ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CI**
n. **1**

ALLEGATO

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER GLI ESERCIZI DAL 1991 AL 1996

(Emilia-Romagna, Puglia, Veneto)

(Articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20)

Trasmessa alla Presidenza il 16 settembre 1998

VOLUME II

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

EMILIA-ROMAGNA

Deliberazione ..... *Pag.* 11
Sommario e sintesi della relazione ..... » 13
PARTE I – Principi generali di disciplina della attività regionale ..... » 27
PARTE II – La politica di bilancio ..... » 51
PARTE III – Le politiche di intervento ..... » 111
ALLEGATI ..... » 213

PUGLIA

Deliberazione ..... » 235
Sommario della relazione ..... » 237
PARTE I – Principi generali di disciplina della attività regionale ..... » 239
PARTE II – La politica di bilancio ..... » 249
PARTE III – Le politiche di intervento ..... » 291

VENETO

Deliberazione ..... » 399
Sommario e sintesi della relazione ..... » 401
PARTE I – Principi generali di disciplina della attività regionale ..... » 413
PARTE II – La politica di bilancio ..... » 429
PARTE III – Le politiche di intervento ..... » 485
ALLEGATI ..... » 569

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER GLI ESERCIZI DAL 1991 AL 1996

EMILIA-ROMAGNA

(Esercizi finanziari 1991-1995)

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Deliberazione.
Sommario e sintesi della Relazione.

PARTE I^
PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

1. **La riforma dello Statuto nel quadro della modernizzazione della azione di governo**
   1.1. Il metodo della programmazione nel perseguimento degli obiettivi
   1.2. Il rapporto istituzionale Consiglio-Giunta Regionale.
2. **Gli strumenti della programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Territoriale Regionale.**
3. **La programmazione finanziaria e la disciplina di contabilità.**
4. **Il bilancio e la legislazione di spesa.**
5. **La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza.**
6. **La disciplina regionale sui controlli.**
7. **Le nuove regole del controllo esterno affidato alla Corte dei conti**

PARTE II^
LA POLITICA DI BILANCIO

1. **Premessa.**
2. **Il quadro generale di riferimento nella costruzione del bilancio regionale. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995.**
   2.1. Segue: gli anni '96 e '97.
3. **Programmazione finanziaria, leggi regionali di spesa, vincoli di equilibrio**
4. **Il bilancio di previsione della Regione Emilia Romagna: anni 1995 e 1996.**
5. **La manovrabilità del bilancio regionale con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese.**
6. **Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate**
   6.1. Segue: l'anno 1995
   6.2. Segue: il quinquennio 1995.

6.3. Entrate libere e vincolate
6.4. Entrate proprie tributarie e devolute.
6.5. La capacità fiscale della Regione Emilia Romagna.
6.6. L'indebitamento regionale.

7. Analisi strutturale ed economica della spesa regionale per l'anno 1995
7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie.
7.2. Rigidità del bilancio in rapporto alla composizione della spesa
7.3. La spesa per il personale regionale
7.4. La spesa per il servizio del debito.
7.5. La copertura dei residui perenti

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni.

PARTE III^
LE POLITICHE DI INTERVENTO

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.

2. La politica agricola.
2.1. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura.
2.2. Finanziamento e gestione della politica agricola regionale.
2.3. Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Emilia Romagna.
2.4. La gestione dei programmi agricoli.

3. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria.
3.1. Il QCS 1989-1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo.
3.2. Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettivi 3 e 4.
3.2.1. Segue: gli obiettivi 2, 5b e 5a.

4. La politica per l'ambiente e il piano triennale.
4.1. Finanziamento e attuazione del PTTA 1989/'93 e relativi aggiornamenti.

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d. lgs. 502 del 1992.
5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi.

5.2. I disavanzi 1990-1995 nella gestione dell' assistenza sanitaria in Emilia Romagna. Le principali cause nella formazione dei deficit annuali.

5.3. La copertura dei disavanzi pregressi con riferimento al saldo delle gestioni.

5.4. La spesa sanitaria di parte corrente in Emilia Romagna: A) analisi per categorie economiche.

5.4.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

5.5. La rimodulazione della rete ospedaliera in Emilia Romagna.

5.5.1. Segue: A) integrazione fra interventi socio-sanitari e socio-assistenziali.

5.5.2. Segue: B) i rapporti con le case di cura private

5.6. Profili organizzativi di riordino del servizio sanitario e nuova disciplina di contabilità.

Allegati.

Allegato 1/ER - Entrate proprie e devolute - (stanziamento iniziale).

Allegato 2/ER - Entrate proprie e devolute - (stanziamento finale).

Allegato 3/ER - Conto del patrimonio - riepilogo anno 1995.

Allegato 4/ER - Spesa regionale per sezioni dipartimentali e settori di intervento (impegni).

Allegato 5/ER - Spesa regionale per sezioni dipartimentali e settori di intervento (pagamenti di cassa).

Allegato 6/ER - Tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione in E. Romagna.

Allegato 7/ER - Fondi comunitari e risorse integrative nazionali e regionali (obiettivo 3 - FSE - QCS 89-93)

Allegato 8/ER - Fondi comunitari e risorse integrative nazionali e regionali (obiettivo 4 - FSE - QCS 89-93)

Allegato 9/ER - Indice di consumo di risorse ospedaliere per fascia d'età (regime ordinario)

Allegato 10/ER - Indice di consumo di risorse ospedaliere per fascia d'età (day hospital).

Allegato 11/ER - Indice di consumo di risorse ospedaliere per fascia d'età (regime ordinario+day hospital).

Allegato 12/ER - Tassi di ospedalizzazione nelle Aziende USL - anni 1992-1994.

Allegato 13/ER - Struttura della popolazione all'1/1/95 nelle Regioni italiane.

Allegato 14/ER - Offerta di posti letto nelle aziende sanitarie dell'Emilia Romagna.

PAGINA BIANCA

DELIBERAZIONE

3/REF/97

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente nella camera di consiglio del 23 maggio 1997, composta da:

Presidente:	Giuseppe CARBONE
Presidenti di Sezione:	Vincenzo APICELLA
	Manin CARABBA
Consiglieri	Raffaele SQUITIERI
	Maurizio MELONI
	Rita ARRIGONI (relatore)
	Liliana FAVARO PASQUALINI
	Gianfranco BUSSETTI
	Enrica LATERZA NASTASI
	Carlo CHIAPPINELLI
	Maria Luisa DE CARLI
	Pio SILVESTRI
	Maria Teresa DOCIMO
	Stefano SIRAGUSA
Referendario:	Giuseppina MAIO

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r. d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 168/CP/97 con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (collegio C2);

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite per il giorno 23 maggio 1997;

Udito nella camera di consiglio il 23 maggio 1997 il relatore consigliere Rita Arrigoni;

Presenti i Vice procuratori generali, consiglieri Salvatore Cascino e Anna Rosso;

DELIBERA

la relazione annuale sulla gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali in Emilia Romagna, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, nonchè al Presidente della Giunta regionale e agli Assessori regionali al bilancio e patrimonio, alla sanità, all'agricoltura e all'ambiente;

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 1997.

IL RELATORE
F.to R. ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to G. CARBONE

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to E. ADORNATO

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

SOMMARIO

Il deciso potenziamento della funzione ausiliaria, tradizionalmente propria della Corte dei conti, è uno degli aspetti più importanti della legge 14 gennaio 1994 n. 20; la Corte è ora chiamata a riferire l'esito dei suoi riscontri sia al Parlamento nazionale, sia ai Consigli regionali.

In questo quadro è l'avvio di una attività che seppure programmata per gradualità intende corrispondere ai compiti referenti con riguardo a tutte le Regioni a statuto ordinario.

Nondimeno, differenti tempi tecnici propriamente legati alla complessità dell'organizzazione istruttoria, suggeriscono di articolare i momenti di referenza con riguardo a ciascuna Regione non appena esaurito il lavoro redazionale.

La presente relazione, su "*La gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali in Emilia Romagna*", si articola in tre parti.

La prima parte è intesa ad una illustrazione dei principi fondamentali sulla cui base la Regione Emilia Romagna disciplina relazioni istituzionali, organizzazione della vita amministrativa, attività operativa rivolta agli interventi e ai servizi.

Particolare attenzione è riservata: a) al Piano territoriale regionale quale strumento di coordinamento delle politiche e di raccordo sinergico con gli enti locali, con le organizzazioni sindacali, con gli operatori pubblici e privati; b) alla programmazione finanziaria e di bilancio, alla legislazione di spesa; c) alla riforma della dirigenza e ai controlli.

La seconda parte prende in considerazione i principali aspetti della politica regionale di bilancio, inquadrandoli innanzitutto nello scenario di fondo costituito dagli andamenti e dalle tendenze di finanza pubblica per gli anni 1995, 1996 e 1997.

Aspetti di rilievo sono: a) i modi di costruzione dell'equilibrio di bilancio relativamente agli anni 1995 e 1996; b) l'analisi delle entrate con riguardo agli andamenti dell'anno 1995 e del quinquennio 1991-1995, alla capacità fiscale e all'indebitamento regionale; c) l'analisi delle spese con particolare attenzione alle spese c.d. rigide; d) considerazioni sull'avanzo di amministrazione.

La terza parte ricostruisce le linee di fondo delle politiche regionali di intervento, per lo sviluppo e per i servizi. Il contenuto di questa Parte III^ è il frutto di una selezione tematica, resa necessaria dalla prioritaria esigenza di rispettare la cadenza annuale prevista per il referto ai Consigli regionali dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Le politiche sottoposte ad esame sono: a) la politica agricola; b) la gestione dei fondi di provenienza comunitaria; c) la politica per l'ambiente. Particolare attenzione è riservata all'*assistenza sanitaria* per riferire sui seguenti specifici temi: I) definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi delle *usl*; II) cause principali di formazione dei deficit annuali; III) analisi della spesa sanitaria regionale con particolare riguardo all'assistenza ospedaliera e alla rimodulazione della rete ospedaliera nel quadro di una riorganizzazione di sistema.

SINTESI

PARTE I^- La revisione dello Statuto dell'Emilia Romagna si iscrive su una linea di riforma nella quale è il rafforzamento e il pieno recupero di una autenticità di ruolo istituzionale che trae spessore e influenza tramite le funzioni assegnate in materia di programmazione, coordinamento, controllo e indirizzo.

In una visione di aggregazione e di superamento dei localismi prende vigore l'idea di un sistema istituzionale in grado di governare i complessi processi di sviluppo mediante strumenti di programmazione innovativi sia con riguardo alle logiche [programmazione concordata] che alle metodologie [progetti].

Al Piano territoriale regionale [PTR - approvato dal Consiglio regionale - Delib. 28.2.1990 n. 3065] è affidato il compito prioritario di ridefinire e riordinare le pianificazioni di settore, riconducendole ad un quadro organico. La legge regionale [n. 36 del 5 settembre 1988] attribuisce al PTR la funzione primaria di progettazione e governo degli assetti territoriali, nonché di raccordo tra pianificazione territoriale e processi di sviluppo economico-sociali. E' una prospettazione nuova che, nel prendere le distanze dal vecchio concetto di normazione dell'uso del suolo, configura il PTR come documento programmatico di lungo termine chiamato a fissare gli obiettivi di assetto territoriale e di sviluppo delle diverse aree della Regione. Al perseguimento dei quali, restano legate e conformate le stesse politiche di spesa, le quali a loro volta sono individuate dal Piano regionale di sviluppo e trovano rappresentazione finanziaria nel bilancio pluriennale.

Si tratta di un orientamento che tende a superare la angusta concezione della programmazione come espressione di interessi rapportabili in senso esponenziale ad un livello di imputazione soggettivo, per assumere invece la referenza più ampia e realistica con la "Regione" intesa come sistema sociale, economico, territoriale, ove la "comunità regionale" e non l'"ente" è al centro della dimensione e del progetto pianificatorio.

Anche gli aspetti finanziari sono proceduralmente programmati tramite il bilancio pluriennale.

Finanza e amministrazione, risorse e politiche, trovano sintesi nel raccordo del bilancio pluriennale con il programma regionale di sviluppo e con gli obiettivi settoriali secondo le priorità e i tempi fissati per la loro realizzazione; per altro verso, interagiscono in senso orizzontale sull'azione demandata a enti locali, strumentali, pubblici e privati, nel più ampio coinvolgimento di ricaduta territoriale.

Il collegamento organico fra attività e risorse finanziarie trova riscontro nelle disposizioni della riformata legge di contabilità regionale [l.r. 6.7.1977 n. 31 modificata con ll.rr.: 12.12.1985 n. 29; 4.12.1992 n. 43; 5.9.1994 n. 40] ove obiettivi, piani e programmi settoriali, nonché progetti per finalità determinate, assumono rilevanza nel quadro delle quantificazioni da ricomprendere nel bilancio pluriennale, con riferimento al quale trovano coerenza le rappresentazioni contabili e finanziarie propriamente riconducibili al bilancio annuale [art. 2 l.r. 31/'77 e successive modificazioni].

Le recenti riforme alla disciplina di contabilità regionale sono ispirate all'esigenza di rafforzare il bilancio come momento unitario e centrale delle compatibilità economico-finanziarie e degli equilibri; in questa ottica è lo strumento della legge finanziaria [art. 6, l.r. 12.12.1985 n. 29], da adottare in coincidenza alla legge annuale di bilancio, nonché in occasione dell'assestamento o delle variazioni al bilancio annuale e pluriennale.

In Emilia Romagna procedure e regole hanno contribuito ad assicurare coerenza decisionale ai processi di spesa.

Gli anni '90 coincidono con un vasto processo di revisione di strumenti organizzativi e di linee di azione ispirate alla volta di una modernizzazione amministrativa regionale che recepisce e a volta anticipa il disegno riformatore sollecitato e perseguito a livello nazionale.

Sono tre le linee di azione che si dispongono in altrettanti piani di innovazione legislativa: i procedimenti per l'efficienza dell'azione amministrativa; l'organizzazione dei servizi e del personale nel quadro della razionalizzazione degli strumenti gestionali ed operativi; la ristrutturazione funzionale per un più ampio avvalimento del sistema delle deleghe e conseguente soppressione degli enti strumentali. Discorso a parte è poi quello del riordino del sistema sanitario la cui trattazione è nella Parte III^.

La legge r. 6 settembre 1993 n. 32 traspone in ambito regionale i principi recati dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Sono individuabili profili di disciplina globalmente riconducibili all'idea nuova entro cui si iscrivono i rapporti fra cittadini e amministrazione. Rispetto alla mera protezione degli interessi giustapposti al potere amministrativo, diviene prevalente l'efficace soddisfazione di un interesse pubblico sempre più identificato con l'"interesse del pubblico", inteso come interesse collettivo che si concretizza in capo ai singoli cittadini. Il procedimento amministrativo, riguardato molto meno come "strumento di garanzia" e molto più come tramite di "partecipazione all'azione amministrativa".

Più complesso e intenso è il processo di riallineamento normativo concepito nel quadro della riorganizzazione amministrativa della Regione. Fondamentale a riguardo la legge 4 agosto 1994 n. 31 le cui disposizioni hanno modificato sia la "disciplina della dirigenza regionale" recata dalla legge regionale 19 novembre 1992 n. 41, sia le norme sul "funzionamento delle strutture organizzative della Regione" [l.r. 18 agosto 1984 n. 44]. Le linee di riforma corrono lungo quei medesimi binari prevalsi a livello nazionale, dapprima con la delega del 1992 [legge 421], poi, mano a mano, attuati con il d. lgs. 29 del 1993 e con i decreti "correttivi" [247/'93; 470/'93; 546/'93] e da ultimo con le leggi 59 e 127 del 1997.

Separazione fra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, aziendalizzazione nell'organizzazione del lavoro, responsabilità per la realizzazione degli obiettivi e verifica dei risultati, costituiscono altrettante tessere di un processo di cambiamento. Di qui l'esigenza di valutazione dei risultati in relazione al conseguimento degli obiettivi e al livello di efficienza ed efficacia raggiunto, che si traduce in altrettante verifiche demandate alla Giunta tramite il nucleo di valutazione o, in ipotesi di particolare complessità, mediante la stipulazione di apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati qualificati in materia [art. 19 legge reg. 31 del '94]. Oltre quella indicata, ulteriori norme e regole sui controlli sono recate al Capo VII della legge r. 6 luglio 1977 n. 31.

All'organizzazione del controllo la Regione ha dedicato particolare attenzione, collocando i relativi strumenti al centro delle priorità progettuali; il che spiega il livello avanzato di organizzazione del Servizio bilancio la cui attività si avvale di una rete di dati informatici aggregabili sulla base di programmi multifunzionali.

In questo quadro assume significato e nuova dimensione il coinvolgimento del controllo "esterno" riservato alla Corte dalla legge 20 del 1994; il quale smette di essere a servizio della formale legittimità degli atti, ponendosi in ausilio ad una funzionalità [*performance*] che se è presupposto di sostanziale autonomia, favorisce del resto più reale coordinamento e cooperazione fra livelli di governo.

PARTE II^- La costruzione degli equilibri di bilancio da parte del livello regionale non può prescindere dalla attenta considerazione delle risoluzioni e decisioni assunte con la manovra di finanza pubblica, tramite la quale si forma lo scenario di fondo su cui si innestano le politiche di bilancio di ciascun centro autonomo di spesa.

Per quanto riguarda il 1995, l'intento correttivo della manovra di quell'anno si è tradotto in alcuni interventi che specificamente hanno interessato il comparto regionale con un contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e nei trasferimenti sia di risorse proprie per funzioni normali, sia di quelle settoriali.

Il collegato alla finanziaria '96 [legge 549/95] segna la definitiva scomparsa di due entrate regionali "storiche": il fondo comune regionale e il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo [art. 8 e art. 9, legge 281 del '70]; insieme a questi, un complesso di altri trasferimenti la cui eliminazione è compensata con la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione. Inoltre sono istituiti due nuovi tributi propri regionali: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Tali misure non sono valse ad ampliare sostanzialmente l'autonomia finanziaria regionale, in quanto a soffrirne è stato il margine riservato alle disponibilità libere da vincoli.

Per quanto riguarda le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96], la considerazione offerta ai valori dell'autonomia e del regionalismo si è coniugata, per il periodo transitorio, al sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse. In particolare, l'istituzione dell'IREP non ha assicurato alle Regioni libertà di aliquota pur entro un limite fissato con legge dello Stato, il quale, stabilito nell'1%, è peraltro slittato di due anni prosciugando temporaneamente, il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Sul gettito IREP grava poi un vincolo, sino ad 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 e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Ad essere immediatamente messe a regime sono alcune disposizioni, fra cui la riduzione del fondo perequativo [art. 1, comma 150, legge 662/'96] e la maggiorazione del tetto per la farmaceutica, che espongono i bilanci regionali ad oneri non facilmente sostenibili.

La disciplina contabile dell'Emilia Romagna - in conformità ai principi generali fissati con la 335 del 1976 - ha precisato regole e criteri a garanzia dell'equilibrio di bilancio. La corretta distinzione fra spese per funzioni normali e spese per "ulteriori" programmi di sviluppo è essenziale riferimento per una congruente copertura, specialmente ribadita dall'art. 28 della legge regionale [l.r. 6 luglio 1977 n. 31 e successive modificazioni] nel suo collegamento con l'art. 19.

I bilanci degli anni '95 e '96 si costruiscono sulla base delle previsioni iniziali e delle variazioni intervenute nell'anno. I relativi dati e quelli rinvenienti dai documenti ufficiali allegati consentono un esauriente e positivo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge r. 31 del '77.

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata nonché le reiterate manovre nazionali di contenimento hanno peraltro determinato un progressivo restringimento nei margini di manovrabilità dei bilanci regionali. Diviene cruciale nella

gestione delle entrate proprie graduare la leva dello sforzo fiscale in rapporto all'andamento complessivo dei finanziamenti che alle Regioni competono anche a valere su leggi settoriali per interventi di sviluppo.

La gestione dell'anno espone per l'Emilia Romagna una crescita delle entrate proprie [Tit I°], accertate [+ 2,95%] e riscosse [+ 2,0% e + 2,8%], rispetto ai dati previsionali assestati. Non così per le assegnazioni dello Stato, gran parte delle quali a destinazione vincolata.

I dati riferibili al quinquennio 1991-1995 confermano le medesime conclusioni:

L'osservazione sulla capacità di sforzo fiscale in Emilia Romagna conferma una scelta che, mentre non porta sino al limite massimo la leva fiscale, assicura peraltro consistente alimentazione delle entrate proprie.

Lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali e dei finanziamenti connessi a esigenze non prorogabili, specie se di consistenti dimensioni, crea peraltro non poche difficoltà alla programmazione regionale degli interventi.

L'elevata percentuale di entrate vincolate segna la misura dell'effettivo ambito di autonomia regionale che solo impropriamente può farsi coincidere con le cosiddette entrate proprie; le quali, ove non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autodeterminazione. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per la parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale. Quanto all'IREP, molto dipenderà dal modo di esercizio della relativa delega.

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1995 ascende a 814 miliardi e per tale importo risulta contabilmente iscritta nel conto del patrimonio con un miglioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 43 miliardi. L'evoluzione in crescita, riscontrabile per gli anni 1993 e 1994 e che si consolida nel 1995, va posta in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [338 a copertura del disavanzo 1990 e 229 miliardi per il disavanzo 1991]. Nell'anno 1995 non risultano stipulati, con oneri a carico della Regione, ulteriori mutui per tale finalità con conseguente miglioramento del trend [- 43 mld].

Il che consente di registrare positivamente la prudenza della Regione Emilia Romagna nell'accedere al credito a copertura dell'attività di spesa. Ed invero, mentre l'esposizione in debito non ha compromesso il saldo attivo patrimoniale, il correlativo ammontare per interessi e quota capitale resta nei limiti di un equilibrio finanziario che si mantiene sul filo di una corretta manovrabilità di bilancio e nel rispetto della clausola di copertura, come definita dalla legge 335 e dalla legge di contabilità regionale.

Per quanto riguarda la spesa effettiva, a fronte dell'importo globale di stanziamenti finali [11.010 mld], le risorse regionali [al lordo dei fondi di provenienza comunitaria] danno sostegno a 2.150 miliardi di spesa, che rappresentano il 19,5% mentre, con gli 8.776 miliardi, il finanziamento statale si colloca percentualmente al 79,7%.

Con riguardo ai soli dati di competenza, quasi la metà dei mezzi regionali è destinata a spese di investimento [49,8%] mentre delle risorse statali solo il 14,5% vi trova allocazione.

