo 1986-1995 con i dati gestionali relativi alla utilizzazione delle risorse medesime; ciò con particolare riguardo alla componente rappresentata dai finanziamenti sull'art. 3 della legge 752, che ha assorbito le maggiori risorse in ambito regionale, mentre relativamente alla gestione dei fondi di provenienza comunitaria destinati ai programmi agricoli rientranti negli obiettivi 5a e 5b, si rinvia ad un successivo paragrafo [3.2.1., Parte III[^]] ove alla gestione dei fondi comunitari è offerta unitaria trattazione.