Nell'ambito di una ripartizione della spesa per analisi sezionale, la percentuale di investimenti rinveniente da risorse proprie regionali e destinata a servizi del territorio [92,1%] e ad attività produttive [82,8%] conferma l'opzione programmatica dell'Emilia Romagna alla volta di un processo mirato all'attivazione di meccanismi economici favorevoli ad esiti di sviluppo.

C'è da dire che i risultati della gestione mantengono gli interventi di investimento nella coerenza degli obiettivi tracciati dal Consiglio regionale con l'approvazione del bilancio e il suo assestamento. La finalizzazione della spesa ai due settori indicati non divarica sensibilmente rispetto all'originaria distribuzione degli investimenti fra le sezioni di bilancio. Gli interventi di investimento per il territorio conservano, nella fase dell'impegno, lo stesso peso percentuale dello stanziamento [33,6%] con una lieve flessione del pagamento [31,4%]. Gli investimenti nel campo delle attività produttive si avvantaggiano rispetto agli altri settori tramite la dinamica impressa agli impegni [40,9%] e ai pagamenti [45,6%] e migliorano il peso percentuale previsto nel bilancio assestato [33,8%].

Meritano altresì attenzione le componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità.

I dati relativi agli anni 1990-1995 evidenziano un andamento della spesa per retribuzioni che, scontata la flessione del 1993, si attesta su un incremento medio annuale del 1,7%. Lo scarto del '93 va posto in relazione con lo slittamento del rinnovo contrattuale [CCNL 1994-1997 - Comparto Regioni - autonomie locali] che si è riflesso poi nel risultato dell'anno 1994. In rapporto al totale della spesa corrente sostenuta da mezzi regionali, quella del personale rappresenta nella media dei sei anni circa il 17%; da dire tuttavia che, nell'andamento del periodo considerato, il relativo peso percentuale flette progressivamente, passando dal 20,2% al 17,7% del 1995. Gli esiti positivi sono anche da porre in relazione alla sollecita predisposizione dei mezzi e degli strumenti di gestione del personale, rinvenienti dalla riforma organizzativa tracciata dalla legge regionale 4 agosto 1994 n. 31, in attuazione del d. lgs. 29 del 1993.

Per quanto concerne i residui perenti, l'ammontare annuo, nel confronto con la massa spendibile della Parte I^ del bilancio, espone nel quinquennio 1991-1995 un andamento percentuale medio del 4,0%, mentre la copertura in bilancio si avvicina al 70% assicurando congruente garanzia.

L'anno 1995 si è chiuso per l'Emilia Romagna con un avanzo netto di amministrazione 932 miliardi [lire 932.468.950.249]; a fronte del quale, la legge di approvazione del rendiconto riscontra una composizione interamente formata da fondi a destinazione vincolata.

I dati e le analisi condotte dalla Corte mostrano come l'Emilia Romagna, tramite la gestione del bilancio, abbia mantenuto all'attività di spesa spazi di manovra valevoli ad evitare il peso finanziario degli oneri conseguenti al ricorso all'indebitamento.

PARTE III^- Le recenti modifiche alle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio [legge 3 aprile 1997 n. 94] hanno istituito un nesso dinamico fra struttura del bilancio e nuovi modelli di organizzazione dell'attività amministrativa con un più stretto legame di interdipendenza fra finanza e amministrazione. La Corte, con riferimento al versante delle amministrazioni centrali, ha avuto modo anche di recente di condividere l'idea di una razionalizzazione del bilancio per funzioni, nonché per centri di responsabilità e di costo, coniugata con il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

Il sistema di classificazione adottato dalla Regione Emilia Romagna ordina gli stanziamenti di bilancio in obiettivi programmatici ricomponibili in sette 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 rubriche consente ulteriori disaggregazioni.

L'articolazione di bilancio consente approfondimenti tematici in ordine a ciascuna macro-area funzionale e sulle politiche regionali di intervento i cui risultati sono stati perciò scrutinati tramite l'applicazione di indicatori finanziari oltreché in base agli esiti dell'istruttoria condotta da questa Corte.

Ai temi dell'agricoltura, della gestione dei fondi comunitari, dell'ambiente e della sanità sono specialmente rivolte le analisi della relazione. A proposito delle quali, va precisato che il metodo di lavoro è stato quello di una riaggregazione 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.

Politica agricola - I dati acquisiti e le elaborazioni effettuate evidenziano 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.

Va pure considerato come i fondi recati dalla specifica legge di settore 752 del 1986, posti a raffronto con il complesso dei finanziamenti statali al settore, rappresentino 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.

Quanto alla gestione di tali risorse, gli indicatori di attività depongono per un elevato grado di attuazione; la legge di settore si è tradotta in un avvalimento di risorse [impegni/finanziamenti] pari al 98,7% di quanto trasferito, mentre in termini di pagamenti - e perciò di definitiva attuazione dei processi per la realizzazione degli obiettivi - la percentuale si attesta all'85,8%. Per quanto riguarda la velocità di cassa il relativo indicatore esprime la capacità della Regione di trasformare annualmente il 55,6% delle obbligazioni assunte in pagamenti. Risultato da giudicare apprezzabile, a fronte di stanziamenti destinati in prevalenza ad investimenti.

Gestione dei fondi di provenienza comunitaria - Separata attenzione è ai due successivi Quadri Comunitari di Sostegno [QCS 89-93 e 94-99] con riferimento a ciascuno degli obiettivi in essi compresi e finanziati dai diversi fondi strutturali [FSE, FERSR, FEOGA]. Tuttavia, solo a partire dal 1995 - a seguito dell'approvazione del QCS '94-'99 e dell'attuazione del Documento Unico di Programmazione nonché della riconversione

riconversione dell'area regionale di cui all'obiettivo 2 dei fondi a finalità strutturale - hanno preso avvio i programmi ricompresi nell'obiettivo medesimo mentre per gli obiettivi 5a e 5b l'attuazione in termini finanziari è slittata al 1996 a causa delle esigenze di collegamento con la riprogrammazione comunitaria. Muta del resto, nel corso dell'anno 1995, il quadro normativo di riferimento con l'intervento delle seguenti leggi regionali: 7 aprile 1995 n. 23 e 10 aprile 1995 n. 25.

QCS 1989-1993: obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo. L'analisi condotta permette di riscontrare come a fronte del complessivo accertamento in entrata di 382 miliardi, per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa comprensivi di mezzi regionali sono contabilizzati per 401 miliardi, mentre a 385 miliardi ammontano i pagamenti complessivamente effettuati nel periodo, contro riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari pari a 162 miliardi. Ciò significa che la Regione ha impegnato e pagato più di quanto ha ricevuto. Il che spiega anche l'elevato indice di realizzazione desumibile dal rapporto stanziamenti/impegni/pagamenti; tanto più evidente se l'impegnato e il pagato siano confrontati con accertamenti e riscossioni.

Quanto detto si riassume negli indici percentuali del 74,3% e del 71,5% della capacità di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti complessivi del periodo. Qualora poi impegni e pagamenti siano rapportati a quanto accertato e riscosso, la gestione progettuale sopravanza il flusso dei finanziamenti, specie per quanto riguarda le risorse nazionali di cofinanziamento. Va notato in particolare come, a fronte di una accertamento complessivo di fondi nazionali per 189 miliardi, i trasferimenti effettivi dello Stato per quota cofinanziata siano ammontati complessivamente a soli 33,8 miliardi.

Il mancato rispetto dei tempi, nel trasferimento delle risorse da parte dello Stato, rappresenta uno dei gravi problemi nella realizzazione dei programmi finanziati con i fondi comunitari e nella utilizzazione piena delle relative disponibilità.

Per fronteggiare tale inconveniente la Regione ha in realtà attivato un meccanismo di anticipazione tramite il quale è stato assicurato agli operatori un quadro di certezze finanziare nel cui ambito realizzare gli interventi programmati e che spiega per altro verso gli alti tassi di utilizzo che hanno consentito all'Emilia Romagna di fruire di assegnazioni di risorse comunitarie crescenti.

Va segnalato tuttavia il livello eccessivamente elevato dei crediti maturati nei confronti dello Stato che, oltre certi limiti, può compromettere la tempestiva realizzazione dei programmi. Occorre pensare a meccanismi più efficienti e rapidi per il trasferimento dei cofinanziamenti nazionali alle Regioni, specie quando si tratti di assicurare l'attuazione di progetti dotati di fattiva operatività.

La Regione alla fine dell'esercizio 1994 doveva ancora riscuotere il 100% dei fondi di cofinanziamento nazionale, a fronte di pagamenti effettuati per oltre 350 miliardi, coperti da riscossioni di fondi CEE per 127 miliardi. Solo nel 1995, oltre cinque anni dopo l'avvio dei primi pagamenti, l'Emilia Romagna ha riscosso per cofinanziamento nazionale 33,8 miliardi sui 189,0 accertati a credito nei confronti dello Stato.

I risultati gestionali riscontrabili tramite i dati e le certificazioni ufficiali depongono per un efficiente grado di realizzazione gestionale da parte della Regione che, a fine 1995, espone pagamenti [385,7 mld] superiori per oltre la metà di quanto ricevuto per FSE [127,6 mld] e per cofinanziamento nazionale [33,8 mld]. Il sistema di monitoraggio e di rendicontazione, imposto dalla Regione agli enti beneficiari dei trasferimenti, dà

affidamento sulla compiuta realizzazione degli obiettivi perseguiti con i programmi finanziati.

Il QCS 1994-1999: in particolare gli obiettivi 3 e 4. I dati, gli indicatori e le elaborazioni analitiche espongono, per i due anni in questione, assenza di riscossioni a titolo di cofinanziamento, mentre di oltre 280 miliardi sono gli impegni della Regione e a quasi 160 miliardi ammontano i pagamenti. Permane, anche nel quadro della nuova programmazione comunitaria e malgrado l'importanza dei relativi finanziamenti, il ritardo da parte del livello nazionale nel far fronte ai pagamenti, costringendo la Regione a reperire risorse di cassa a pena della perdita di risorse comunitarie.

Gli impegni assunti sono, in entrambi i casi, superiori ai finanziamenti comunitari e nazionali accertati; i pagamenti espongono poi una realizzazione del 71,6% quanto all'obiettivo 3 [148,8 mld/208,3 mld], mentre non indicativo è il dato dell'obiettivo 4 che ha sofferto anche dei ritardi deliberativi del CIPE. Nondimeno le iniziative anche per tale obiettivo si sono tradotte nell'approvazione di un notevole numero di progetti con riguardo ai quali sono state programmate e impegnate risorse per oltre il 50% degli stanziamenti.

Quanto agli obiettivi 2, 5b e 5a il recente avvio dei programmi consente solo prime approssimazioni valutative le quali, per l'obiettivo 2 indicano il sostegno di mezzi regionali alla realizzazione del programma, per un 40%. La percentuale di impegno già raggiunge il 35% al primo anno.

La politica per l'ambiente e il piani triennale - Nell'ambito della politica per l'ambiente particolare rilievo assume il programma relativo all'attuazione del Piano Triennale nazionale per la tutela dell'ambiente [programma 2, settore III°]. Nel quadriennio 1993-1995 tale programma ha avuto in gestione una massa spendibile reale [depurata cioè degli effetti delle reiscrizioni] di circa 241 miliardi, inferiore solo a quella registrata sul programma 3 [tutela e risanamento ambientale: 445 miliardi].

I dati di rendiconto e le elaborazioni analitiche mostrano come la Regione, in rapporto a trasferimenti accertati per 98.779 milioni, ne abbia utilizzati l'86,5% per impegni di spesa e il 49,6% per procedere ai relativi pagamenti.

Con riguardo ai singoli programmi, migliore grado di attuazione quanto a capacità di impegno è riscontrabile per il programma SMAR [100%], ma pure per il DEAC [94,8%] e il DERISP [94,6%]. Tale percentuale resta invariata con riguardo al dato degli accertamenti in entrata, del resto corrispondenti agli stanziamenti depurati delle reimpostazioni. Non diverso è poi il risultato per quanto concerne i pagamenti, i quali si attestano al 37,7% degli accertamenti per lo SMAR, al 58,2% per il DEAC, al 52,5% per il DERISP. Il riferimento, anche in questo caso, è alle entrate accertate, ma non diverso è il risultato se riferito al totale degli stanziamenti effettivi del quadriennio, depurati tuttavia dell'effetto di sovradimensionamento conseguente le reiscrizioni per economie vincolate.

Sul grado di realizzazione degli indicati programmi, la valutazione si riassume perciò in un giudizio complessivamente positivo; il quale peraltro mette in chiaro la minore efficienza nell'attuazione del programma SINA che, pur sostenuto da risorse proprie regionali, si è tradotto in un impegno di spesa pari nel quadriennio a complessivi 850 milioni, percentualmente pari al 7,8% delle entrate accertate e al 4,2% delle risorse effettivamente stanziate. Non altrettanto è invece a dirsi per il PRONAC e l'INFEA che

devono la bassa realizzazione al mancato trasferimento di risorse da parte dello Stato, se è vero che nel primo caso, a fronte di stanziamenti di entrata per 5.189 milioni, nulla è accertato e riscosso nel quadriennio e nel secondo caso, a fronte di 879 milioni accertati, ne vengono impegnati dalla Regione 1.079 sulla base del sostegno di risorse proprie [+ 22,7%].

A proposito del PTTA 1994-1996, le considerazioni che seguono sono limitate al biennio 94-95; tuttavia va pure precisato che per la totalità dei programmi gli stanziamenti in parte spesa figurano solo a partire dall'anno 1995. Il che del resto si spiega con riferimento alla deliberazione CIPE di assegnazione delle risorse, la quale è intervenuta a fine dicembre '93. Se in entrata è stato pure possibile, in qualche caso, stanziare la relativa somma, non altrettanto è avvenuto per l'allocazione della spesa slittata all'anno successivo. La percentuale di accertamenti è pari al 78,5% degli stanziamenti mentre di solo l'11,3% è la percentuale delle riscossioni. Quanto ai singoli programmi, ad influire sulla indicata divaricazione sono specialmente le minori entrate accertate relativamente al programma "bacini idrografici e mare adriatico" [- 25.550 milioni]. Ciò malgrado gli impegni di spesa siano tempestivamente seguiti per 92.416 milioni.

Assistenza sanitaria - Resta l'incognita dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio, le cui esigenze di ripiano non hanno trovato, a livello di legislazione nazionale, definitive ed esaurienti soluzioni.

In Emilia Romagna, a partire dal 1990, si registra una flessione nel *trend* annuale di spesa con l'effetto di un miglioramento dei saldi che nel 1995 espongono un passivo inferiore per oltre la metà rispetto a quello dell'anno 1990 [665 mld < 1.369 mld]. Permane tuttavia una situazione di disavanzo pregresso le cui cause sono da riferire principalmente a specificità proprie [demografiche, di rete ospedaliera, di qualità di prestazioni] ove le particolari caratteristiche della domanda e dell'offerta nonché il sistema di mobilità ospedaliera ha pesato nella composizione di costo, con effetto nel bilanciamento fra entrate e uscite.

Sulla base delle verifiche dei commissari liquidatori, effettuate secondo le modalità definite dalla Conferenza Stato-Regioni, il Presidente della Regione ha certificato in 1.587 miliardi il saldo passivo delle pregresse gestioni sino al '94, il cui ripiano, pur tenuto conto della quota a carico dello Stato [legge 11.2.1997 n. 21], lascia al bilancio della Regione un peso finanziario non indifferente.

Nell'analisi della spesa di parte corrente, quella per il personale [3.274 mld] si conferma voce economica di maggior peso (dopo quella per beni e servizi) [43,6%]; ove, poi, la maggior parte di questa fa capo alla gestione ospedaliera [2.495 miliardi] che assorbe una percentuale pari a 76,2%.

Nell'"acquisto di beni e servizi" [cat. 3^], è da registrare un risparmio pari, nel quadriennio, a 275 miliardi [- 6,3%]. Forte incidenza vi ha avuto la diminuzione dei costi per l'assistenza farmaceutica. Il relativo indice di variazione percentuale rivela, a partire dal 1992, una discesa rapida per tutti e quattro gli anni, sino al '95 [- 0,74%; - 17,46%; - 17,08%; - 7,23%]. Complessivamente a fine '95 la spesa farmaceutica è scesa rispetto al '92 del 37,07%, realizzando un risultato migliore per oltre quattro punti percentuali rispetto all'omologo indice nazionale [- 33,06%]. Si tratta di un aspetto di rilievo qualora si consideri che il miglioramento della spesa totale per il quadriennio 1992-1995 ascende a 504 miliardi [8.010>7.506] e, di questi, sono ben 400 i risparmi attribuibili alla

diminuzione della spesa farmaceutica. Da questo punto di vista, le recenti disposizioni volte a consentire tetti più elevati di spesa per la farmaceutica destano preoccupazione a fronte di immutate assegnazioni di risorse correnti alle Regioni.

Nell'analisi per funzioni, è l'assistenza ospedaliera che assume decisiva prevalenza nella composizione della spesa di parte corrente nell'ambito della quale assorbe una percentuale del 60,94% nel 1995 [al netto del consumo farmaceutico].

Nel confronto con il parametro capitario di finanziamento, fissato per l'anno '95 in corrispondenza al livello funzionale considerato [823.000 lire circa], è di circa lire 165.000 il travalicamento pro-capite in Emilia Romagna [4.500 miliardi/popolazione res. + ingressi esterni], nonostante sia positivo il riscontro in ordina ai parametri di *performance*.

L'esame dei principali indicatori di attività elaborati sulla base dei criteri risalenti e recentemente ribaditi con la legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97], mostrano infatti il rispetto, se non il miglioramento, rispetto ai parametri di performance stabiliti. Così per l'occupazione dei posti letto il cui tasso, rispetto a quanto prescritto [75 per cento in media annua], espone risultati più favorevoli e si coniuga con un parametro di degenza media valevole a confermare un efficienza operativa che trova rispondenza nel basso indice di "letti vuoti" [ITO] e una buona rotazione di pazienti per letto [IR]. Quanto alla dotazione media di posti letto, il relativo indice [5,8 x 1.000] migliora nel periodo e resta al di sotto della media nazionale [6,00 x 1.000].

Elevata è l'utilizzazione dei servizi ospedalieri da parte della popolazione residente. A livello nazionale sono 155 i ricoveri ogni 1.000 abitanti presso strutture ospedaliere pubbliche e private; l'Emilia Romagna con l'indice di 209 si posiziona al di sopra del valore nazionale. Ad influire sulla domanda ospedaliera è la struttura demografica della Regione, la cui caratteristica è l'elevato indice di invecchiamento con una presenza di ultra sessantacinquenni, percentualmente pari al 20,8% a fronte del dato nazionale del 16,4%, i quali espongono un indice di consumo di punti DRG assai più elevato rispetto alle altre fasce di età.

Il fenomeno della mobilità interregionale registra poi un forte incremento dal lato attivo dovuto al grado di attrazione delle strutture di ricovero dell'Emilia Romagna. Con riferimento all'anno 1995, a fronte dei ricoveri complessivamente effettuati [966.083], ascendono a 97.000 quelli relativi a pazienti non residenti nella Regione [10%]. Tale flusso di entrata è rappresentato per il 9,4% da residenti in altre Regioni e per lo 0,6% da residenti all'estero. La mobilità passiva si attesta viceversa su cifre assai più bassa con 33.000 pazienti esportati e con un saldo positivo regionale di oltre 60.000 ricoveri. A tale riguardo va detto pure che l'importo regionale dei punti DRG rappresenta l'11% del totale prodotto in Regione, mentre il peso medio per caso trattato relativamente a ricoveri dei "fuori-regione" [0,93] è del 12% superiore a quello dei pazienti residenti [0,82].

La Regione, tramite la rimodulazione della rete ospedaliera, ha inteso corrispondere all'esigenza di mantenere inalterati i livelli di offerta assicurando allo stesso tempo un adeguato contenimento della spesa imposto dalla restrizione dei finanziamenti nazionali. Tale processo, avviato con la delibera di Giunta regionale 86 del 1996, è stato meglio definito a seguito della risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 18 dicembre 1996.

La riduzione dei posti letto viene inquadrata in una più ampia strategia che assume a denominatore comune l'appropriatezza delle risposte sanitarie; perciò, prima di tutto,

netta separazione fra la rete degli ospedali "per acuti" e la rete di strutture adibite ai problemi delle "post-acuzie", della cronicizzazione, della non autosufficienza. Il problema dei costi e l'esigenza di rientro da un fabbisogno fuori linea si coniuga con una dimensione strutturale più mirata all'effettivo bisogno sanitario, opportunamente selezionato e diversificato sulla base di una più stretta aderenza dell'offerta alla domanda.

In questo quadro pianificatorio convergono tanto il nuovo modello di finanziamento degli ospedali sulla base di tariffa DRG, come pure le nuove, favorevoli opportunità che tale modello corrispettivo schiude nel rapporto pubblico e privato.

Nell'ambito degli ospedali pubblici il finanziamento a tariffa DRG si traduce in un metodo che non solo è strumentale alla valutazione economico-gestionale in termini di efficienza della struttura, ma agisce altresì da incentivo nel perseguimento di risposte di qualità e funzionalità a loro volte suscitate dall'interesse al recupero [o alla conservazione] di quella quota di mercato fisiologicamente coerente con la popolazione di residenza riferibile alla Azienda-usl.

Nei confronti delle case di cura private, il nuovo sistema di remunerazione agisce nel rifondare l'interesse all'efficienza, disincentivando in particolare il prolungamento delle degenze.

Con deliberazione 19 dicembre 1996 n. 535 il Consiglio regionale ha approvato la proposta di Giunta [n. 2272 del 17.9.96] sul riordino organizzativo della rete ospedaliera dell'Emilia Romagna, ove la dotazione complessiva dei posti letto pubblici e privati finanziati dal servizio sanitario nazionale è fissata in 20.433, pari al 5,19 per mille abitanti.

Ulteriore linea di azione è quella rivolta a dare continuità ad una gestione integrata alla funzione sanitaria e a quella socio-assistenziale. Tale esigenza ha trovato recepimento nella legge regionale 12 maggio 1994 n. 19 di riordino del sistema sanitario regionale [art. 7].

Una scelta, quella dell'Emilia Romagna che tende a rivalutare l'assistenza sanitaria "extra-ospedaliera" con elementi alternativi nell'ambito di un ampio ventaglio di scelte tra differenti soluzioni in rete: assistenza domiciliare integrata [AIDS e oncologici]; assegno di cura [popolazione anziana; legge r. 5/'94]; residenze sanitarie assistenziali [RSA - legge r. 5/'94]; case protette [legge r. 5/'94]; centri diurni [legge 5/'94].

Di qui, la delimitazione delle competenze finanziarie e istituzionali facenti capo a Comuni e Province, da un lato, e al servizio sanitario, dall'altro, mediante un sistema di pattuizioni convenzionali tradottosi, sin dal 1994, in un primo accordo stipulato tra l'Assessorato alla sanità e l'ANCI, valso a definire gli *interventi socio-assistenziali* di competenza finanziaria degli Enti locali e gli *interventi sociali a rilievo sanitario [socio-sanitari]* di competenza del servizio sanitario nazionale. Nel luglio scorso, la Giunta regionale ha ulteriormente messo a punto criteri per una più precisa definizione degli interventi a carico del bilancio sociale e di quelli invece a carico del fondo sanitario nazionale [delib. G.R. 17 luglio 1996 n. 1637].

In tale quadro, assume specifico significato il quarto accordo sulla politica sociale a favore degli anziani, siglato il 22 luglio 1966 fra le Organizzazioni Sindacali dei Pensionati [OSP] e la Regione Emilia Romagna. Il richiamo è alla legge regionale 3 febbraio 1994 n. 5, recante norme a "Tutela e valorizzazione delle persone anziane - Interventi a favore degli anziani non autosufficienti". Si tratta dello svolgimento di una precisa idea di fondo della quale è permeata una politica che punta sulla valorizzazione

della persona anziana, intesa come risorsa della società e al contempo ne tutela i diritti con riguardo alla condizione di non autosufficienza.

Il riordino della rete ospedaliera include la riconsiderazione del rapporto con l'offerta da parte dalle strutture private, le quali, nel quadro di una regolazione del mercato sanitario ispirata a criteri di integrazione e competizione, divengono snodi essenziali per una corretta pianificazione.

Il 16 maggio 1996, con propria circolare n. 24 indirizzata a tutti i direttori generali, l'Assessorato alla sanità ha dato le direttive da seguire per l'assistenza sanitaria presso le strutture private di ricovero e cura. Tali direttive, traggono fondamento dalla deliberazione di Giunta 379 del marzo 1996 ratificata dal Consiglio regionale [delib. 275/'96], assunta del resto sulla base del protocollo d'intesa siglato con le rappresentanze regionali della spedalità privata [AIOP e ARIS].

E' sulla tariffa, valevole a compensare le prestazioni richieste, che gioca il meccanismo della concorrenza fra strutture pubbliche e private, calibrata su una pianificazione finanziaria che tiene conto del vincolo di spesa imposto dal finanziamento nazionale. La soluzione è di graduare i DRG su un programma di degenze misurate in rapporto ad episodio di ricovero, ove il rischio contrattuale per degenze superiori si sposta a carico della struttura privata tramite la previsione di tariffe differenziate per il supero delle giornate.

Resta essenziale il valore accordato alla libertà di scelta, a garantire il quale, oltre le tariffe, sono pure i controlli di qualità fondati su regole uguali e omogenee allo scopo di prevenire comportamenti opportunistici da parte delle strutture accreditate.

Il sistema di finanziamento, nel tenere conto degli ambiti territoriali ridefiniti [l. r. 12 maggio 1994 n. 19] e dei principi recati nella l. r. 20.10.1994 n. 50 in adesione al modello tracciato dal d.lgs. 502 del 1992, si ispira al criterio della quota capitaria tuttavia "pesata" nell'ambito di un sistema misurato sul consumo di punti DRG, ove trova poi incidenza e valutazione sia la mobilità, sia la composizione demografica della popolazione, sia l'indice standardizzato di mortalità regionale [SMR]. Tale sistema da un lato persegue l'obiettivo di far corrispondere il finanziamento con il grado di bisogno sanitario, per altro verso, tramite il meccanismo della compensazione della mobilità interaziendale, lascia permanere una regolazione del mercato fondata sull'incentivo all'efficienza e sulla competitività.

Quanto ai controlli, la disciplina regionale più recente ha previsto il rafforzamento di momenti conoscitivi interni e per altro verso una azione di monitoraggio il cui esercizio è affidato all'Assessore alla sanità il quale si avvale dei nuclei di valutazione regionali istituiti ai sensi del d.lgs. 29 del 1993 in tutte le Aziende-usl.

Per il monitoraggio degli andamenti finanziari di gestione è istituito a partire dal 1997 un "Tavolo permanente Regione-Aziende".

Resta il ruolo prevalente della Giunta regionale nell'ambito del controllo direzionale che, insieme alle competenze in materia di programmazione e indirizzo, si traduce operativamente in altrettanti momenti valutativi e autorizzativi su piani, bilanci, previsionali e di esercizio.

PAGINA BIANCA

PARTE I^

PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

1. La riforma dello Statuto nel quadro della modernizzazione dell' azione di governo

1.1. Il metodo della programmazione nel perseguimento degli obiettivi

1.2. Il rapporto istituzionale Consiglio-Giunta Regionale

2. Gli strumenti della programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Territoriale Regionale

3. La programmazione finanziaria e la disciplina di contabilità

4. Il bilancio e la legislazione di spesa

5. La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza

6. La disciplina regionale sui controlli

7. Le nuove regole del controllo esterno affidato alla Corte dei conti

1. La riforma dello Statuto nel quadro della modernizzazione dell' azione di governo

La revisione dello Statuto della Regione Emilia Romagna [legge 9.11.1990 N. 336] si pone come punto di arrivo di un profondo ripensamento di istituti e regole sulle quali è il fondamento di una più definita disciplina del ruolo riservato ad un ente dotato di autonomia costituzionalmente garantita e di snodo fondamentale nei poteri distribuiti fra diversi livelli di governo.

Da dire che in questo processo di riallineamento istituzionale, che ha coinvolto l'insieme delle realtà regionali, l'Emilia Romagna ha registrato la più rapida spinta realizzativa, seguita a ruota da Piemonte, Umbria, Lombardia, Liguria.

Dunque, un progetto ispirato da esigenze profondamente avvertite a livello regionale, nel senso del superamento di difficoltà e disfunzioni rinvenienti da un sistema a competenza binaria entro il quale una strada percorribile è sembrata intanto quella di ritagliare maggior ruolo propositivo per l'efficacia di un'azione da svolgere nell'ambito di più ampia responsabilizzazione su compiti e attribuzioni previste per costituzione.

La revisione dello Statuto dell'Emilia Romagna si iscrive in questo disegno riformatore, ispirato ad un rinnovato e potenziato ruolo della Regione come ente di programmazione, coordinamento e indirizzo della realtà territoriale e baricentro di cooperazione fra livelli di governo, centrale, regionale e locale.

1.1. Il metodo della programmazione nel perseguimento degli obiettivi

Metodo, per la rinnovata azione, resta quello della programmazione e gli obiettivi sono sempre legati al "superamento degli squilibri economici e sociali" esistenti nel territorio regionale. L'uno e gli altri, però, con più precise connotazioni, in termini operativi e in senso funzionale.

Il superamento degli squilibri, come linea portante dell'azione regionale, trae spunto e stretta coniugazione con il principio di solidarietà tramite il quale assicurare: I) piena occupazione dei lavoratori; II) azioni positive a garanzia della parità giuridica, sociale, economica della donna; III) iniziativa economica in funzione sociale; IV) sicurezza sociale e tutela della salute mediante un sistema "globale" e "integrato"; V) diritto allo studio a alla cultura; VI) tutela e sviluppo delle risorse ambientali.

Sul versante della programmazione, da segnalare la novità di una nuova strategia che recepisce la pregiudiziale del raccordo fra le autonomie territoriali ai fini della pianificazione degli interventi. Perciò, l'impegno della Regione alla volta di un'azione organica e coerente nell'ambito del più ampio quadro dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali. Il riferimento è anche alla legge 142 del '90 [ordinamento delle autonomie locali], i cui principi vengono ripresi nell'art. 4 del nuovo Statuto in uno spirito di rafforzata sensibilità sulla questione del rapporto Regioni-Enti locali e in una linea di accentuazione del ruolo di indirizzo e legislazione della Regione al fine di stimolare e armonizzare l'azione amministrativa ma al contempo l'autonomia delle comunità locali.

Una programmazione che si forma e si attua tuttavia, oltre che nel raccordo con gli enti locali, altresì con la partecipazione dei cittadini, delle formazioni sociali, degli enti e delle associazioni che esprimono interessi e istanze di rilevanza sociale; l'effettività della quale è garantita assicurando adeguati meccanismi di informazione sulla attività regionale.

1.2. Il rapporto istituzionale Consiglio-Giunta Regionale

A riguardo è da registrare il profilo di maggiore adeguatezza strutturale e operativa rinveniente dal più preciso disegno dei rapporti istituzionali. Del quale, è innanzitutto espressione la netta separazione fra momento politico e momento di amministrazione attiva, con l'effetto di offrire maggiore chiarezza e distinzione nei ruoli e nei rapporti Giunta-Consiglio.

In questa linea, si pone la scelta di riservare all'Assemblea i soli "atti di interesse generale"; i provvedimenti, cioè, di indirizzo e di alta amministrazione. Nella medesima logica, è demandata al Consiglio l'approvazione degli atti di programmazione e pianificazione economica e territoriale con i relativi atti settoriali di attuazione. Al Consiglio spetta poi il controllo sull'attività di amministrazione, nell'ambito di un rapporto politico fiduciario che riserva alla responsabilità della Giunta tutte le azioni necessarie e le iniziative intese programmaticamente alla realizzazione degli obiettivi generali e settoriali. Prima fra tutte, l'iniziativa in materia di bilancio, il cui progetto di legge se non approvato comporta una esplicita sfiducia e perciò le dimissioni della Giunta.

In questo complesso quadro relazionale, che assume a sua referenza obiettivi statutari, programmazione e pianificazione delle strategie, nell'ambito di una attività territoriale integrata in senso orizzontale, la stessa attività della Giunta vede ampliato il margine di autonoma responsabilizzazione con riguardo all'attuazione del programma regionale, nell'articolazione dei piani settoriali e dei singoli progetti all'uopo predisposti, che trovano referenza sia nel Piano Territoriale Regionale che nel Programma regionale di sviluppo e nella rappresentazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali.

Alla maggiore specificazione dei ruoli e alla definizione di separate responsabilità si collega la ricerca di strumenti valevoli a rafforzare una linea di azione amministrativa che tanto più esige consapevolezza nelle scelte e nelle soluzioni strategiche e, perciò, meccanismi valevoli a garantire maggiore successo nel perseguimento degli obiettivi. Di qui, la previsione statutaria del controllo di gestione, come metodo a garanzia di funzionalità, da esercitare tramite strumenti e procedure - riservate alla legge regionale - per la valutazione dei rendimenti dell'attività amministrativa regionale. Un controllo che, se per un verso è speculare con il deciso ampliamento dei poteri amministrativi della Giunta, esprime, per altro verso, l'esigenza di valutazioni da parte del Consiglio estese, oltreché sui risultati finanziari, anche su quelli più propriamente di gestione con riguardo alla realizzazione delle politiche e allo svolgimento delle attività.

2. Gli strumenti della programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Territoriale Regionale

Le indicate linee di riforma muovono decisamente alla volta del rafforzamento e del pieno recupero di una autenticità di ruolo istituzionale che trae spessore e decisiva influenza per tramite delle funzioni assegnate in tema di programmazione, coordinamento e indirizzo.

Sulla base delle norme dello Statuto, la Regione: I) concorre alla formazione e attuazione dei programmi statali; II) provvede alla formazione del programma di sviluppo regionale e alla definizione e attuazione di specifici piani di intervento; III) assicura la partecipazione degli Enti locali e l'autonomo apporto dei sindacati, della cooperazione e delle altre organizzazioni sociali ed economiche [art. 3].

Emerge la nuova trama di un raccordo programmatico e di coordinamento valevole

a contemperare le differenziate istanze delle comunità locali e delle organizzazioni sociali, facendo della Regione il baricentro di ricomposizione di specificità territoriali cui l'azione regionale è chiamata a dare sostegno, coesione e maggiore influenza propositiva.

In questa visione, di aggregazione e di superamento dei localismi, prende vigore l'idea di un sistema istituzionale in grado di governare i complessi processi di sviluppo mediante strumenti di programmazione innovativi sia con riguardo alle logiche [programmazione concordata] che alle metodologie [progetti].

Al Piano Territoriale Regionale [PTR - approvato dal Consiglio regionale - Delib. 28.2.1990 n. 3065] viene affidato il compito prioritario di ridefinire e riordinare le pianificazioni di settore, riconducendole ad un quadro organico . La legge regionale [n. 36 del 5 settembre 1988], recante "Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale", attribuisce al PTR la funzione primaria di progettazione e governo degli assetti territoriali, nonché di raccordo tra pianificazione territoriale e processi di sviluppo economico-sociali.

Si tratta di una prospettazione nuova che, nel prendere le distanze dal vecchio concetto di normazione dell'uso del suolo, configura invece il PTR come documento programmatico di lungo termine chiamato a fissare gli obiettivi di assetto territoriale e di sviluppo delle diverse aree della Regione. Al perseguimento dei quali, restano legate e conformate le stesse politiche di spesa, le quali a loro volta sono individuate dal Piano Regionale di sviluppo e trovano rappresentazione finanziaria nel bilancio pluriennale.

I piani di settore assumono il ruolo di cerniera che lega Piano Territoriale e Piano Regionale di sviluppo, tramite l'approfondimento e la definizione degli obiettivi con riguardo sia alla coerenza progettuale, sia alla compatibilità economica e finanziaria.

I progetti territoriali operativi [PTO] valgono invece a dare supporto operativo all'attuazione del PTR, allorché si tratti di interventi complessi che richiedono l'iniziativa integrata e coordinata della Regione, degli Enti locali, di altri soggetti pubblici o privati ovvero di amministrazioni statali. La complessità di azione e il coinvolgimento di una pluralità di soggetti spiegano la particolare struttura del modello organizzativo dei PTO che presuppone una disciplina volta a individuare: a) lavori e opere da realizzare; b) costi e tempi di realizzazione; c) analisi economico-finanziaria e gestionale del progetto; d) soggetti attuatori; e) strumenti operativi e finanziari.

Una prima considerazione è per notare la decisa prevalenza assunta dal PTR come strumento di interazione fra i processi di pianificazione a scala regionale e locale. Il governo del territorio è riguardato come ambito privilegiato per una positiva ricaduta di azioni e interventi, coinvolgenti innanzitutto gli interessi della collettività; ove perciò il problema principale è quello della coerenza e non frammentarietà, nella concorrenza propositiva dei differenti livelli istituzionali e del ruolo a ciascuno assegnato da una pianificazione concordata che esclude il metodo dirigistico e a cascata, attribuendo ad ogni soggetto istituzionale di intervenire, tramite propri strumenti di governo del territorio, su obiettivi e prestazioni aggregabili sulla base della diversità di scala degli interessi in gioco.

Una scommessa forte in direzione di un orientamento che tende a superare la angusta concezione di una programmazione come espressione di interessi rapportabili in senso esponenziale ad un livello di imputazione soggettivo, per assumere invece la referenza più ampia e realistica con la "Regione" intesa come sistema sociale, economico, territoriale, ove la "comunità regionale" e non l'"ente" è al centro della dimensione e del progetto pianificatorio.

Perciò altrettante aree progettuali nelle quali si scompone il disegno di un Sistema Metropolitano Policentrico [SMP] che punta alla valorizzazione delle potenzialità locali non più affidandosi alla logica della contiguità territoriale, alla rendita di vicinanza, all'effetto-città. E' piuttosto l'ordito dei servizi [sociali, artigianali, commerciali diffusi], insieme alla valorizzazione dei sistemi di rete e alla competività globale dei servizi avanzati, il fattore chiave destinato a giocare l'effetto trainante per lo sviluppo d'area. Effetto-ambiente, perciò, più che effetto-città; nel senso di "matrice ambientale", come spazio fortemente strutturato quanto a relazioni sociali, economiche, culturali; nel quale, la nozione di città tende a dilatarsi per far posto a sistemi urbani complessi e policentrici. Le aree della Regione, identificate sulla base delle potenzialità di offerta competitiva a ciascuna attribuibile, divengono partecipi dello sviluppo regionale in una logica che ribalta lo schema del tradizionale modello redistributivo per cogliere viceversa gli aspetti trainanti di specializzazione propria che scommette su fattori di dinamizzazione del tessuto imprenditivo locale.

Il PTR assicura perciò il perseguimento degli obiettivi tramite una pianificazione

funzionale strutturata sulla base di polarità insediative e delle reti portanti di sistemi di mobilità e trasporto nonché di interscambio e integrazioni tra reti.

"Aree" territoriali "di programma", dunque, che rappresentano altrettante unità di riferimento per le azioni regionali e locali e per la verifica degli effetti indotti; una ristrutturazione che assume peraltro esclusivo valore di strumento di lavoro senza prefigurare alcun carattere di nuovo livello istituzionale.

Il disegno strutturale del territorio, pianificato come sistema metropolitano policentrico, traccia le coordinate di riferimento per l'organizzazione delle funzioni. Il PTR individua infatti gli ambiti entro i quali rendere più stretta l'integrazione relazionale, operare bilanci economico-sociali e ambientali, formulare politiche di assegnazioni funzionali non necessariamente polarizzate sul centro dominante per tener conto invece delle peculiarità degli assetti insediativi, come pure dell'originalità dei modelli organizzativi.

In coerenza con le 13 "Aree" territoriali "di programma" [Piacenza, Firenzuola-Fidenza, Parma, "Bassa Pianura Reggiana e Modenese", Reggio Emilia, Modena, "Montagna Centrale", Bologna, Ferrara, l'"Imolese", Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini], le politiche sono organizzate in grandi sistemi di scelte. Sistemi organici, ove convergono le scelte settoriali e gli obiettivi da perseguire tramite azioni strategicamente funzionali e gradi prestazionali definiti. Tre fondamentali sistemi: ambientale, insediativo-produttivo, relazionale; a ciascuno dei quali corrispondono sottosistemi operativi, indirizzati al raggiungimento dei livelli prestazionali prefissati sulla base della scomposizione per ambiti definiti. In particolare:

- l'ambito delle "Città regionali", su cui convergono politiche di sostegno alle funzioni di rilievo regionale/nazionale, con riguardo al sistema dell'innovazione, al potenziamento dell'offerta culturale, alla qualificazione delle strutture organizzative della pubblica amministrazione;

- l'ambito dei "Bacini di traffico urbani", comprensivo delle polarità sub-urbane e dei nodi infrastrutturali a servizio della mobilità, cui sono orientate le politiche di integrazione di bacino e urbana e di riordino della circolazione.

Le politiche dei "corridoi intermodali", estese a ricomprendere le direttrici di attraversamento nazionale e di scambio interregionale, valgono poi ad integrare il

territorio regionale nel contesto nazionale, mentre per altro verso i "sistemi territoriali complessi" a diversa matrice [naturalistico-ambientale, turistico-ambientale, turistica] integrano l'offerta specialistica regionale alla scala nazionale e continentale.

L'individuazione di "Aree Elementari", per lo più coincidenti con gli ambiti comunali, completano il quadro secondo un disegno che prevede lo sviluppo di forme di concertazione sulla base della formazione di protocolli e di piani regolatori intercomunali.

La sintesi sin qui offerta sugli strumenti di programmazione assunti a base di referenza dell'azione regionale consente di riscontrare una visione di modernità sia nell'approccio ai temi relazionali, sia per il piano alto entro il quale vengono iscritti rapporti e ruoli istituzionali in una prospettiva che sconta aperture ad una visione di più ampia collocazione dell'azione regionale nel circuito nazionale e internazionale.

Sul piano operativo, i percorsi strategici si snodano poi sulla base di modelli [v. l.r. 5.9.1988 n. 36] anticipatori delle linee di riforma che la legislazione nazionale è venuta tracciando, in questi ultimi anni, per le pubbliche amministrazioni. Così, la coniugazione più stretta fra azione e obiettivi definiti [PRS e piani di settore], ma più ancora un quadro di compatibilità economiche e finanziarie [Bilancio pluriennale] che traduce realisticamente il quadro delle priorità individuate dal PTR e specificate in Progetti territoriali operativi [PTO], i quali esigono la previa valutazione dei costi e dei tempi di realizzazione degli interventi, l'analisi economico-finanziaria e gestionale del progetto, l'individuazione dei soggetti attuatori, la specificazione delle modalità di attuazione e degli strumenti operativi e finanziari [art. 8, l.r. 5.9.1988 n. 36].

3. La programmazione finanziaria e la disciplina di contabilità

Di questa programmazione-coordinamento, che si dispiega in modo fattuale e realistico, risvolto necessario è l'aspetto finanziario anch'esso proceduralmente programmato, tramite il bilancio pluriennale esplicitamente menzionato come necessario referente della relazione previsionale [v.art. 49 Statuto].

L'acquisizione di maggiore certezza fondata su più aggiornati e coerenti strumenti di visibilità finanziaria è presupposto per l'affidamento su una disponibilità di risorse che, anche nel rapporto con gli enti beneficiari dei trasferimenti regionali, possa offrire un

quadro di coerente previsività sull'evoluzione delle scelte allocative. Perciò, integrazione di attività, puntuale strumentazione finanziaria, ma pure controllo regionale sull'attività degli enti funzionalmente dipendenti, [art 47, 2° comma, Statuto] come pure sugli enti locali; quanto a questi, nei limiti di quanto disposto in costituzione [art. 130] e anche secondo modalità da stabilire con legge regionale [art.42, Statuto].

Finanza e amministrazione, risorse e politiche, trovano la loro sintesi tramite il nesso che, per un verso, raccorda il bilancio pluriennale con il programma regionale di sviluppo e con gli obiettivi settoriali secondo le priorità e i tempi fissati per la loro realizzazione; per altro verso, interagisce in senso orizzontale sull'azione demandata a enti locali, strumentali, pubblici e privati, nel più ampio coinvolgimento di ricaduta territoriale.

Il collegamento organico fra attività e risorse finanziarie trova riscontro nelle disposizioni della riformata legge di contabilità regionale [l.r. 6.7.1977 n. 31 modificata con ll.rr.: 12.12.1985 n. 29; 4.12.1992 n. 43; 5.9.1994 n. 40] ove obiettivi, piani e programmi settoriali, nonché progetti per finalità determinate, assumono rilevanza nel quadro delle quantificazioni da ricomprendere nel bilancio pluriennale, con riferimento al quale trovano coerenza le rappresentazioni contabili e finanziarie propriamente riconducibili al bilancio annuale [art. 2 l.r. 31/'77 e successive modificazioni].

Da dire che il bilancio pluriennale, redatto in termini di competenza, recepisce le indicazioni quantitative rinvenienti sia dalla legislazione vigente, sia dagli indirizzi del programma regionale di sviluppo; questi, tuttavia, chiamati a confrontarsi con quelle esigenze di copertura [art. 5, l.r. di contabilità] che traggono congruenza all'interno di una razionalità di entrata la quale sconta a sua volta la previsività di decisioni attribuibili anche al livello centrale e agli organi nazionali di programmazione, come pure il margine sostenibile del ricorso al credito [art. 6 l.r. di contabilità].

Se la questione della compatibilità finanziaria resta in ogni caso pregiudiziale, è pur vero che le azioni per lo sviluppo esigono una precisa finalizzazione in direzione di obiettivi riconducibili a predeterminate aree di intervento, nell'ambito delle quali è prevista la possibilità di enucleare specifici progetti i cui risultati sono in tal caso verificabili tramite apposite analisi di costo/beneficio nonché per grado di realizzazione in apporto a dati fisici predeterminati e valutabili sulla base dei parametri fissati da leggi

regionali [art. 10 l.r. di contabilità].

Una prima considerazione è allora per notare come la disciplina regionale, nel quadro generale di una attività di spesa calibrata sul metodo della programmazione, preveda una duplice scala di valutazioni e verifiche; l'una, destinata a trovare referenza nella finalizzazione della spesa e nel suo coerente rapportarsi agli obiettivi fissati; l'altra, intesa a monitorare il rispetto dei parametri di attività ogni qualvolta con legge regionale siano definiti tempi, modi, e dati fisici di attuazione.

Entrambe le verifiche si iscrivono tuttavia nella più ampia esigenza di asseverazione della complessiva loro congruenza con le compatibilità economiche e finanziarie regionali, cui offre riscontro il bilancio pluriennale nel quadro delle decisioni da assumere annualmente in sede di predisposizione del bilancio.

Il che vale a segnare altresì le coordinate di riferimento anche per il controllo ausiliario e referente demandato a questa Corte [art. 3 legge 14.1.1994 n. 20]; dal momento che il perseguimento degli obiettivi programmati esige innanzitutto la ricomposizione della legislazione di spesa, generale o di settore, nella coerenza dei principi che presiedono alla corretta applicazione delle regole di copertura fra cui quelle che la stessa autonomia regionale si è date a garanzia degli equilibri di bilancio. Mentre poi al successo delle politiche di sviluppo è affidato l'ulteriore margine a sostegno degli equilibri dati.

4. Il bilancio e la legislazione di spesa

Al pari di quella delle altre Regioni, anche la legge di contabilità dell'Emilia Romagna si iscrive nella cornice dei principi fissati con la 335 del 1976. I quali - ed è bene ricordarlo - hanno rappresentato il punto di arrivo di una riflessione che, nell'intento di restituire elasticità e manovrabilità alla legge di bilancio, è poi pervenuta nel '78 alla riforma della stessa disciplina di contabilità dello Stato [legge 468].

L'esigenza di incidere sulla eccessiva rigidità del bilancio, mediante opportuni strumenti di modulazione, è stata tuttavia diversamente risolta per lo Stato e per le Regioni, laddove in questo secondo caso non è sembrato che il terzo comma dell'art 81 cost. fosse di ostacolo ad una flessibilità di bilancio inclusiva di momenti di quantificazione; ciò, in coerenza ad una legislazione di spesa alla quale, in via di principio

e nel prevalere di interventi a carattere pluriennale, è parso coerente assegnare il compito della definizione degli obiettivi, riservando viceversa al bilancio, quale momento unitario e centrale della valutazione delle compatibilità e degli equilibri, le quantificazioni rinvenienti dal quadro normativo sostanziale [art. 2 legge 335/1976]; una soluzione, del resto riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale [sentenze: 331/1988 e 26/1991].

Nondimeno, resta il rischio alternativamente implicato a seconda della prevalenza di volta in volta accordata alla regola del rinvio al bilancio o viceversa al più ampio ricorso - pure consentito [art. 2, l. 335/76] - ad una legislazione regionale annuale con diretta quantificazione. Invero, in questo secondo caso, la rigidità della spesa porta con sé l'effetto di prosciugare margini di flessibilità alla manovra di bilancio; mentre, nell'ipotesi del rinvio al bilancio, il sovraccarico decisionale concentrato sulla manovra annuale mette in tensione il rispetto degli equilibri.

Per dare risposta a questa ultima evenienza, la Regione Emilia Romagna ha introdotto nella propria disciplina di contabilità l'istituto della legge finanziaria [art. 6, l.r. 12.12.1985 n. 29 - divenuto art. 13 bis l.c.r.], da adottare in coincidenza alla legge annuale di bilancio, nonché in occasione dell'assestamento o delle variazioni al bilancio annuale e pluriennale. Uno strumento, volto ad assicurare al dibattito politico sulle scelte programmatiche una base tecnica di referenza valevole a fungere da limite neutrale per la ricomposizione della complessità degli interessi in una meglio definita cornice di compatibilità economico-finanziaria. Molte le analogie, ma pure le differenze, rispetto alla legge finanziaria prevista dall'art. 11 della 468, specie a tener conto della diversa connotazione da questa assunta a seguito della revisione operata nell'88 e della drastica semplificazione e tipizzazione del margine riservato all'innovazione giuridica. La legge finanziaria statale è infatti strumento di manovra quantitativa cui restano estranei profili sostanziali, rimessi viceversa ai provvedimenti collegati. La finanziaria dell'Emilia Romagna assorbe invece aspetti decisionali di rilievo rispetto al quadro legislativo in vigore, anche se il suo campo di azione si definisce funzionalmente con specifico riferimento alla legislazione di settore. Con riguardo alla quale, la finanziaria regionale, oltre al finanziamento dei programmi [art. 13 *bis*, 1° comma, lett. a], può: I) introdurre modifiche sostanziali alle modalità di intervento previste nella legislazione di settore per raccordarla con gli obiettivi dei programmi [lett. c]; II) stabilire una diversa distribuzione,

nel tempo e fra gli obiettivi di uno stesso programma, di finanziamenti già autorizzati [lett. b]; III) definire le procedure di finanziamento [lett. d].

A ben vedere, si tratta di uno strumento più simile alla disciplina statale precedente la riforma dell'"88; senza tuttavia includere, le medesime disfunzioni riconducibili a quell'eccesso decisionale incontrollato che nel primo decennio di applicazione ha caratterizzato la finanziaria statale.

Rilevare le differenze fra le indicate discipline è peraltro necessario, per quanto cambiano di conseguenza modi e meccanismi intesi a dare applicazione alle regole di copertura che valgono per l'uno e per l'altro caso, cui occorre fare riferimento a fine del riscontro e delle valutazioni riservate a questa Corte.

Prima di che un punto va chiarito. L'obbligo di copertura, seppure configurabile come norma sulla produzione di norme e perciò limite interno all'autonomia politico-legislativa, tuttavia si appoggia ad un altro limite, questo "esterno" il quale, per tramite della legge di bilancio, rinviene dalla cornice dell'ordinamento e perciò dai principi generali e costituzionali. In altri termini, limiti interni ed esterni, nel loro reciproco collegamento, individuano i criteri per dare ancoraggio ad una garanzia di copertura che non può risolversi in un processo di autoreferenza legislativa.

Sotto questo profilo la regola fissata dall'art. 13 *bis* della legge 31 del '77 [come riformata dall'art. 6 l.r. 29 dell'85], nel quadro di una procedura molto semplificata rispetto a quella seguita per la manovra annuale di bilancio dello Stato, si ispira ad esigenze di garanzia procedurale il cui scopo è ugualmente quello di meccanismi adeguati al mantenimento dell'equilibrio, assicurando copertura alla stessa legge finanziaria. Per la cui dimostrazione, con riguardo alle autorizzazioni da essa disposte, vale il riferimento al bilancio annuale e pluriennale, nella versione a legislazione vigente; mentre, poi, entrambi recepiscono dalla finanziaria approvata legittimazione alla iscrizione delle specifiche allocazioni di spesa. Il riferimento immediato è alla analoga disposizione dell'art. 11 della 468 ante riforma. Ora il problema che si pone è se in ambito regionale possano riscontrarsi le medesime disfunzioni riscontratesi per il livello statale tanto da suggerire una riflessione a riguardo.

Ora, non può negarsi che la complessità decisionale, nel progredire di competenze e maggior ruolo riservato alle Regioni, specie nel quadro della riforma in senso

regionalista perseguita nell'attuale legislatura, suggerisca affinamenti di procedure valevoli ad una maggiore controllabilità dei processi di spesa e di costruzione degli equilibri; nondimeno, a stare a quanto riscontrabile, c'è da osservare come in Emilia Romagna procedure e regole abbiano sin qui garantito adeguata coerenza decisionale ai processi di spesa. Del resto, se la disciplina della 468 non ha dato buona prova - e perciò si spiega la sua revisione attuata con la 362 - è in ragione dello stravolgimento e aggiramento di cui è stata oggetto; non invece per una sua intrinseca debolezza.

Ciò non toglie che a fronte dell'evoluzione nel ruolo istituzionale, cui l'ordinamento regionale pare vieppiù chiamato, siano in prospettiva ravvisabili ulteriori aggiustamenti che meglio consentano governabilità e controllabilità nel nuovo quadro che verrà delineandosi.

Gli aspetti cui potrà rivolgersi attenzione si riassumono in queste considerazioni.

La legislazione nazionale, nel quadro di marcato contenimento della spesa, ha contribuito a ridurre le opportunità offerte alle Regioni sul versante dell'entrata. Alle competenze amministrative che, nel recente periodo e tanto più in prospettiva, ampliano l'ambito di attività regionale si accompagna una responsabilizzazione di non poco peso quanto a reperibilità di risorse con cui corrispondervi. La scommessa per le Regioni è cruciale; ma pure esige di porre in asse, quanto prima, tutti gli strumenti per rendere quanto più possibile efficace l'impegno alla volta di una frontiera di risultato che si misura sulla governabilità dei processi decisionali.

La diminuzione dei margini di manovrabilità, coniugata con la dilatazione delle competenze, esige una attenta riflessione sulle procedure di spesa e sugli assetti organizzativi nella pur necessaria coniugazione con una più ampia gestibilità dei meccanismi valevoli a potenziare gli interventi sulle entrate, allo scopo di: I) assicurare gli equilibri; II) ma al contempo liberare quanto più possibile di risorse per l'attuazione dell'ambizioso piano tracciato per lo sviluppo del territorio regionale e dare vigore al ruolo propositivo della programmata crescita del tessuto produttivo della Regione.

5. La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza

Gli anni '90 segnano per l'Emilia Romagna l'avvio di un intenso ripensamento alla volta della riprogettazione di strumenti organizzativi e di linee di azione ispirate ad un

intento di modernizzazione amministrativa che recepisce e a volta addirittura anticipa il disegno riformatore intensamente perseguito in quegli stessi anni a livello nazionale.

Se, per molti versi, è la riforma dello Statuto a farsi carico di una ricomposizione relazionale che include ed esalta la sinergia della pluralità dei rapporti nella logica di un dinamismo territoriale progettualmente partecipato e per molti versi anticipatore dei principi recati dalla legge 142 del 1990, è poi nello sviluppo della legislazione regionale degli anni successivi il recepimento di regole innovative in materia di procedimento e organizzazione dell'attività in coerenza con le riforme introdotte con la legge 241 del 1990 e con il d.lgs. 29 del 1993.

Tre linee di azione che si dispongono in altrettanti piani di innovazione legislativa, concernenti rispettivamente: i procedimenti per l'efficienza dell'azione amministrativa; l'organizzazione dei servizi e del personale nel quadro della razionalizzazione degli strumenti gestionali ed operativi; la ristrutturazione funzionale per un più ampio avvalimento del sistema delle deleghe e conseguente soppressione degli enti strumentali. Discorso a parte è poi quello del riordino del sistema sanitario a proposito del quale si rinvia al paragrafo dedicato alla assistenza sanitaria [Parte III parag.5, 6].

Quanto ai principi recati dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo va detto che a farne applicazione in ambito regionale è la legge 6 settembre 1993 n. 32 le cui disposizioni riguardano oltreché le strutture amministrative regionali, gli enti e le aziende dipendenti dalla Regione.

Di rilievo l'art. 11 che delimita, con riferimento ai servizi, il responsabile del procedimento, salvo una articolazione per uffici demandata tuttavia a specifico provvedimento del capo del servizio cui spetta l'adozione di opportune indicazione operative. Non meno puntuale la regola valevole per i procedimenti gestiti da una pluralità di servizi in sequenze successive, ove è la fase iniziale a determinare il responsabile dell'intero procedimento [art. 13]; questi, ha il preciso onere di seguirne andamento e sviluppo presso altri servizi o uffici competenti, allo scopo di assicurare tempestività all'azione amministrativa a garanzia della quale compete al titolare del procedimento di definire i tempi a disposizione per ciascuna delle fasi successive. Un metodo operativo che, nel far leva sul coinvolgimento di ciascuno, si traduce in un criterio di imputazione con riguardo allo svolgimento e all'esito di ciascuna attività.

Alla ripartizione dei compiti fra organi di governo e strutture amministrative consegue la differente procedura da seguire nella convocazione delle Conferenze di servizi, la cui iniziativa è alternativamente attribuita al Presidente della Giunta regionale o al responsabile del procedimento, secondo che gli interessi pubblici coinvolgano servizi o uffici della Regione, ovvero si dispongano nell'ambito relazionale esterno con specifico riguardo a concerti, intese, assensi da sollecitare e acquisire da parte di altre amministrazioni pubbliche [art. 12 l.r. in relazione ad art. 14, commi 1 e 2, legge 241 del 1990].

Nella suindicata legge regionale sono individuabili i diversi profili di disciplina con riguardo ai quali procedono i percorsi normativi globalmente riconducibili all'idea nuova entro cui si iscrivono i rapporti fra cittadini e amministrazione; per quanto, cioè, rispetto alla mera protezione degli interessi giustapposti al potere amministrativo, diviene prevalente l'efficace soddisfazione di un interesse pubblico sempre più identificato con l'"interesse del pubblico", inteso come interesse collettivo che si concretizza in capo ai singoli cittadini. Il procedimento amministrativo, riguardato cioè molto meno come "strumento di garanzia" e molto più come tramite di "partecipazione all'azione" amministrativa.

Più complesso e intenso è il processo di riallineamento normativo concepito nel quadro della riorganizzazione amministrativa della Regione. Fondamentale a riguardo la legge 4 agosto 1994 n. 31 le cui disposizioni hanno modificato, sia la "disciplina della dirigenza regionale" recata dalla legge regionale 19 novembre 1992 n. 41, sia le norme sul "funzionamento delle strutture organizzative della Regione" [l.r. 18 agosto 1984 n. 44].

Anche qui le linee di riforma corrono lungo quei medesimi binari prevalsi a livello nazionale, dapprima con la delega del 1992 [legge 421], poi, mano a mano, attuati con il d. lgs 29 del 1993 e con i decreti "correttivi" [247/'93; 470/'93; 546/'93].

Separazione fra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, aziendalizzazione nell'organizzazione del lavoro, responsabilità per la realizzazione degli obiettivi e verifica dei risultati, costituiscono altrettante tessere di un processo di cambiamento e modernizzazione dell'amministrazione rispetto al quale la riforma della dirigenza ha tuttavia assunto il ruolo di fondamentale cerniera. Proprio con riguardo alla

dirigenza il principio della separazione viene affermato ed è nei confronti della dirigenza che viene proposto il nuovo modello di rapporto, non più gerarchico ma direzionale, implicante la definizione dell'ambito assegnato alla funzione di indirizzo e dello spazio invece rimesso all'autonomia gestionale dei dirigenti.

Non a caso, l'art. 26 della legge regionale 31 del 1994, nel dare attuazione a tale principio, modifica la disciplina sulla dirigenza di cui alla legge 41 del 1992, per armonizzarla con le nuove esigenze. La disciplina regionale in tema di dirigenza, già innovativa e avanzata quanto a responsabilità e autonomia [v. art. 4, legge 41 del 1992], riceve perciò ulteriore svolgimento. Ecco, allora, che autonomia tecnica e gestionale assumono l'imprescindibile connotazione di tramite per una separazione effettiva fra politica e amministrazione [art. 26 e art 27, legge r. 31 del 1994] contribuendo a rendere concretamente operativo il precetto dell'art. 97, 2° comma, cost..

All'autonomia si coniuga la responsabilità dei dirigenti; i quali, nell'esercizio delle funzioni, rispondono del raggiungimento degli obiettivi fissati, nonché della gestione delle risorse affidate, del buon andamento, dell'imparzialità, della regolarità amministrativa delle strutture organizzative cui sono preposti [art. 34, legge 31 del '94].

Una distinzione va fatta tuttavia con riguardo alla figura del direttore generale, che nella disciplina dell'Emilia Romagna assume connotati di particolare significatività nel quadro degli istituti volti a dar rilievo alla funzione manageriale.

Va intanto osservato come le strutture organizzative nelle quali si articola l'amministrazione della Regione si dispongono gerarchicamente in direzioni generali, servizi, uffici e unità operative [art. 41 legge 31 del '94]. Da dire poi che le direzioni generali sono state introdotte nel '94 con la legge n. 31 la quale, nel modificare la precedente disciplina recata dalla legge 44 del 1984, ne ha individuato la configurazione strutturale in corrispondenza di un'area operativa omogenea, costituita: da più servizi funzionali di grande rilevanza o da uno o più settori fra loro interconnessi; ovvero da funzioni, programmi e progetti complessi con carattere interdisciplinare e richiedenti l'apporto organizzativo di strutture diverse [art. 42].

La preposizione ad una direzione generale presuppone uno speciale incarico da parte della Giunta, sulla base di un contratto di diritto privato a tempo determinato [cinque anni], rinnovabile una sola volta. E' conferito invece con provvedimento di

Giunta l'incarico di responsabile di servizio e/o ufficio; anche questo, limitato quanto a durata [tre anni] per dar luogo, ad ogni scadenza, ad una valutazione dei risultati ottenuti dal dirigente in relazione al conseguimento degli obiettivi e alla attuazione dei programmi, nonché al livello di efficienza ed efficacia raggiunto nelle attività affidategli.

Per corrispondere all'esigenza di tali verifiche, del resto effettuabili dalla Giunta in ogni tempo, è la prevista istituzione di apposito nucleo di valutazione o, in ipotesi di particolare complessità, la stipulazione di apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati qualificati in materia [art. 19 legge reg. 31 del '94].

A proposito di tale strumento di controllo, è opportuno evidenziare come la disposizione dell'art. 19, legge regionale 31 del '94, riproduca sostanzialmente la medesima norma contenuta all'art. 20 del d.lgs. 29 del 1993, nella versione tuttavia "corretta" dal d. lgs. 470 del '93. Compito dell'organo di controllo interno sembrerebbe quello di verificare la realizzazione degli obiettivi e la corretta, economica gestione delle risorse. Sarebbe arduo, del resto, non attribuire alla diversa versione recata dal provvedimento correttivo [d.lgs 470] l'intento di un più esplicito allineamento di significato al cosiddetto controllo interno. In realtà il processo di rimodulazione dell'azione amministrativa, dapprima marcatamente orientato in direzione di privatizzazione del pubblico impiego e responsabilizzazione della dirigenza, in secondo momento ha visto attenuare la scommessa su questi aspetti, mentre ad essere privilegiato è stato lo scenario ampio di una funzionalità [performance] giocata a tutto campo tramite una nuova cultura che sul tema ha inteso coinvolgere, allo stesso tempo, obiettivi del momento politico e interesse della dirigenza, tramite una riorganizzazione che si giova di modelli maggiormente partecipati e dialettici.

La nuova formulazione dell'art. 20 del d.lgs 29/93, introdotta dal d.lgs. 470/93, esprime questo mutamento di ottica che si riverbera altresì nel significato diverso assunto dal controllo interno di gestione; nel quale restano marginali i profili di carattere sanzionatorio, mentre assumono decisa prevalenza le esigenze di trasparenza e conoscenza per l'orientamento dell'azione.

Ora, nella versione di "controllo interno" assunta a livello regionale [art.19 legge. r. 31/'94 sulla dirigenza], il riferimento al comma 2 dell'art. 18 [legge r. 31/'94] parrebbe includere, nelle verifiche demandate al nucleo di valutazione, aspetti di legittimità

dell'azione amministrativa che, se da un lato non sembrano troppo coerenti con una accezione tecnicamente esatta di controllo di gestione, d'altro canto evocano finalità di tipo sanzionatorio in qualche modo superate nella più recente evoluzione della legislazione nazionale.

Se è vero che la legislazione regionale va interpretata nella coerenza di principi che, pur nel raccordo con regole e valori di riforma dell'ordinamento generale, esprimono tuttavia specificità sulla base di una propria identità politico-istituzionale, nondimeno, proprio dal complesso disegno organizzativo regionale, emerge la volontà di un deciso superamento degli strumenti di azione e organizzazione basati sul mero rispetto di vincoli formali rinvenienti da regole di gerarchia e di disciplina delle funzioni in senso burocratico.

In tale ottica, la norma recata all'art. 19 legge r. citata - nel combinato disposto di cui all'art. 18 - assume più coerente significato nel quadro di necessaria coniugazione e di globale coinvolgimento alla realizzazione di un proficuo risultato di gestione; mancando il quale, è nelle "cause reali" che vi possono avere influito che si schiude un margine alla valutazione negativa cui potrebbe seguire la sanzione dell'assegnazione ad altro incarico o, come estrema *ratio*, il licenziamento.

Va pure notato come la disciplina regionale, pur differenziando la posizione riservata ai direttori generali, legati all'ente da rapporto privatistico, da quella dei dirigenti inquadrati nella struttura amministrativa sulla base di criteri di accesso di natura pubblicistica, accomuni poi le due categorie per ciò che concerne gli esiti rinvenienti dalla verifiche di controllo.

Da questo punto di vista, le regole di aziendalizzazione che presiedono alla disciplina regionale, se per un verso non tagliano di netto rispetto alla normativa pubblicistica e alle relative sanzioni disciplinari, d'altro canto espongono i dirigenti all'ambigua prospettiva di un rischio di risultato che - a stare alla lettera della legge - sembra piuttosto ritagliarsi sulla "fortuna" di esiti neppure riconducibili integralmente all'area di responsabilità obiettivamente proprie. In questa prospettiva, una più puntuale specificazione normativa, attenta - oltreché alle suggestioni di modelli organizzativi tratti da differenti esperienze ordinamentali - anche alle regole rinvenienti da una più puntuale sistematizzazione dei rapporti sulla base di regole relazionali capaci di mettere in chiaro il

discrimine fra istituti del diritto civile e/o della disciplina pubblicistica, varrebbe a recuperare quel valore di leale affidamento reciproco che fonda il significato vero del rapporto di servizio e la logica stessa di quella "fedeltà" alla nazione che è valore per costituzione [art. 98 cost.].

6. La disciplina regionale sui controlli

Oltre ai nuclei di valutazione di cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo e la cui disciplina è nella legge 31 del '94 [art 19], ulteriori controlli demandati alla Regione sono previsti al Capo VII della legge r. 6 luglio 1977 n. 31, successivamente modificata con le leggi 29 del '85, 43 del '92 e 40 del '94. Ad esservi assoggettati sono gli uffici, gli enti, le aziende e le agenzie cui è attribuita la responsabilità di gestire servizi, progetti o programmi della Regione [art. 74] e che perciò devono riferire alla Giunta ogni sei mesi sui risultati economici, finanziari e di efficienza. A tale scopo e per le valutazioni operative funzionali alla riprogrammazione degli interventi, la Giunta si avvale di una particolare struttura [nucleo di valutazione o ufficio di controllo di gestione] cui possono essere demandate verifiche periodiche sullo stato di attuazione di progetti e programmi [art. 76, legge r. 31/77] nonché sulla corretta ed economica gestione delle risorse [art. 35 legge r. 31 del 1994].

Ulteriori controlli - economici, finanziari e contabili - sono esercitati dalla Giunta sull'attività posta in essere dagli enti locali nell'ambito delle funzioni delegate. Si tratta di un controllo collaborativo che consente tuttavia al Presidente della Giunta di disporre verifiche presso gli enti medesimi a riscontro della destinazione e dello stato di esecuzione delle assegnazioni regionali.

Tale disciplina si completa del resto con quanto disposto in materia di necessaria allegazione a quello regionale, dei bilanci degli enti, aziende e istituti dipendenti dalla Regione [art. 29] e soprattutto con la minuta regolamentazione a dimostrazione delle spese sostenute dagli enti locali per le funzioni delegate nonché per l'attuazione dei progetti della Regione, specie se da questa finanziati; laddove, in tal caso, le spese degli enti locali sono riportate nel bilancio regionale in nota ai corrispondenti capitoli di spesa.

All'organizzazione del controllo la Regione ha dedicato attenzione e interesse, collocandolo al centro delle priorità progettuali in un'ottica di cosciente consapevolezza

per l'importanza legata al potenziamento di strumenti valevoli ad accrescere visibilità e trasparenza nell'attuazione dei programmi di spesa, come pure a garantire regolarità alle procedure di costruzione e gestione del bilancio, nonché governabilità ai processi di formazione ed evoluzione degli equilibri nel congruente bilanciamento di entrate e spese.

Alla base dell'attività di riscontro e di controllo regionale è il livello avanzato di organizzazione del servizio bilancio, la cui attività si avvale di una rete di dati informatizzati e aggregabili secondo un programma multifunzionale fungibile con una pluralità di obiettivi. Non a caso, la Regione è stata in grado di corrispondere con puntuale precisione a tutte le richieste rivolte da questa Corte nel quadro dell'attività istruttoria funzionale al presente referto.

E' poi in corso presso la Regione la realizzazione di un progetto di aggiornamento metodologico curato dalla Direzione generale Risorse finanziarie e strumentali inteso alla messa a punto di indicatori di attività e di risultato. Da dire a riguardo che l'Emilia Romagna, sin dal 1989, ebbe a costituire un servizio per lo svolgimento di analisi gestionali la cui esigenza è stata ribadita in occasione della approvazione del nuovo Statuto [art. 43]. Il fatto è che con la legge di riforma della dirigenza [legge r. 31 del 1994] la stessa previsione di nuclei di valutazione strutturalmente omogenei e funzionalmente collegati con analisi gestionali e di risultato ha assunto decisa prevalenza come modello strutturale a sostegno della attività di valutazione e monitoraggio di competenza della Giunta.

Il progetto dell'Emilia Romagna in tema di controllo di gestione è stato trasmesso nel '96 alla Funzione pubblica nel quadro dell'iniziativa "*Cento progetti al servizio dei cittadini*".

L'idea base di tale progetto di controllo sta nell'individuazione dei prodotti dell'attività da misurare tramite indici [temporali, di valore, di fruibilità ecc.]. Il processo si dipana circolarmente nelle scansioni classiche della definizione degli obiettivi, dell'esame dei risultati e della reimpostazione dei programmi.

Un modello tuttavia che, nel disegno di primo approccio, pare rivolgersi piuttosto alla verifica dell'efficienza e ai rendimenti interni dei servizi e/o uffici regionali, che non alla misurazione del perseguimento di obiettivi fissati con gli atti di programmazione. Due piani differenti, dunque. Riguardo all'ultimo dei quali non può negarsi che maggiori

siano le difficoltà, a causa di un'esigenza conoscitiva e di controllo che non può fare a meno di includere enti regionali strumentali, enti locali delegati, tutti i soggetti pubblici e privati per mezzo dei quali si realizza la funzione di programmazione intestata, per ruolo istituzionale, alla Regione; per tramite dei quali è la realizzazione delle politiche di sviluppo e l'efficacia degli interventi perseguiti a vantaggio di collettività che, tutte, si iscrivono nella referenza della territorialità regionale.

Nondimeno resta da considerare come la vasta e incisiva riprogettazione delle pubbliche amministrazioni, sospinta dalle recenti riforme e animata dalla convinta adesione all'idea di una funzionalità [performance] fondata sulla logica del risultato, si coniughi inscindibilmente con una differente sistematizzazione del controllo, il quale, in entrambi i momenti di referenza - interna ed esterna - prende le distanze dal modello formale, per scrutare dialetticamente le cause di fallimento degli obiettivi e suggerire strategie di loro superamento. Una logica, questa, alla quale si ispira la nuova disciplina statutaria, che all'art. 43, terzo comma, reca uno specifico riferimento al controllo di gestione cui è assoggettata l'attività amministrativa regionale. I più ampi poteri riservati alla Giunta vengono perciò a coniugarsi con altrettanta pregnanza di valutazioni sui risultati dell'attività.

7. Le nuove regole del controllo esterno affidato alla Corte dei conti

In questo contesto, la legislazione regionale per un verso anticipa, per altro verso sposa quella dimensione di controllo che, del resto, a livello nazionale intende assecondare una direzione viepiù giocata a favore del rafforzamento delle pubbliche amministrazioni; una nuova filosofia che postula il coinvolgimento del controllo "esterno", il quale smette di essere a servizio e a garanzia della formale legittimità di atti, ponendosi viceversa in ausilio di una funzionalità [performance] che, oltreché presupposto di sostanziale autonomia, favorisce altresì modi e forme di più pregnante cooperazione e coordinamento fra livelli di governo.

Si tratta di una chiave di lettura, nella quale si iscrivono le innovazioni recentemente apportate alla disciplina dei controlli; a partire dalla consistente riduzione dell'ambito di operatività degli articoli 125 e 130 cost., tramite la riduzione degli atti sottoposti ad esame preventivo di legittimità [legge 142 del 1990, legge 40 del 1993 e

legge 127 del 1997], per seguire con la stessa riforma del controllo affidato a questa Corte [legge 14 gennaio 1994 n. 20 modificata e integrata con la legge 639 del 1996], là dove con riguardo alle amministrazioni regionali la relativa funzione e il suo esercizio restano conformati nella specifica inclinazione della referenza ausiliaria.

L'art. 3, sesto comma, della legge 20 reca la specifica previsione di una attività referente per Parlamento e Consigli regionali. La funzione ausiliaria, nel più ampio affaccio direzionale assume altresì più precisa connotazione, coessenziale al ruolo di equidistanza rispetto alla duplicità dei due livelli di Governo - centrale e regionale - che, attraverso le valutazioni della Corte, vengono perciò a confrontarsi su un piano di neutrale parità.

Un ruolo, quello della Corte che, se per un verso trae spessore in ragione dell'indipendenza e della tecnicalità, proprie di una magistratura contabile e finanziaria, include d'altro canto nell'attività di controllo e di referto una proiezione nuova rivolta a offrire corretta rappresentazione ai problemi finanziari e settoriali per tramite di una imparzialità di valutazioni "equidistanti" dai termini di quella contrapposizione dialettica che mette a confronto Governo centrale e regionale.

La legge 20 del '94 è servita a mettere in linea competenze e attribuzioni di controllo con il modo di essere delle relazioni fra livelli istituzionali, già da tempo dimensionate da quegli interventi normativi che progressivamente hanno riconosciuto alle Regioni ampio spazio partecipativo nella definizione delle politiche coinvolgenti questioni e aspetti di loro interesse; non a caso, già a partire dal 1978, ma soprattutto a seguito della 362 del '88, l'esigenza di un più vasto circuito partecipativo ha portato ad includere le Regioni nel processo di formazione e definizione della annuale manovra di bilancio [art. 34 legge 468 del 1978 e art. 1 legge 362 del 1988].

E', questo, un processo destinato a ulteriori traguardi in direzione di una riappropriazione di ruolo, in parte pure sospinta dalla recente legge 15 marzo 1997, n.59, ma ancor più da verificare nello spessore dei contenuti e perciò pure nella interrelazione del complessivo quadro istituzionale, riguardo al quale più confacente sede è l'investitutura di competenze riservate alla Bicamerale.

Resta in ogni caso l'esigenza di una garanzia imparziale per gli equilibri economico-finanziari assegnata alla Corte per costituzione ma pure rinveniente da quei "supremi

principi" che nella trasposizione precettiva esprimono "valori" e non già regole o norme. Tale garanzia, del resto confermata da reiterate pronunce della Corte costituzionale [sentenze 961 del 1988 e 29 del 1995], si conferma come funzione "propria" riservata al massimo organo del controllo. Da dire che il modo e la qualità delle politiche, nei quali pure è il significato sostanziale e la garanzia di tenuta degli equilibri, si iscrivono anch'essi nelle osservazioni e nelle analisi demandate a questa Corte, da condurre tuttavia nell'ambito di una programmazione di attività il cui disegno per un verso attinge alla collaborazione con l'Amministrazione regionale, per altro verso è attenta alle sollecitazioni che possono provenire dal Consiglio regionale.

Un modello relazionale, dunque, che assegna medesima convergenza a controllo e ad amministrazione, ma pure mantiene separate le rispettive identità funzionali in un quadro di sinergie complessivamente giocate a servizio di proficuità di interventi ed efficienza gestionale delle pubbliche amministrazioni.

PAGINA BIANCA

PARTE II^

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Premessa

2. Il quadro generale di riferimento nella costruzione del bilancio regionale. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995
2.1. Segue: gli anni '96 e '97

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

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

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

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate
6.1. Segue: l'anno 1995
6.2. Segue: il quinquennio 1991-1995
6.3. Entrate libere e vincolate
6.4. Entrate proprie tributarie e devolute
6.5. La capacità fiscale della Regione Emilia Romagna
6.6. L'indebitamento regionale

7. Analisi strutturale ed economica della spesa regionale per l'anno 1995
7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie
7.2. Rigidità del bilancio in rapporto alla composizione della spesa
7.3. La spesa per il personale regionale
7.4. La spesa per il servizio del debito
7.5. La copertura dei residui perenti

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

1. Premessa

Punto di partenza, nel processo di costruzione degli equilibri di bilancio da parte del livello regionale, restano in ogni caso risoluzioni e decisioni assunte con la manovra di finanza pubblica, tramite la quale si forma lo scenario di fondo su cui si innestano poi le politiche di bilancio di ciascun centro autonomo di spesa.

Di qui, perciò, occorre muovere, per ricostruire il significato di ciascuna politica, specie quelle delle Regioni che alla formazione di quel quadro generale sono chiamate con il parere da esprimere, in sede di Conferenza, sia sul DEPEF, sia sulla finanziaria.

I primi paragrafi che seguono servono perciò a mettere in chiaro le principali inclinazioni assunte dalle manovre di finanza pubblica negli anni 1995, 1996 e 1997 con riguardo agli effetti per il comparto regionale. Il che è necessario complemento per calibrare giudizi e valutazioni su ogni singola politica di bilancio, misurandola nel riscontro referenziale del quadro complessivo da cui trae le coordinate di coerenza.

2. Il quadro generale di riferimento nella costruzione del bilancio regionale. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995

Il DPEF 1995-1997 ha tracciato gli indirizzi per una manovra di bilancio in grado di ricondurre le tendenze di finanza pubblica verso obiettivi in linea con gli indici di convergenza richiesti a livello europeo.

Il programma di stabilizzazione del debito pubblico, delineato dal DPEF nel luglio 1994 fissava al 1996 l'inversione del rapporto debito pubblico/PIL e, in coerenza, l'obiettivo di fabbisogno dell'anno a livello di 138.600 miliardi.

La manovra impostata a settembre ha previsto una correzione del fabbisogno tendenziale dell'ordine di 50.000 miliardi ripartito in modo pressoché uguale fra riduzioni di spesa e aumenti di entrata.

Gli andamenti registrati nella seconda metà del 1994 e all'inizio dell'anno '95, sia sul piano dell'economia reale che di quella finanziaria, hanno posto all'evidenza fattori destinati ad influire sull'evoluzione dei conti pubblici e sulle previsioni formulate nel mese di luglio. Di qui, l'esigenza di interventi aggiuntivi.

Per quanto riguarda gli aspetti normativi, c'è da dire che l'azione correttiva per il 1995 si è articolata in tre tempi: i provvedimenti di luglio sul contenzioso fiscale

[d.l.452/'94 confluito in parte nel dl 564/'94] e sul condono edilizio [d.l. 468/'94], le correzioni apportate a settembre al bilancio a legislazione vigente [legge 726/'94] dalla legge finanziaria [legge 725/'94] e dai due provvedimenti di accompagnamento [leggi 724/'94 e 656 del 1994 di conversione del d.l. 564/'94]; infine, le misure attuate con decretazione d'urgenza nel mese di febbraio [dl 41/'95] e convertite il 22 marzo 1995.

L'intento correttivo si è tradotto in un complesso di misure di contenimento dei flussi di cassa per circa 69.000 miliardi, di cui circa 30.000 miliardi di minore spesa e circa 39.000 miliardi di maggiori entrate.

Sul versante della spesa, che è quello di maggiore interesse per il comparto regionale, gli interventi hanno fra l'altro riguardato il contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale. Quanto al primo, i risparmi attesi erano dell'ordine di 6.000 miliardi e hanno fatto conto sul contenimento degli acquisti per beni e servizi da parte delle usl [3.060 mld], sulla ristrutturazione della rete ospedaliera, sulla fissazione di limiti più rigorosi alle nuove assunzioni.

Al contenimento della spesa farmaceutica erano dirette le norme sulla revisione dei prezzi delle specialità medicinali [v. tuttavia art. 14, d.l. 3 agosto 1995 n. 320], nonché la ridefinizione dei limiti di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica.

Quanto ai minori trasferimenti agli enti territoriali, essi hanno interessato anche le Regioni con un ulteriore riduzione di risorse, rispetto al 1994, accentuata soprattutto con la manovra aggiuntiva di febbraio.

Gli effetti di contenimento hanno particolarmente inciso: I) il versante delle risorse proprie destinate al finanziamento delle funzioni normali; II) i trasferimenti settoriali; III) il finanziamento della spesa per l'assistenza sanitaria.

Quanto alle risorse proprie meritano considerazione le disposizioni recate in tema di determinazione del fondo comune regionale. L'art. 34, 1° comma, del provvedimento collegato alla finanziaria '95 [L. 724] ha ridotto in via permanente, a partire dal 1995, la percentuale del gettito dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali [dal 3,1% al 2,3%]; percentuale, valevole per il calcolo del fondo comune ex art.8 della legge 281 del 1970.

Il predetto metodo, pur restando nell'ambito di una prassi da tempo invalsa, ha mancato tuttavia di mantenere tale percentuale nella coerenza dell'attualizzazione del

fondo comune al tasso programmato di inflazione, il cui scarto a partire dal 1993 è semmai peggiorato a causa dell'evoluzione dei *trends* di riscossione della tassa automobilistica sempre inferiore a quanto previsto in sede nazionale e destinata [per la quota ex erario] a ricomporre il quadro delle risorse a fronte di corrispondente decurtazione del fondo comune [per ulteriori ragguagli si veda: Volume I° di Parte generale].

Va infine considerato che la manovra complessiva si è completata con le misure urgenti recate dal decreto legge n. 41 del febbraio '95, a riguardo del quale sono da fare due considerazioni: la prima per notare che il tasso di inflazione programmato è stato allineato per 0,5 di punto percentuale con ulteriore riduzione in termini reali del fondo comune come sopra determinato. La seconda per evidenziare la riduzione degli stanziamenti di bilancio per varie categorie di spese e percentuali differenziate [art. 2, comma 2], fra le quali [Categoria V] anche il fondo comune regionale [cap 5926: 8361,5 mld], ridotto perciò del 5%.

A riguardo dei trasferimenti settoriali, le riduzioni, disposte con il d.l. 41, hanno riguardato - questa volta nella misura del 3% - la categoria XII^, ivi compreso il capitolo 7081 del Ministero del bilancio che finanziava il fondo per programmi regionali di sviluppo [art. 9 legge 281 del 1970], nonché i limiti di impegno di cui alle leggi n. 153 del 1975 [agricoltura], n. 352 del 1976 [agricoltura], n. 403 del 1977 [agricoltura], nonché le leggi confluite nel predetto fondo ai sensi dell'art. 12 della legge 537 del 1993 [fra queste: energia, parcheggi, piste ciclabili, patrimonio storico e artistico].

L'elenco che segue chiarisce l'articolazione dei tagli operati nel febbraio '95 sui trasferimenti alle Regioni per interventi di sviluppo:

TAB 1/ER

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

I suesposti dati mettono in chiaro l'importo complessivo delle riduzioni, in relazione alle quali particolare segnalazione meritano quelle dell'art. 1 e dell'art. 10; quest'ultima, poi, interviene ulteriormente sul finanziamento di competenze che all'atto del trasferimento alle Regioni [l. 537/93] erano già state decurtate del 15%. A proposito di che, questa Corte non ha mancato di esprimere il proprio avviso in occasione del primo referto sulla finanza regionale reso lo scorso anno [gennaio 1996 - Sez. riun. 1/96], ove con riguardo a tale metodo di riduzione di risorse ha evidenziato perplessità sul rispetto della garanzia offerta dall'art. 27 della legge 468 del 1978. Il che va ulteriormente confermato, specie con riferimento alle riduzioni concernenti limiti di impegno che, avendo ad oggetto spese non comprimibili, implicano il venir meno di corrispondente copertura da parte dei mezzi statali cui consegue il necessario sostegno di risorse libere regionali. In assenza di una puntuale individuazione di copertura riferita ai singoli bilanci regionali, annuali e pluriennali non può dirsi correttamente assolto l'onere di garanzia imposto dall'art. 27 della 468.

Per quanto riguarda infine l'assistenza sanitaria, si registrano per il '95 consistenti riduzioni di finanziamenti: 735 miliardi in meno sul *fsn*, 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 l. 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 rimasto esente da frequenti scarti sul piano della coerenza sistematica e del rigoroso rispetto della garanzia di copertura richiesta dall'art. 27 della 468 con riguardo alle minori entrate assicurate al versante regionale.

Le indicate decisioni di finanza pubblica hanno costituito imprescindibile referenza per la costruzione del bilancio 1995 dell'Emilia Romagna, chiamata 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, ha tuttavia innescato un regime di transitorietà negli assetti finanziari accentuatosi a causa dell'incertezza che tutt'ora permane sui definitivi punti di arrivo.

Il collegato alla finanziaria '96 [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 art. 9, legge 281 del '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, comma 1 legge 549] ammontano complessivamente a 11.280 miliardi ma per l'anno 1996 ne è previsto il rimpiazzo nella ridotta percentuale del 60,8% [6.862 mld] 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 manovra '97.

La manovra '96 ha istituito poi 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 '96 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 '96 con il conseguente sostegno cui sono chiamate risorse libere regionali, mentre la stessa sostituzione del fondo comune ex art. 8 della 281 viene ricompresa nello slittamento del perequativo. Da dire poi che a tutt'oggi manca a livello regionale qualunque concreta previsività in ordine alla ripartizione del fondo perequativo

[4.418 mld]; il quale, nel suo dipendere dai risultati di gettito '96 dell'accisa sulla benzina, rende incerte le previsioni in entrata oltreché dei bilanci regionali 1996, anche di quelli seguenti.

In ordine a tali misure la Corte si è espressa lo scorso anno, evidenziando il metodo non puntuale mediante il quale si è pervenuti ad una riduzione delle risorse destinate al comparto regionale; va aggiunto altresì che esse non sono valse ad ampliare l'autonomia finanziaria per quanto nel meccanismo di sostituzione a soffrirne è stato proprio il margine riservato alle disponibilità libere da vincoli.

Per quanto riguarda gli altri tributi istituiti, seppure non vi sia ancora certezza sui risultati dell'anno '96, le stime indicano che la tassa per il diritto allo studio dovrebbe dare un gettito di 152 miliardi e il tributo per il deposito dei rifiuti in discarica un gettito di 1.049 miliardi; in totale 1.201 miliardi. Ora il 46% [pari a 550 mld] sostituisce il gettito di due tributi soppressi: uno "proprio", l'ARIET [450 mld] e 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 a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero, la bonifica dei suoli inquinati, il finanziamento dell'Agenzia regionale per l'ambiente, lo sviluppo delle aree naturali protette].

Non minori interrogativi destano le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96]. Sul piano dei principi è da registrare l'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 nel suo primo avvio - una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria.

Non a caso, l'istituzione dell'IREP - pur richiamando esplicitamente 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, di una 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'IREP, 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 infatti nell'1%, è peraltro slittato di due anni prosciugando così, per tutto il periodo transitorio, il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Va pure detto a riguardo che sul gettito IREP grava un vincolo, sino ad 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 e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Ad essere poi 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'articolo 1, comma 150 della legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria per il '97] dispone la riduzione del 6% al fondo perequativo previsto a integrazione dei trasferimenti soppressi [art.3, comma 2, legge 549/'95]. Si tratta di una decurtazione di entrate per 630 miliardi che - nei limiti in cui non fosse recuperabile ai bilanci regionali in base alla consentita maggiorazione di addizionale sull'imposta sul gas metano e all'aumento della tassa sulla benzina - finirebbe allora col risolversi nell'aggiramento a quanto disposto dall'art. 27, legge 468 del '78 [Corte cost. sentenza n.92/'81].

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 d.l. di completamento della manovra '97 [d.l. 669/'96 convertito con 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 di inflazione. Orbene, la norma all'apparenza neutra ha in realtà effetti di contingentamento sulle 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 ad anticipazioni di cassa.

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

Ed invero, duplice è il varco per il cui tramite si creano le premesse di 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, comma 5] in 9.000 miliardi per gli anni 1996 e 1997, passa dapprima a 10.377 miliardi [art. 2, comma 11, legge 549 del 1995: + 8%; d.l. 21 ottobre 1996 n. 536 convertito con L. 648/'96: + 14%] e cresce ancora nel 1996 [v. d.l. 13 dicembre 1996 n. 630] sino a 11.100 miliardi. Questa maggiore spesa è addossata 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 '97 rideterminando la spesa per la farmaceutica e consentendo un ulteriore aumento del 14% [1.344 miliardi] 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; a riguardo dei quali il d.d.l. 11 ottobre 1996 è stato poi trasformato in d.l. [13.12.1996 n. 630] e convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21. Sulle singole disposizioni, volte al ripiano a carico del bilancio dello Stato del debito pregresso riferibile alle gestioni liquidatorie [circa 11.000 miliardi], si dirà nella specifica parte [v. Parte III^, parag. 5.1. e 5.3.]. Due considerazioni vanno tuttavia sin d'ora anticipate. La prima, per avvisare della difficile sostenibilità per i bilanci regionali della quota destinata a rimanere a loro carico; l'altra, per registrare ancora una volta la

deroga ai principi recati dalla legge 335 del 1976 in materia di limiti all'indebitamento. E' avviso di questa Corte che, in assenza di un globale ripensamento e riforma delle regole ivi fissate a garanzia degli equilibri, 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 cosiddette nuove gestioni, 1995 e 1996, per le quali è nuovamente previsto il ripiano a carico delle Regioni mediante ricorso ad indebitamento in deroga [art. 2 d.l. 13.12.1996 n. 630, convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21].

Quanto sopra trova ulteriore motivo di preoccupazione in quanto disposto con il collegato alla finanziaria '97 [art. 1, comma 163, legge 662 del 1996], 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 propone il ricorso 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 di 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 decisione 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 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 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 mantenerne l'autorizzazione entro una definita dimensione di compatibilità economica, misurata sulla razionale evoluzione di quelle entrate proprie, tributarie e/o da compartecipazione a tributi erariali, la cui previsività pluriennale è parametro di congruente misura di copertura. Limite quantitativo dunque [25% delle entrate del Titolo I°] ma anche qualitativo, per quanto ad essere finanziabili con indebitamento sono esclusivamente spese d'investimento erogabili in capitale e concernenti ulteriori programmi di sviluppo, nonché assunzioni di partecipazioni in società finanziarie [art. 22 e 4, 3° comma, legge 335/76; art. 10, 1° comma legge 281/70 e art. 9 legge 181/82].

Così fissati i principi a presidio dell'equilibrio finanziario, sono poi le regole di costruzione del bilancio annuale e pluriennale a darvi attuazione; regole rinvenienti anche dalla specifica disciplina che ogni Regione si è data e la cui puntuale osservanza è questione cruciale nell'asseverazione dell'affidabilità delle coperture e del rispetto dei vincoli di equilibrio.

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

La corretta distinzione fra spese per funzioni normali e spese per "ulteriori" programmi di sviluppo è l'imprescindibile crinale lungo il quale si dipana la logica della congruente copertura, specialmente ribadita dall'art. 28 della legge regionale [l.r. 6 luglio 1977 n. 31 e successive modificazioni] nel suo coerente collegamento con l'art. 19 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 su esercizi futuri [art. 5 e 6, l.r. 31/77]. Una formula generale, dunque, la quale si affida perciò allo svolgimento del principio in essa incluso tramite le puntuali discipline all'uopo recate dalla disciplina contabile regionale.

La legge 31 del '77 dell'Emilia Romagna , come riformata, stabilisce le regole per l'appostazione di entrate e spese nel pluriennale, fra le quali ultime sono comprese quelle per l'ammortamento anche di quei mutui dei quali è solo "prevista" l'autorizzazione e la stipulazione, ma al netto dei quali oneri è calcolata la capienza che i risultati differenziali offrono a nuove o maggiori spese di carattere pluriennale [art. 7, 5° comma].

Due considerazioni sono 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 di 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 del'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 Emilia Romagna: anni 1995 e 1996

Il bilancio dell'anno '95 si costruisce sulla base delle previsioni iniziali e delle variazioni intervenute nell'anno. I dati rinvenienti dai documenti ufficiali della Regione sono di seguito ordinati per tener conto del raffronto fra previsioni iniziali e definitive; consentono altresì un primo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge r. 31 del '77.

TAB 2/ER

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE BILANCIO 1995

VARIAZIONI (in milioni)

ENTRATA

	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Avanzo di amministrazione	927.615		112.561		1.040.176	
Fondo cassa eserc. prec.		17.231		-4.127		13.104
TIT. I	905.074	905.074	-2.932	-2.932	902.142	902.142
TIT. II	7.443.830	7.545.373	371.614	1.322.117	7.815.444	8.867.490
TIT. III	125.471	70.816	108.452	86.720	233.923	157.536
TIT. IV	1.078	1.221	0	0	1.078	1.221
TIT. V	881.049	921.549	390.248	245.302	1.271.297	1.166.851
TIT. VI	20.497.643	21.321.325	774.627	1.598.505	21.272.270	22.919.830
TOTALE ENTRATA	**30.781.760**	**30.782.589**	**1.754.570**	**3.245.585**	**32.536.330**	**34.028.174**

SPESA

	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Saldo negativo	307.000		-135.000		172.000	
PARTE I	**9.977.116**	**9.791.482**	**1.032.672**	**1.437.636**	**11.009.788**	**11.229.118**
SEZ. I	40.678	41.048	1.465	1.449	42.143	42.497
SEZ. II	379.809	354.331	26.811	74.962	406.620	429.293
SEZ. III	614.408	530.739	330.306	579.661	944.714	1.110.400
SEZ. IV	995.335	742.486	212.517	310.644	1.207.852	1.053.130
SEZ. V	6.659.554	6.581.304	409.817	548.234	7.069.371	7.129.538
SEZ. VI	410.193	302.340	31.131	170.967	441.324	473.307
SEZ. VII	877.139	1.239.234	20.625	-248.281	897.764	990.953
PARTE II	**0**	**0**	**27.700**	**27.700**	**27.700**	**27.700**
PARTE III	**20.497.643**	**20.991.032**	**774.627**	**1.782.482**	**21.272.270**	**22.773.514**
TOTALE SPESA	**30.781.759**	**30.782.514**	**1.699.999**	**3.247.818**	**32.481.758**	**34.030.332**
Giacienza formata a fine eserc.		74				
SPESA RINVIATA ES. SUCC. (art. 4, 4° comma L. 31/77)					54.571	

FONTE: Bilancio di previsione e assestamento anno 1995 (regione Emilia Romagna)

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, mentre poi di soli 2 miliardi è l'eccedenza registrata nelle appostazioni definitive, dipesa da errore materiale del resto sanato a consuntivo [v. art. 11 legge approvazione del rendiconto generale]. 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. 19 e 41, legge regionale 31 del 1977; artt. 4 e 22 della legge 335 del 1976 e art. 10 della legge 281 del 1970]. 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. 19 legge r. 31 del 1977].

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 allevia le gestioni dal peso degli oneri finanziari, nondimeno esige di calibrare 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 reiscrivere] la ricomposizione di un equilibrio che più non esige il soccorso della contrazione del mutuo e della corrispondente entrata a copertura.

Con riguardo alla suesposta tabella [v. Tab. 2/ER] c'è da dire che fra le entrate e le spese di competenza viene riportato rispettivamente l'avanzo e il saldo negativo ove gioca, in aumento e in diminuzione, l'ammontare riferito alla mancata stipulazione dei mutui autorizzati nell'esercizio precedente. Meccanismo, questo, che come detto trae titolo dalla specifica disposizione recata all'art. 41, 4° comma, della legge regionale 31 del 77 la quale è applicazione di quanto disposto dalla 335 a proposito dei limiti di copertura del disavanzo mediante ricorso all'indebitamento. Nell'autorizzare il quale, la Regione se, per un verso, non è vincolata alla relativa stipulazione nondimeno, in termini di competenza, resta soggetta a tener conto del venir meno della relativa entrata rispetto alle originarie previsioni [art. 22, 5° comma, legge 335 del 76].

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. 19, l.r. 31/'77 e art 4 L. 335/'76], la dimostrazione di ottemperanza è offerta dal seguente prospetto, a illustrazione del quale valgono le seguenti considerazioni. La previsione delle entrate che costituiscono la corretta copertura delle spese per funzioni normali viene calcolata al netto dei mutui previsti [Tit. V°] e dei trasferimenti statali per spese di sviluppo; questi, risultanti dal prospetto previsto all'art. 28, secondo comma, lett. a) della legge di contabilità regionale n. 31 del 1977. 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. 41, quarto comma della legge 31 del 1977, recato in allegato alla legge di approvazione del bilancio '95 e riproposto in assestamento.

Con le suesposte precisazioni è la tabella che segue:

TAB 3/ER

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO 1995
(art. 19, 2° comma L.R. 6 luglio 1997, n. 31)

(in lire)

- TOTALE DELLE ENTRATE CHE SI PREVEDE DI ACCERTARE PER L'ESERCIZIO 1995 (Titoli 1° - 2° - 3° - 4° - 5°)		9.356.501.564.630
- A detrarre:		1.215.125.444.155
1) Entrate derivanti dall'assunzione di mutui (Tit. V°)	817.000.000.000	
2) Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali, vincolate al finanziamento di spese di sviluppo, risultanti dal prospetto previsto dall'art. 28, 2° comma, lett. a), della L.R. 6 luglio 1977, n. 31	398.125.444.155	
- Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per l'adempimento delle funzioni normali		8.141.376.120.475
- 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		7.621.045.242.891

FONTE: allegato C - Legge di approvazione del bilancio regionale 1995 (Regione Emilia Romagna)

In ordine ai suindicati dati sono da fare le seguenti considerazioni.

L'importo di 817 miliardi per mutui si scompone in due distinte voci: a) 510 miliardi [cap. 06500] per il previsto indebitamento a pareggio; b) 307 miliardi per la copertura del saldo negativo dell'esercizio precedente [cap. 06510 - art. 41, 4° comma l.r. 31 del '77].

Dall'elenco n. 11, allegato alla legge di approvazione del bilancio, si ha dimostrazione del rispetto del limite previsto dall'art. 41, quarto comma della legge regionale di contabilità [v. anche art. 10, 1° comma legge 281/'70] con riguardo alla esclusiva destinazione dell'importo dei mutui autorizzati a spese di investimento, al netto delle spese finanziate con assegnazioni vincolate delle Stato [532,2 miliardi - elenco n. 11 bilancio di previsione].

L'assestamento del bilancio si è poi tradotto nelle seguenti variazioni: a) aumento della spesa per investimenti per circa 32,7 miliardi, il cui dato definitivo si attesta a 564,9 miliardi; b) aumento di 30 miliardi del mutuo a pareggio che si porta a 540 mld; c) diminuzione di 135 miliardi dell'autorizzazione per saldo negativo [172 mld].

Ora, rispetto all'importo totale del mutuo autorizzato [540 miliardi], divarica in senso positivo la spesa per investimenti che sale a 564,9 miliardi; per altro verso, la diminuzione di 135 miliardi - in sede di assestamento - all'autorizzazione del mutuo a copertura del saldo negativo dell'esercizio precedente [per la dimostrazione v. Tab. M allegata a L. approvazione bilancio 1995, Emilia Romagna], recupera alla Regione una potenzialità di indebitamento di 105 miliardi a valere sui successivi esercizi.

Considerazione a parte meritano poi i mutui autorizzati sui capitoli 06562 [288 mld], 06542 [68,6 mld], 06532 [8,1 mld], 06518 [151 mld], 06512 [16 mld]. Complessivamente si tratta di 531,7 miliardi, di cui 356,6 miliardi per la maggiore spesa sanitaria degli anni 1991 e 1993-94. In tutti i casi gli oneri delle operazioni di indebitamento sono previsti a carico del bilancio dello Stato; di conseguenza, la Regione non iscrive nel proprio bilancio il corrispondente onere finanziario e, per coerenza, il relativo debito non figura nel conto del patrimonio. Nè, dei predetti mutui, a carico del bilancio dello Stato, va tenuto conto ai fini del rispetto del vincolo di equilibrio del bilancio.

Quanto sin qui detto a proposito del bilancio '95, può essere ulteriormente

scrutinato con riguardo ai dati dell'anno 1996, desumibili dal bilancio di previsione [l.r. 22 aprile 1996 n. 10] e dalle previsioni assestate [l.r. 19 agosto 1996 n. 36] i cui documenti sono stati tempestivamente trasmessi dalla Regione a questa Corte.

Il prospetto che segue, dà dimostrazione dell'equilibrio del bilancio '96 [allegato C, legge r. 22 aprile 1996 n. 10].

TAB 4/ER

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO 1996
(art. 19, 2° comma L.R. 6 luglio 1997, n. 31)

(in lire)

- TOTALE DELLE ENTRATE CHE SI PREVEDE DI ACCERTARE PER L'ESERCIZIO 1995 (Titoli 1° - 2° - 3° - 4° - 5°)		10.390.313.758.561
- A detrarre:		1.349.043.007.442
1) Entrate derivanti dall'assunzione di mutui (Tit. V°)	762.300.000.000	
2) Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali, vincolate al finanziamento di spese di sviluppo, risultanti dal prospetto previsto dall'art. 28, 2° comma, lett. a), della L.R. 6 luglio 1977, n. 31	586.743.007.442	
- Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per l'adempimento delle funzioni normali		9.041.270.751.119
- 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		8.511.881.736.318

FONTE: allegato C - Legge di approvazione del bilancio regionale 1996 (Regione Emilia Romagna)

Da osservare a riguardo come l'entrata per mutui si scomponga anche qui nelle due distinte voci corrispondenti a quanto autorizzato a copertura del disavanzo dell'esercizio precedente [274 mld] e di quello in corso [488 mld], le quali con l'assestamento registrano rispettivamente una diminuzione di 190 miliardi e un aumento di 27 miliardi. Da dire a riguardo come il mutuo a copertura del saldo finanziario corrisponda alla somma degli impegni per spese di investimento a chiusura esercizio '95 [Tab. M - legge di assestamento: 84 mld]. Quanto all'aumento di 27 miliardi a copertura del disavanzo del '96, a sostenerne la coerenza, entro il limite segnato dall'art. 4, legge 335, è la corrispondente variazione in aumento delle spese di investimento per 54 miliardi, al netto di quelle finanziate dallo Stato con assegnazioni vincolate a spese di sviluppo [elenco n. 11 allegato alla legge di assestamento].

Assai minore rispetto all'anno precedente è l'importo dei mutui stanziati nel bilancio assestato e con oneri a carico dello Stato: 112,5 miliardi sul capitolo 06518 [interventi per ristrutturazione edilizia e ammodernamento del patrimonio sanitario e residenze per anziani].

In conclusione - 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 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 preme nel senso della definizione di una più consona disciplina di finanziamento, la quale non tanto sui vincoli faccia leva ma sulla responsabilizzazione di un livello di governo cui va assegnata libertà nell'individuare un tracciato procedimentale a garanzia di quella coerenza di copertura che deve tuttavia contare su un più ampio margine da riservare all'autonomia impositiva per una scommessa da giocare in termini di sviluppo e di crescita di valore aggiunto. E' semmai sull'affinamento della legislazione di finanziamento e sulla 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 puntuale rispetto di preordinate regole di variazione delle entrate e delle spese.

5. La manovrabilità del bilancio regionale 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.

Di qui, l'interesse per una analisi volta a dare evidenza alla composizione di entrate e spese, all'autonoma disponibilità e alla prevedibile riproducibilità delle entrate, nonché alla struttura e al carattere più o meno vincolato delle spese; per trarne elementi di valutazione in ordine alla costruzione del bilancio e alla sua gestione, nonché per le ulteriori considerazioni desumibili dall'evoluzione dei *trends* riferiti al quinquennio 1991-1995.

Il sistema di finanziamento regionale è stato sin'ora caratterizzato dai seguenti fondamentali aspetti: I) prevalenza delle entrate a destinazione vincolata; II) modesta percentuale riservata ai tributi propri e discrezionalmente manovrabili; III) margine elevato di incertezza sull'ammontare complessivo delle entrate specie con riguardo ad un arco pluriennale. Da dire che, a mutare sostanzialmente il descritto quadro, non sono valse le novità introdotte con il collegato alla finanziaria per il '96 [v. Parte II^, parag. 2.1.] mentre, quanto al '97, restano le attese legate ai modi e ai tempi di esercizio della delega per la riforma del sistema tributario [art. 3, commi 143 e ss., legge 23.12.1996 n. 662]. In prospettiva, l'anno 1995 assume particolare significato per quanto esso funge da

spartiacque sia con riguardo alle innovazioni introdotte per il '96, sia rispetto al mutamento di sistema da attuare con l'indicata delega.

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata, coniugatasi al reiterarsi di manovre annuali di finanza pubblica ispirate a livello nazionale ad obiettivi di forte contenimento, ha determinato un progressivo restringimento nei margini di manovrabilità dei bilanci regionali. L'esigenza di gestire al meglio ogni opportunità di entrata resta fortemente condizionata, a livello regionale, da una incerta previsività delle risorse a valere su leggi di settore. Nella valutazione degli effetti economici delle politiche, siano quelle sulle entrate o quelle sulle spese, l'interazione dei fenomeni gioca un ruolo fondamentale. Diviene cruciale nella gestione delle entrate proprie graduare la leva dello sforzo fiscale nel congruente rapporto dell'andamento complessivo dei finanziamenti che alla Regione competono anche a valere su leggi settoriali per interventi di sviluppo.

I paragrafi che seguono intendono perciò ricostruire gli andamenti delle entrate regionali con riguardo a quelle libere e a quelle vincolate, con separata analisi per quelle proprie e devolute e infine con speciale attenzione a quelle derivanti dall'assunzione di mutui. Tale articolazione di analisi ha lo scopo di fare più chiarezza nei rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, laddove gli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe, possano meglio ricollegarsi con le cause che li hanno originati.

6.1. Segue: l'anno 1995

La seguente tabella riferisce i dati previsionali e gestionali relativi alle entrate regionali per l'anno 1995, al netto delle contabilità speciali:

TAB 5/ER

ENTRATE REGIONALI DELL'ANNO 1995 (*) - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI

(Competenza dell'anno e dati di cassa)

(in milioni)

	PREVISIONI DEFINITIVE		ACCERTAMENTI	VARIAZIONI	RISCOSSIONI		VARIAZIONI %	
	competenza	cassa	competenza	%	competenza	comp. + res.		
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(3) - (1) / (1)*	*(4)*	*(5)*	*(4) - (1) / (1)*	*(5) - (2) / (2)*
TIT. I	902.142	902.142	928.783	2,95	920.644	927.615	2,05	2,82
TIT. II	7.815.444	8.867.490	7.607.020	-2,67	6.478.277	7.367.057	-17,11	-16,92
TIT.III	233.923	157.536	185.602	-20,66	95.563	128.753	-59,15	-18,27
TIT. IV	1.078	1.221	2.194	103,53	2.194	2.337	103,53	91,40
TIT. V	1.271.297 (**)	1.166.851	480.897	-62,17	365.417	421.455	-71,26	-63,88
SOMMANO	**10.223.884**	**11.095.240**	**9.204.496**	**-9,97**	**7.862.095**	**8.847.217**	**-23,10**	**-20,26**

FONTE: rendiconto generale 1995 (Regione Emilia Romagna)

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI

(**) Di cui 27.700 milioni per anticipazione di cassa autorizzata ma non utilizzata (cap. 06900) e 531.597 milioni relativi a mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato (cap. 06512 - 06518 - 06532 - 06542 - 05562)

La gestione dell'anno espone una crescita delle entrate proprie [Tit I°], accertate [+ 2,95%] e riscosse [+ 2,0% e + 2,8%], rispetto ai dati previsionali assestati.

Non così per le assegnazioni dello Stato, gran parte delle quali a destinazione vincolata. Rispetto allo stanziamento definitivo, gli accertamenti di competenza registrano una flessione del 2,67%, mentre le riscossioni calano ulteriormente del 14,8% [risc./acc. di competenza]; complessivamente, le riscossioni su assegnazioni statali divaricano dalle previsioni per una percentuale negativa del 17,1%, quanto al dato di competenza, e del 16,9% in rapporto a previsioni e riscossioni di cassa. Un risultato che desta preoccupazione dal momento che, a fronte dei 7.607 miliardi accertati per assegnazioni statali, ben 7.548 miliardi sono a destinazione vincolata.

Nella registrata flessione di accertamenti, figurano contributi e annualità rinvenienti da una legislazione statale progettata ma poi sottoposta a riduzione; a fronte di che, gli oneri ormai assunti in sede regionale, nei confronti dei beneficiari, neppure consentono una diversa modulazione della spesa cui la Regione deve destinare proprie risorse con l'effetto di un progressivo irrigidimento del bilancio.

A tale riguardo va osservato come lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali e dei finanziamenti connessi a esigenze non prorogabili, allorché assuma consistenti dimensioni, crea non poche difficoltà alle amministrazioni pubbliche ma, in particolare, alla programmazione regionale degli interventi, i cui tempi di attuazione restano condizionati da meccanismi procedurali che inevitabilmente rallentano i trasferimenti delle risorse di cassa dal bilancio statale. Del resto va pure rilevato come gran parte dei finanziamenti attribuiti alle Regioni, abbia sino ad oggi risentito di un sistema caratterizzato da decisioni annualmente adottate in sede di formazione della legge finanziaria nazionale e della legge di bilancio dello Stato. Di qui le incertezze e le difficoltà nella impostazione dei bilanci regionali destinati ad essere reiteratamente riaggiustati per tener dietro alle esigenze di riduzione del fabbisogno del settore statale. Soprattutto il metodo della programmazione pluriennale ha scontato la precarietà previsionale delle stime, private del sostegno di obiettive coordinate di referenza. Incertezze e difficoltà, che tanto più postulano da parte dei competenti uffici regionali un atteggiamento di prudente valutazione nell'impostazione ed elaborazione delle previsioni di bilancio.

6.2. Segue: il quinquennio 1991-1995

Quanto esposto in relazione a previsioni, accertamenti, riscossioni dell'anno 1995, trova ulteriore conferma negli andamenti del quinquennio 1991-1995.

La tabella seguente espone per ogni titolo dell'entrata i dati relativi a ciascuna fase gestionale. Particolare considerazione meritano i *trends* riferibili rispettivamente alle entrate proprie [Tit. I°] e a quelle rinvenienti da contributi e assegnazioni speciali. Il confronto fra i due andamenti consente di valutare per un verso la misura di contenimento originata dalla restrizione dei trasferimenti da parte del bilancio dello Stato, per altro verso, la capacità regionale di recuperare un margine seppure modesto di entrata mediante un politica attiva sul versante della capacità fiscale.

TAB 6/ER

TOTALE ENTRATE PER TITOLI(*)
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

TITOLI	PREVISIONI DI COMPETENZA					ACCERTAMENTI DI COMPETENZA					RISCOSSIONI DI CASSA				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
Titolo I	789.175	797.500	840.343	877.519	902.142	788.587	827.600	833.853	897.168	928.783	843.442	841.066	819.718	904.657	927.615
Titolo II	7.228.904	7.464.125	7.424.669	7.665.822	7.815.444	7.152.722	7.196.432	7.306.967	7.546.868	7.607.020	7.170.489	7.103.822	6.545.114	7.291.414	7.367.057
Titolo III	106.929	116.622	127.967	128.403	233.923	99.394	97.873	132.935	111.704	185.602	79.557	81.892	108.834	74.167	128.753
Titolo IV	255	1.001	3.072	1.078	1.078	1.861	1.195	5.007	1.615	2.194	4.417	1.585	5.041	1.615	2.337
Titolo V	528.000	2.595.750	3.633.661	1.851.185	1.271.297	55.000	428.350	2.882.063	1.164.349	480.897	139.451	396.725	2.925.850	1.025.014	421.455
TOTALE	**8.653.263**	**10.974.998**	**12.029.712**	**10.524.007**	**10.223.884**	**8.097.564**	**8.551.450**	**11.160.825**	**9.721.704**	**9.204.496**	**8.237.356**	**8.425.090**	**10.404.557**	**9.296.867**	**8.847.217**

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

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

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI°

I suesposti dati danno conferma della diminuzione di risorse affluite alla Regione specie a partire dal 1993.

Complessivamente le entrate accertate nei cinque anni crescono di appena 1.107 miliardi, con un incremento medio percentuale del 2,4%, inferiore sia al tasso di inflazione reale, sia a quello programmato in sede nazionale negli anni in questione. La flessione diviene consistente, anche in termini nominali, a partire dal 1993 con scarti annuali di 1.439 miliardi nel '94 [- 12,89%] e altri 518 miliardi nel '95 [- 5,32%].

Nel confronto fra andamenti, le entrate proprie accertate aumentano nel periodo [+ 17,7%] e compensano in parte [140 mld] la modesta crescita dei trasferimenti statali [+ 454 miliardi sul 1991]. I quali, nei cinque anni, espongono un incremento percentuale medio del 1,28% con riguardo agli accertamenti e dello 0,5% quanto a riscossioni di cassa.

Da dire a riguardo che buona parte di questo risultato va posto in relazione con la riduzione di assegnazioni alle Regioni per l'assistenza sanitaria e coinvolge scelte che il livello nazionale ha ravvisato necessarie in relazione ad obiettivi di rientro dall'evoluzione in debito della spesa pubblica. Tuttavia, flessioni nei *trends* di entrata sono registrabili anche per quanto riguarda le leggi di settore, laddove la flessione, specie nell'andamento dei flussi di cassa, comprime l'attività di intervento, sia essa di investimento e/o operativa, in settori chiave dell'economia regionale, a compensare i quali è il consistenze sforzo di sostegno da parte delle entrate regionali.

Il che dà ragione a quanto sopra osservato sullo sfasamento temporale delle assegnazioni statali, che aggrava in termini di cassa la difficile ricomposizione di *trends* di spesa messi in tensione dalla riduzione dei trasferimenti già compressi per competenza.

Se è vero che la situazione descritta è originata da esigenze nazionali di rientro dal debito pubblico nel quadro della compiuta realizzazione degli obiettivi imposti ai fini di una immediata e favorevole partecipazione dell'Italia all'UEM, nondimeno occorre pure evitare che alle denunciate difficoltà si ometta di dare soluzione. A fronte delle quali, il rimedio non può che essere quello di mettere quanto prima a regime istituti valevoli a porre le basi di un'autentica autonomia delle Regioni, ove la libertà di imposizione, pur entro limiti prefissati, si coniughi con la progressiva totale eliminazione dei vincoli alla spesa.

Le suesposte considerazioni assumono altresì rilievo con riguardo all'attività di spesa, ove valutazioni e giudizi sul grado di efficienza, nella realizzazione degli obiettivi, devono pur scontare la referenza con il flusso di risorse annualmente assicurate dalla legislazione vigente.

6.3. Entrate libere e vincolate

La modesta percentuale di risorse liberamente manovrabili da parte delle Regioni, assume rilievo decisivo a fronte di quanto detto in precedenza. Una volta programmati gli interventi, realizzazione ed efficacia si misurano anche sulla possibilità di opportunamente calibrare una propria politica fiscale.

La seguente tabella serve perciò a dare indicazioni a riguardo ponendo in evidenza quale margine percentuale sia riservato alle entrate libere rispetto a quelle vincolate.

TAB 7/ER

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE(*)
ANNI 1991 - 1995 **(in milioni)**

Stanziamenti definitivi

	1991	1992	1993	1994	1995
A) ENTRATE (al netto tit. V e VI)	**8.125.009**	**8.378.247**	**8.392.979**	**8.671.744**	**8.951.509**
B) LIBERE	**858.310**	**868.683**	**923.316**	**961.265**	**982.692**
C) VINCOLATE	**7.266.699**	**7.509.564**	**7.469.663**	**7.710.479**	**7.968.817**
di cui: - COMUNITARIE	88.875	96.520	96.075	95.738	202.922
- DELEGATE	7.658	5.087	217	1.853	1.491
B) / A) %	**10,56**	**10,37**	**11,00**	**11,09**	**10,98**
C) / A) %	**89,44**	**89,63**	**89,00**	**88,91**	**89,02**
B) / C) %	**11,81**	**11,57**	**12,36**	**12,47**	**12,33**

Accertamenti

	1991	1992	1993	1994	1995
A) ENTRATE (al netto tit. V e VI)	**8.040.705**	**8.121.905**	**8.273.680**	**8.555.740**	**8.721.406**
B) LIBERE	**866.314**	**902.602**	**923.132**	**991.432**	**1.041.904**
C) VINCOLATE	**7.174.391**	**7.219.303**	**7.350.548**	**7.564.308**	**7.679.502**
di cui: - COMUNITARIE	72.764	73.952	94.736	71.244	130.169
- DELEGATE	2.841	5.087	217	1.853	1.491
B) / A) %	**10,77**	**11,11**	**11,16**	**11,59**	**11,95**
C) / A) %	**89,23**	**88,89**	**88,84**	**88,41**	**88,05**
B) / C) %	**12,08**	**12,50**	**12,56**	**13,11**	**13,57**

Riscossioni totali

	1991	1992	1993	1994	1995
A) ENTRATE (al netto tit. V e VI)	**8.093.488**	**8.026.780**	**7.473.666**	**8.270.239**	**8.423.424**
B) LIBERE	**866.502**	**917.099**	**972.163**	**1.031.753**	**1.046.027**
C) VINCOLATE	**7.226.986**	**7.109.681**	**6.501.503**	**7.238.486**	**7.377.397**
di cui: - COMUNITARIE	53.789	56.940	69.381	14.416	68.027
- DELEGATE	1.172	1.537	1.909	3.188	320
B) / A) %	**10,71**	**11,43**	**13,01**	**12,48**	**12,42**
C) / A) %	**89,29**	**88,57**	**86,99**	**87,52**	**87,58**
B) / C) %	**11,99**	**12,90**	**14,95**	**14,25**	**14,18**

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna a seguito di richieste istruttorie Corte dei conti

(*) Al netto entrata tit. V (mutui e prestiti) e tit. VI (contabilità speciali)

La suindicata tabella consente di definire la percentuale riservata alle entrate libere regionali rispetto alle assegnazioni con vincolo di destinazione, ivi comprese quelle per funzioni delegate e le risorse di provenienza comunitaria. Al netto di queste ultime, del resto, i valori indicati non cambierebbero in modo sostanziale, mentre la loro inclusione fra le entrate vincolate sembra più coerente a fronte di una disciplina che riserva allo Stato centrale i rapporti con l'UE per la definizione della programmazione delle risorse comunitarie, mentre il limitato apporto, da esercitare con la facoltà di proposta, non si traduce per le Regioni in una diretta capacità di interlocuzione nelle sedi di concertazione comunitaria.

Ciò posto i dati sopra riportati mostrano come nei cinque anni considerati le risorse regionali, al netto delle contabilità speciali [Tit.VI°] e delle entrate da mutui e prestiti [Tit. V°] siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata, mentre le entrate libere occupano una percentuale che, riferita agli stanziamenti annuali, passa dal 10,5% del 1991 al 10,9% del 1995. Evoluzione, questa, sostanzialmente confermata dagli accertamenti e di poco migliore in fase di riscossione.

Quanto detto serve a chiarire quale sia lo spazio di autonomia riservato alle Regioni e, insieme, l'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano ristretti a scelte vincolate dal livello centrale a causa della destinazione impressa alle risorse, per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti a ciascuna Regione.

Negli indicati dati percentuali è del resto la misura di un ambito di autodeterminazione che spesso viene invece impropriamente fatto coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale [v. parag. 2.1., Parte II^].

Quanto all'IREP, come si è detto, molto dipenderà dal modo di esercizio della relativa delega [v. parag. *cit.*]; il fatto è che, per la parte valevole a sostituire i contributi

sanitari, nulla si modifica in fatto di libere scelte. Per il resto, molto dipenderà dai trasferimenti correlativamente aboliti mentre, relativamente alla pur prevista libertà di aliquota su IREP e su IRPEF, slittamento e rispettivamente riserva allo Stato per due anni, si traducono, per la tanto auspicata autonomia, in un rinvio della questione.

Resta intanto il fatto che, a voler definire ambito e limiti attuali dell'autonomia regionale, non è possibile prescindere dal riferimento a due aspetti fra loro concorrenti e altrettanto influenti. Il primo è in rapporto al margine di risorse liberamente disponibili e le suindicate percentuali ne sono rappresentazione quantitativa. L'altro riguarda la manovrabilità delle entrate; include potere e autonomia fiscale, si coniuga altresì con una assunzione di responsabilità nel rapporto diretto con le collettività amministrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale a seguito della delega recata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali, laddove lo sviluppo legandosi all'idea di governo del territorio postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale.

6.4. Entrate proprie tributarie e devolute

Ulteriori considerazioni sono da fare in ordine alla evoluzione e alla gestione delle entrate proprie tributarie nel raffronto con quelle devolute [Tit. I°, cat. 1^ e 2^].

Le tabelle seguenti espongono i dati relativi alle entrate proprie regionali con distinta considerazione per quelle di natura tributaria e per quelle devolute dallo Stato per il finanziamento delle funzioni normali.

Quanto alle prime, il margine di discrezionalità nell'applicazione delle percentuali di addizione o sovraimposizione dà la misura entro cui la leva fiscale può essere concretamente esercitata. Non così per le altre, il cui andamento riflette invece le politiche e gli obiettivi annuali di finanza pubblica definiti dallo Stato.

I dati di seguito esposti sono tratti dai rendiconti consuntivi degli anni 1990-1995 dell'Emilia Romagna e riferiti agli accertamenti e alle riscossioni [per gli stanziamenti iniziali e finali: v. Allegati 1 e 2/ER]:

TAB 8/ER

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE

ANNI 1990 - 1995

Accertamenti **(in milioni)**

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
100	(1)	150	664	344,31	376	-43,46	469	24,74	358	-23,60	285	-20,41
150	(2)	20.597	23.996	16,50	22.832	-4,85	22.419	-1,81	21.843	-2,57	21.982	0,64
200	(3)	134.486	218.721	62,63	236.270	8,02	573.752	142,84	552.537	-3,70	548.582	-0,72
220	(4)		11.377	100,00	11.146	-2,03	12.357	10,86	53.389	332,07	68.064	27,49
240	(5)		19.229	100,00	44.884	133,42	60.253	34,24	95.911	59,18	111.694	16,46
300	(6)	7.622	7.593	-0,38	7.971	4,98	9.009	13,02	6.313	-29,92	14.044	122,46
TOTALE TIT. 1, CAT. 1		*162.854*	*281.580*	*72,90*	*323.479*	*14,88*	*678.259*	*109,68*	*730.351*	*7,68*	*764.651*	*4,70*
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
1150	(7)	5.858	6.151	5,00	6.428	4,50	0	-100,00	0		0	
1155	(8)	166	82	-50,65	71	-13,26	43	-39,85	43	0,13	50	15,48
1200	(9)	475.072	500.773	5,41	497.622	-0,63	155.551	-68,74	164.274	5,61	164.083	-0,12
1202	(10)								2.499	100,00	0	-100,00
TOTALE TIT. 1, CAT. 2		*481.097*	*507.007*	*5,39*	*504.121*	*-0,57*	*155.594*	*-69,14*	*166.816*	*7,21*	*164.132*	*-1,61*
TOTALE GENERALE		**643.952**	**788.587**	**22,46**	**827.600**	**4,95**	**833.853**	**0,76**	**897.168**	**7,59**	**928.783**	**3,52**

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

LEGENDA:

(1) - beni del demanio e del patrimonio indisponibile (art. 1 lett. A L. 281/70);

(2) - D.lgs n. 230/91, tasse sulle concessioni regionali;

(3) - ACI;

(4) - ARIET;

(5) - ARISGAM;

(6) - tasse universitarie;

(7) - EX ILOR;

(8) - EX ILOR;

(9) - fondo comune art. 8 L. 281/70;

(10) - art. 12 comma 1 L. 537/93

TAB 9/ER

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE

ANNI 1990 - 1995

Riscossioni (cassa) **(in milioni)**

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
100	(1)	150	664	344,31	376	-43,46	469	24,74	358	-23,60	285	-20,41
150	(2)	20.597	23.996	16,50	22.832	-4,85	22.419	-1,81	21.843	-2,57	21.982	0,64
200	(3)	134.486	218.721	62,63	236.270	8,02	565.992	139,55	553.327	-2,24	547.413	-1,07
220	(4)		11.377	100,00	11.146	-2,03	12.357	10,86	53.389	332,07	68.064	27,49
240	(5)		19.229	100,00	44.884	133,42	60.253	34,24	95.911	59,18	111.694	16,46
300	(6)	7.622	7.593	-0,38	7.971	4,98	9.009	13,02	6.313	-29,92	14.044	122,46
TOTALE TIT.1, CAT. 1		*162.854*	*281.580*	*72,90*	*323.479*	*14,88*	*670.499*	*107,28*	*731.141*	*9,04*	*763.483*	*4,42*
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
1150	(7)	5.858	6.151	5,00	6.428	4,50	0	-100,00	0		0	
1155	(8)	166	82	-50,65	71	-13,26	43	-39,85	43	0,13	50	15,48
1200	(9)	415.108	555.629	33,85	511.087	-8,02	149.176	-70,81	170.974	14,61	164.083	-4,03
1202	(10)								2.499	100,00	0	-100,00
TOTALE TIT.1, CAT. 2		*421.133*	*561.862*	*33,42*	*517.587*	*-7,88*	*149.219*	*-71,17*	*173.516*	*16,28*	*164.132*	*-5,41*
TOTALE GENERALE		**583.987**	**843.443**	**44,43**	**841.066**	**-0,28**	**819.718**	**-2,54**	**904.657**	**10,36**	**927.615**	**2,54**

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

LEGENDA:

vedi tabella precedente

I suesposti dati consentono innanzitutto di ricostruire l'evoluzione delle assegnazioni per fondo comune. Queste, a partire dall'anno '93, flettono in misura considerevole nel quadro delle misure volte a compensarne la riduzione con altrettante risorse rinvenienti dalla quota della tassa automobilistica di spettanza dell'erario. Il d.lgs. 504 del 1992 ha dato attuazione alla delega recata all'art. 4 della legge 421 del 1992, mentre la finanziaria 1993, all'art. 4, comma 6, ha disposto che il fondo comune venisse ripartito assicurando alle Regioni le stesse risorse dell'anno precedente [1992] riducendo perciò dal 15% al 3,10% [comma 5] la quota percentuale dell'imposta di fabbricazione di cui all'art. 8 della legge 281 del 1970.

Seppure il descritto quadro normativo serva a spiegare la riduzione determinatasi nell'assegnazione per fondo comune, per altro verso non giustifica la complessiva flessione nel *trend* di finanziamento che, pur nella nuova composizione dei cespiti di entrata, avrebbe per legge dovuto assicurare le medesime risorse. Da dire invece che con il nuovo sistema l'Emilia Romagna ha sofferto, nel triennio 1993-1995, una complessiva decurtazione di entrate di 150.114 milioni.

La seguente tabella ricostruisce e dà dimostrazione dell'indicata diminuzione di risorse, a chiarimento della quale va poi detto che in essa figurano fondo comune e tassa automobilistica *ante* e *post* riforma; l'importo del fondo comune, come da prassi costantemente seguita, è aggiornato annualmente sulla base del tasso programmato di inflazione [v. in termini: Corte cost. 394/1991]. A confronto sono i *trends* di finanziamento calcolati secondo il vecchio e il nuovo sistema i quali, a stare a quanto stabilito dalle richiamate disposizioni, avrebbero dovuto coincidere e non comportare riduzione di risorse rispetto al precedente sistema di finanziamento.

TAB 10/ER

FONDO COMUNE E TASSA AUTOMOBILISTICA
(prima e dopo la riforma introdotta con il d.lgs. 504/1992)
ANNI 1992 - 1995 (accertamenti) **(in milioni)**

	1992	1993	1994	1995	NOTE
A) ANTE RIFORMA 1992					
-Fondo comune	497.622	516.675 (+4%)	534.013 (+3,5%)	549.395 (+3%)	- F.C. + Tasso programmato d'inflazione
-Tassa Reg. auto	236.270	236.270	236.270	236.270	- Senza aumenti
TOTALE A)	**733.892**	**752.945**	**770.283**	**785.665**	
B) POST RIFORMA 1992					
-Fondo comune (*)		155.551	164.274	164.083	
-Tassa Reg. auto (*)		573.752	552.537	548.582	
TOTALE B)		**729.303**	**716.811**	**712.665**	
DIFFERENZA (valore assoluto) (B-A)		**-23.642**	**-53.472**	**-73.000**	
DIFFERENZA (percentuale) (B-A) / A		**-3,14**	**-6,94**	**-9,29**	

FONTE: Elaborazione Corte dei conti sui dati di rendiconto Regione Emilia Romagna
(*) i dati sono stati rideterminati con D.M. Tesoro 30.01.1997 (in GU 28.02.1997, sg n. 49) con ulteriore aggravio destinato a ripercuotersi sui bilanci '96 e'97

Particolare attenzione meritano i dati del 1995 ove la riduzione di risorse rinveniente dal nuovo sistema si risolve in una diminuzione di entrate proprie per 73.000 milioni rispetto a quanto la Regione avrebbe viceversa percepito con la disciplina precedente.

Occorre evitare che riforme dichiaratamente ispirate all'autonomia regionale, nella ricerca di sollievo al fabbisogno del settore statale, si risolvano sostanzialmente in una sua compressione. Tagli di risorse, se necessari, devono mantenersi nella logica perseguita e nella trasparenza delle soluzioni legislativamente adottate, ad evitare che il margine di discrezionalità applicativa ponga in tensione criteri e regole che sono diretta attuazione di principi di rango costituzionale [v. Corte cost. 8.6.1981 n. 92, in relazione ad art. 27 legge 468 del '78].

6.5. La capacità fiscale della Regione Emilia Romagna

Ciò posto, ulteriore esame riguarda la capacità di sforzo fiscale riscontrabile sulla base dei medesimi dati. Vengono in considerazione a tale riguardo quei tributi propri regionali relativamente ai quali è consentita un potestà impositiva propria mediante l'introduzione di addizionali o sovrimposte ai tributi erariali. Il che vale: a) per la tassa sulle concessioni regionali la quale offre la possibilità di maggiorazioni entro la misura del 20% degli importi dell'anno precedente o dell'incremento maggiore delle tasse di concessione governativa; b) per la tassa automobilistica regionale; c) per le tasse universitarie [queste, dal '96 vincolate nella destinazione]. Altrettanto è a dirsi per le addizionali su: I) imposta erariale di trascrizione [ARIET]; II) imposta sul consumo del gas metano [ARISGAM]; III) imposta sulle concessioni statali. L'imposta regionale sulla benzina non è stata istituita in Emilia Romagna, al pari di quanto avvenuto in tutte le altre Regioni, ad eccezione della Puglia che vi era obbligata ai sensi dell'art. 20 della legge 68 del 1993. Sui motivi che spiegano il mancato successo di tale ultima imposta il rinvio è a quanto detto nella parte generale della relazione [Parte II^, parag. 2.1], seppure sia da notare come in Emilia Romagna siano state ormai superate con la prevista istituzione di tale imposta a partire dall'anno 1997.

Quanto alla capacità di sforzo fiscale, va precisato come essa comprenda due aspetti fondamentalmente connessi. L'uno riguarda il margine di manovra sulle aliquote e

perciò la pressione sui contribuenti che la Regione intende esercitare; l'altro gioca in un quadro più ampio, per quanto la ritraibilità di maggiori risorse mediante la leva fiscale si coniughi con la crescita delle basi imponibili e in definitiva presupponga la previsione di maggiori entrate in rapporto all'ampliarsi della ricchezza prodotta con lo sviluppo. E' un tema che tanto più diviene attuale con riguardo al processo di riforma per il quale è la delega recata nel collegato alla finanziaria '97. Da dire che l'Emilia Romagna sembra aver decisamente imboccato la seconda delle due alternative, dal momento che, mentre non ha portato sino al limite massimo la leva fiscale, per altro verso, non ha mancato di assicurare una consistente alimentazione di entrate tributarie proprie.

La tabella 8/ER, cui si rimanda, mostra l'evoluzione dei tributi propri manovrabili [Tit. I°, Cat. 1^] i cui dati, a partire dal '93, vanno tuttavia resi omogenei depurandoli della quota di tassa automobilistica che sarebbe spettata all'erario secondo la precedente disciplina [337.481 ml, 316.267 ml, 312.311 ml]. In termini di capacità fiscale, gli effetti sulle entrate accertate si misurano percentualmente nella crescita che il '95 realizza rispetto all'anno '90, pari al 177,7%.

Differente è invece l'andamento delle risorse proprie rinvenienti da entrate devolute [Tit.I°, Cat. 2^], laddove il confronto fra i medesimi dati, resi ugualmente omogenei [164.132 ml + 312.311 ml], mostra una flessione del 0,97% rispetto all'anno 1990.

Ad analogo risultato si perviene mediante la ricostruzione operata con la seguente tabella, ove le entrate tributarie sono riportate al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, sommata invece all'importo del fondo comune.

TAB 11/ER

INDICE DI CAPACITA' FISCALE
ENTRATE TRIBUTARIE E FONDO COMUNE - % COMPOSIZIONE
ANNI 1990 - 1995

(in miliardi)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
a) tit. I° cat. 1° (E.trib.accert.)	163	282	323	341	414	453
- variaz. %		+72,9	+14,8	+5,6	+21,4	+9,4
b) f. com.* + tassa autom. d.l.vo. 504/92	454	480	476	471	461	455
- variaz. %		+5,7	-0,8	-1,1	-2,1	-1,3
c) a + b	617	762	799	812	875	908
- variaz. %		+23,5	+4,8	+1,6	+7,7	+3,8
d) a / c %	26,4	37,0	40,4	42,0	47,3	49,8
- variaz. %		+10,6	+3,4	+1,6	+5,3	+2,5

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)
* Per gli anni 1993, 1994, 1995 l'importo degli accertamenti per entrate tributarie è al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, portata invece in aumento all'importo del fondo comune per rendere omogenea la serie storica dei dati. Inoltre l'importo del fondo comune è al netto del recupero in favore del fondo trasporti.

La lettura dei dati conferma come il miglioramento rispetto all'anno precedente, in termini di acquisizione di maggior margine di autonomia fiscale, sia da attribuire esclusivamente alla capacità fiscale regionale [lett. a], mentre si riducono le risorse devolute [lett. b: fondo comune + quota ex erario di tassa automobilistica]. Nella serie storica 1990-1995, la percentuale delle entrate tributarie guadagna rispetto a quelle devolute, passando dal 26,4% del 1990 al 49,8% nel '95 [lett. d].

In relazione a quanto detto, una attenzione particolare merita l'addizionale sull'imposta erariale di trascrizione [ARIET]. E', questo, uno dei tributi più dinamici fra quelli attribuiti alle Regioni. In Emilia Romagna esso ha assicurato considerevole crescita di entrate fiscali percentualmente pari, negli ultimi tre anni, al 466,6%. Tale tributo, a partire dal 1° gennaio 1996, è stato tuttavia sottratto alle Regioni per essere attribuito alle Province [legge 549/'95]. Nel quadro dell'incentivazione allo sforzo fiscale, le Regioni che maggiormente si sono attivate nel renderlo produttivo non vedono certamente premiato il loro positivo impegno.

6.6. L'indebitamento regionale

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1995 ascende a 814 miliardi e per tale importo risulta contabilmente iscritta nel conto del patrimonio con un miglioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 43 miliardi.

Nella seguente tabella sono esposti i dati relativi agli anni 1990-1995:

TAB 12/ER

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE
ANNI 1990-1995
(in miliardi)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Consistenza al 1.1.	279	342	374	353	667	858
in aumento	80	50	0	338*	229**	0
in diminuzione	16	18	21	24	38	43
Consistenza al 31.12	342	374	353	667	858	814***

FONTE: Conto del patrimonio e Rendiconto generale Regione Emilia Romagna (anni vari)
* 338 mld per quota regionale disavanzo sanità anno '90
** 229 mld per quota regionale disavanzo sanità anno '91
*** di cui 273 mld a copertura di investimenti regionali e 541 mld per quota regionale disavanzi sanità.

a commento dei quali, vale notare come l'evoluzione in crescita, riscontrabile per gli anni 1993 e 1994 e che si consolida nel 1995, sia da porre in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [338 miliardi a copertura del disavanzo 1990 e 229 miliardi per il disavanzo 1991]. Nell'anno 1995 non risultano stipulati, con oneri a carico della Regione, ulteriori mutui per tale finalità con conseguente miglioramento del *trend* [- 43 mld].

Non sono, per coerenza, iscritti nel conto del patrimonio le passività corrispondenti ai mutui con oneri a carico del bilancio Stato, sia a fronte dei disavanzi pregressi per sanità [68,6 mld, con la Cassa dd.pp., per l'anno 1990 e 288 miliardi per gli anni 1993 e 1994], sia a fronte di altri interventi in conto capitale [124 mld]. Conseguentemente e in conformità di quanto previsto per legge - che ne accolla l'onere a carico dello Stato - di

tale debito non si tiene conto nella definizione dei limiti qualitativi e quantitativi di garanzia per l'equilibrio del bilancio regionale [v. Parte II^, parag. 4.]. Viene perciò a concretizzarsi, per questa parte, una assegnazione a favore delle Regioni di fondi vincolati al ripiano dei deficit pregressi, la cui copertura deve perciò trovare referenza con riguardo al bilancio statale.

Nondimeno, l'ampiezza e le caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocate nel contesto di una riflessione complessiva sugli equilibri del sistema di finanza pubblica. Ed invero, un progressivo decentramento di debito pubblico sul versante regionale esige che vi sia il contrappeso della creazione di reali forme di autonomia impositiva [e/o di effettiva compartecipazione]. Senza le quali, forme surrogatorie di trasferimento esigono che sul bilancio e sul conto del patrimonio dello Stato siano rinvenute altrettante rappresentazioni contabili valevoli a trasporre gli oneri finanziari di competenza in correlativi nessi di concordanza sia con riguardo alla corretta copertura, sia per una puntuale definizione di fabbisogno e debito pubblico.

Ciò detto e per tornare poi alla situazione debitoria dell'Emilia Romagna, va infine notato come nel 1995 siano stati stanziati ed erogati 149 miliardi a titolo di interessi e rimborso di quota capitale su mutui già contratti. Da dire tuttavia che, con riguardo all'art. 3 *quater* della legge 334 del 1990 e per direttiva in tal senso del Tesoro, nel bilancio regionale sono anche iscritti gli oneri a carico dello Stato per il servizio del debito a ripiano della gestione sanitaria 1990 [189,9 e 33,5 mld] rimborsati annualmente alla Regione a carico dei capitoli 5941 e 5958-Tesoro.

Seppure il predetto onere finanziario, riferito alle quote di disavanzo sanità a carico della Regione, sia autorizzato in deroga al limite quantitativo segnato dall'art. 22 della 335 del 1976, come modificato dall'art. 9 della legge 181 del '82 [25% di 929 miliardi, accertati sul Tit. I°] e comunque risulti ancora ricompreso nell'indicato tetto, nondimeno la copertura in debito, a carico dei mezzi regionali, influisce comunque a restringere il margine richiesto per l'equilibrio del bilancio. Margine assai modesto qualora si tenga conto dell'obbligo di reiscrizione che incombe sulle economie vincolate [art. 28, 2° comma, lett.a, legge r. di cont.], nonché l'impossibilità di utilizzare, come mezzo per la copertura delle spese normali, entrate destinate ad ulteriori programmi di sviluppo e/o da mutui [art. 19, 2° comma, l.r.].

In questo quadro di riferimento assume adeguati contorni valutativi la soluzione di consentire alle Regioni la sistemazione di passività pregresse nella sanità e/o nel trasporto locale [v. leggi 67/'93, 13/'93] mediante assunzione di mutui in deroga ai limiti imposti dalla legge 335 e dalle stesse leggi regionali. Già in altre e precedenti occasioni la Corte ha avuto modo di avvisare come l'effetto di tali deroghe sia quello di una modificazione di principi che tramite l'applicazione della 335 traggono coerenza dall'art. 81 cost. e si coniugano altresì con la disciplina della 468, come modificata dalla 362. [v. Referto sulla finanza regionale - Sez. Riun., Delib. 1/1996]. Va ulteriormente ribadito che la disciplina della 335, in quanto dettata a fini di coordinamento finanziario, reca in sé e nel raccordo con i principi generali in tema di finanza pubblica, limiti a garanzia della tenuta degli equilibri. Nel tetto massimo stabilito per il ricorso al debito, come pure nella qualità della spesa finanziabile con tali risorse, è l'argine a difesa di squilibri rinvenienti dall'irrigidimento dei bilanci esposti agli oneri per il servizio del debito. Il superamento dell'indicato vincolo richiede attenta riflessione ad evitare di disfare la coerenza del disegno globale tracciato dalla 335. Le cui regole, in tema di indebitamento, vanno ricomposte nella complessità del modo di costruzione dell'equilibrio [legge 335/76], a difesa del quale: I) le economie rinvenienti da spese a destinazione vincolata sono da reiscrivere insieme alle correlative spese; II) le risorse destinate a ulteriori programmi di sviluppo non possono fungere da copertura per spese destinate a funzioni normali; III) la spesa in disavanzo, da coprire con autorizzazione al mutuo, può essere solo quella per investimenti. Restano le entrate proprie tributarie la cui modesta percentuale è unica garanzia alla coerente sostenibilità degli oneri dell'indebitamento.

Sin tanto che alle Regioni non venga offerta una adeguata libertà nella manovra della leva fiscale, la disciplina dell'indebitamento va mantenuta nel rigoroso rispetto delle regole fissate con la 335. Il rischio diversamente è in una retroazione degli squilibri a carico del settore statale.

A proposito di ciò, va pur detto che i dati del rendiconto dell'Emilia Romagna, come pure le puntuali notizie trasmesse dall'amministrazione regionale, in ordine alla consistenza della posizione debitoria in essere a fine '95, consentono di registrare positivamente la prudenza della Regione nell'accedere al credito a copertura dell'attività di spesa. Ed invero, mentre l'esposizione in debito non ha compromesso il saldo attivo

patrimoniale [v. Allegato 3/ER], il correlativo ammontare per interessi e quota capitale resta nei limiti di un equilibrio finanziario che si mantiene sul filo di una corretta manovrabilità di bilancio e nel rispetto della clausola di copertura, come definita dalla legge 335 e dalla legge di contabilità regionale.

7. Analisi strutturale ed economica della spesa regionale per l'anno 1995

Nel presente paragrafo l'analisi della spesa è condotta con riguardo ai più significativi aggregati finanziari e categorie economiche del bilancio. Il che consente una radiografia in senso strutturale delle scelte allocative e gestionali cui sono associabili valutazioni sulla destinazione oggettiva e sul carattere di rigidità della spesa.

Alla Parte terza della relazione è invece riservata l'indagine in senso funzionale, disaggregata per settori di intervento; ove considerazioni e avvisi sono specialmente rivolti al modo di attuazione delle politiche e al grado di realizzazione degli obiettivi.

La seguente tabella riporta le previsioni iniziali e assestate relativamente alla spesa dell'anno 1995.

TAB 13/ER

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DEL BILANCIO. PREVISIONI INIZIALI E D

	TITOLO 1 CORR.ASSM.GEN. (A)		TITOLO 1 CORR.OPERATIVE (B)		TOTALE CORRENTI (A+B)		TITOLO 2 C/CAPITALE (C)	
	INIZIALI	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*
PARTE 1 SPESE EFFETTIVE								
SEZIONE 1 ORGANI ISTITUZIONALI	40.678	42.143	0	0	40.678	42.143	0	0
SEZIONE 2 BILANCIO E PROGRAMMAZIONE	301.908	317.156	5.656	9.547	307.564	326.703	67.859	74.831
SEZIONE 3 ATTIVITA' PRODUTTIVE	7.900	6.900	109.961	146.013	117.861	152.913	295.383	585.556
SEZIONE 4 SERVIZI DEL TERRITORIO	2.450	2.850	402.630	416.991	405.080	419.841	416.761	614.517
SEZIONE 5 SICUREZZA SOCIALE	562	551	6.465.454	6.761.105	6.466.016	6.761.656	189.750	303.927
SEZIONE 6 CULTURA,SCUOLA,FORM.PROF.	1.970	1.970	358.005	389.928	359.975	391.898	46.958	46.166
SEZIONE 7 ONERI NON RIPARTIBILI	34.810	28.108	465.462	461.337	500.272	489.445	292.255	323.706
TOTALE PARTE 1	390.277	399.678	7.807.168	8.184.921	8.197.446	8.584.599	1.308.967	1.948.703
PARTE 2 SPESE NON MOD.PATR.REG.LE								
SEZIONE 1 DEPOSITO ECC. FABB. CASSA	0	0	0	0	0	0	0	0
SEZIONE 2 RIMBORSO ANTIC.PASS.CASSA	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE PARTE 2	0	0	0	0	0	0	0	0
PARTE 3 CONTABILITA' SPECIALI								
SEZIONE 1 PARTITE DI GIRO	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE PARTE 3	0	0	0	0	0	0	0	0
	390.277	399.678	7.807.168	8.184.921	8.197.446	8.584.599	1.308.967	1.948.703
SALDO NEGATIVO PRESUNTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE								
TOTALE COMPLESSIVO	390.277	399.678	7.807.168	8.184.921	8.197.446	8.584.599	1.308.967	1.948.703

FONTE: bilancio di previsione, assestamento e rendiconto generale 1995 Regione Emilia Romagna

EFINITIVE - ANNO 1995 (PARTE SPESA - Stanziamenti di competenza)

(in milioni)

TITOLO 2 CANTERESSI (D)		TOTALE INVESTIMENTO (C+D)		TITOLO 3 (E)		TITOLO 4 (F)		TOTALE (A+B+C+D+E+F)	
INIZIALI	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*
0	0	0	0	0	0	0	0	40.678	42.143
4.386	5.086	72.245	79.917	0	0	0	0	379.809	406.620
201.163	206.245	496.547	791.801	0	0	0	0	614.408	944.714
173.494	173.494	590.255	788.011	0	0	0	0	995.335	1.207.852
3.788	3.788	193.538	307.715	0	0	0	0	6.659.554	7.069.371
3.260	3.260	50.218	49.426	0	0	0	0	410.193	441.324
44	44	292.299	323.750	84.569	84.569	0	0	877.139	897.764
386.135	391.917	1.695.102	2.340.620	84.569	84.569	0	0	9.977.116	11.009.788
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0		27.700	0	0	0	27.700
0	0	0	0		27.700	0	0	0	27.700
0	0	0	0	0	0	20.497.643	21.272.270	20.497.643	21.272.270
0	0	0	0	0	0	20.497.643	21.272.270	20.497.643	21.272.270
386.135	391.917	1.695.102	2.340.620	84.569	112.269	20.497.643	21.272.270	30.474.759	32.309.758
								307.000	172.000
386.135	391.917	1.695.102	2.340.620	84.569	112.269	20.497.643	21.272.270	30.781.759	32.481.758

Da notare che, nel passaggio dagli stanziamenti iniziali a quelli definitivi, la spesa effettiva [Parte I^] cresce di 1.033 miliardi [+10,3%], sostenuta soprattutto da maggiori entrate sui titoli II° [assegnazioni statali] e V°[mutui].

Nella allocazione delle maggiori entrate risultano privilegiate le attività produttive e le politiche del territorio [Sez. 3^ e 4^] che rispetto alla iniziale spesa programmata si avvantaggiano percentualmente del 53,9% e del 21,4%. Nell'ambito di questi settori il maggiore incremento è per spese di investimento che nel primo caso quasi raddoppia lo stanziamento iniziale [+ 98,3%] e nell'altro caso cresce del 47,4%.

I suesposti dati danno il quadro di una programmazione regionale della attività di spesa che si dispone in direzione marcata alla volta di interventi per lo sviluppo produttivo e del rafforzamento strutturale del territorio, in coerenza con le linee tracciate dal PTR.

A riguardo, non poca influenza è esercitata tuttavia dai canali di finanziamento alla cui crescita va rapportata la scelta allocativa. Ed invero, l'assestamento del bilancio espone una crescita delle assegnazioni statali per finanziamenti vincolati nella destinazione [Tit. II°] e per mutui con oneri a carico dello Stato e vincolo di spesa [v. parag.4, Parte II^].

Anche da ciò è possibile trarre considerazioni in ordine al margine riservato all'autonomia regionale e alle scelte allocative più congeniali con la tipologia pianificatoria dello sviluppo territoriale. Il che si lega altresì con l'efficacia di interventi nella cui realizzazione la scommessa di efficienza dovrebbe essere attribuita in più larga misura alla responsabilità della Regione, senza che al vincolo finanziario rinveniente da politiche di contenimento si aggiunga poi l'ulteriore onere del vincolo di destinazione della spesa.

7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie

Per quanto si è detto, merita allora porre attenzione a quella parte delle risorse che, nell'ambito del bilancio complessivo regionale, rappresentano la parte autonoma per scrutinare quella destinazione che meglio esprime le scelte di fondo della Regione.

Le tabelle seguenti riportano le autorizzazioni definitive di spesa, gli impegni e i pagamenti distinti per analisi programmatico-sezionale, per categoria economica e per tipologia di finanziamento:

TAB 14/ER

SPESA REGIONALE PER SEZIONI DIPARTIMENTALI 1995

(PARTE I° SPESE EFFETTIVE) (*)

STANZIAMENTI

(in milioni)

SEZIONI			SPESE CORRENTI (a)			INVESTIMENTI (b)			TOTALE (c) = (a) + (b)		
			(x)	(y)	(z)	(x)	(y)	(z)	(x)	(y)	(z)
01	SERVIZI ORGANI ISTITUZIONALI	MEZZI STATALI	0	---	---	0	---	---	0	---	---
		MEZZI REGIONALI	42.143	3,91	100,00	0	---	---	42.143	1,96	100,00
		TOTALE	**42.143**	**0,49**	**100,00**	**0**	**---**	**---**	**42.143**	**0,39**	**100,00**
02	BILANCIO E PROGRAMM.	MEZZI STATALI	659,000	0,01	5,30	11.786	0,93	94,70	12.445	0,14	100,00
		MEZZI REGIONALI	326.044	30,22	82,72	68.130	6,36	17,28	394.174	18,34	100,00
		TOTALE	**326.703**	**3,81**	**80,35**	**79.916**	**3,41**	**19,65**	**406.619**	**3,72**	**100,00**
03	ATTIVITA' PRODUTTIVE	MEZZI STATALI	79.689	1,06	15,37	438.927	34,57	84,63	518.616	5,91	100,00
		MEZZI REGIONALI	73.224	6,79	17,18	352.874	32,95	82,82	426.098	19,82	100,00
		TOTALE	**152.913**	**1,78**	**16,19**	**791.801**	**33,83**	**83,81**	**944.714**	**8,65**	**100,00**
04	SERVIZI DEL TERRITORIO	MEZZI STATALI	399.865	5,33	41,88	554.838	43,69	58,12	954.703	10,88	100,00
		MEZZI REGIONALI	19.976	1,85	7,89	233.172	21,78	92,11	253.148	11,78	100,00
		TOTALE	**419.841**	**4,89**	**34,76**	**788.010**	**33,67**	**65,24**	**1.207.851**	**11,06**	**100,00**
05	SICUREZZA SOCIALE	MEZZI STATALI	6.704.510	89,32	96,22	263.560	20,76	3,78	6.968.070	79,40	100,00
		MEZZI REGIONALI	57.146	5,30	56,41	44.155	4,12	43,59	101.301	4,71	100,00
		TOTALE	**6.761.656**	**78,76**	**95,65**	**307.715**	**13,15**	**4,35**	**7.069.371**	**64,71**	**100,00**
06	CULTURA SCUOLA FORMAZ.	MEZZI STATALI	131.093	1,75	99,50	655,000	0,05	0,50	131.748	1,50	100,00
		MEZZI REGIONALI	260.805	24,18	84,25	48.771	4,55	15,75	309.576	14,40	100,00
		TOTALE	**391.898**	**4,57**	**88,80**	**49.426**	**2,11**	**11,20**	**441.324**	**4,04**	**100,00**
07	ONERI NON RIPARTIBILI	MEZZI STATALI	189.992	2,53	99,98	32	0,00	0,02	190.024	2,17	100,00
		MEZZI REGIONALI	299.453	27,76	48,05	323.718	30,23	51,95	623.171	28,99	100,00
		TOTALE	**489.445**	**5,70**	**60,19**	**323.750**	**13,83**	**39,81**	**813.195**	**7,44**	**100,00**
TOTALE MEZZI STATALI			7.505.808	87,43	85,53	1.269.798	54,25	14,47	8.775.606	80,32	100,00
TOTALE MEZZI REGIONALI			1.078.791	12,57	50,19	1.070.820	45,75	49,81	2.149.611	19,68	100,00
TOTALE GENERALE			**8.584.599**	**100,00**	**78,58**	**2.340.618**	**100,00**	**21,42**	**10.925.217**	**100,00**	**100,00**

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

(*) Con esclusione delle spese appartenenti al titolo III

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

LEGENDA:

(x) - valori assoluti;

(y) - percentuale rispetto a: totale mezzi statali; totale mezzi regionali; totale generale;

(z) - percentuale rispetto alla somma delle spese correnti e di investimento [colonna (c)].

TAB 15/ER

SPESA REGIONALE PER SEZIONI DIPARTIMENTALI 1995

(PARTE I° SPESE EFFETTIVE) (*)

IMPEGNI

(in milioni)

SEZIONI			SPESE CORRENTI (a)			INVESTIMENTI (b)			TOTALE (c) = (a) + (b)		
			(x)	(y)	(z)	(x)	(y)	(z)	(x)	(y)	(z)
01	SERVIZI ORGANI ISTITUZIONALI	MEZZI STATALI	0	---	---	0	---	---	0	---	---
		MEZZI REGIONALI	42.003	5,01	100,00	0	---	---	42.003	3,27	100,00
		TOTALE	**42.003**	**0,51**	**100,00**	**0**	**---**	**---**	**42.003**	**0,45**	**100,00**
02	BILANCIO E PROGRAMM.	MEZZI STATALI	0	---	---	5.306	0,86	100,00	5.306	0,07	100,00
		MEZZI REGIONALI	308.592	36,78	92,86	23.739	5,32	7,14	332.331	25,86	100,00
		TOTALE	**308.592**	**3,77**	**91,40**	**29.045**	**2,73**	**8,60**	**337.637**	**3,65**	**100,00**
03	ATTIVITA' PRODUTTIVE	MEZZI STATALI	66.523	0,91	22,38	230.692	37,33	77,62	297.215	3,74	100,00
		MEZZI REGIONALI	59.820	7,13	22,60	204.831	45,89	77,40	264.651	20,59	100,00
		TOTALE	**126.343**	**1,54**	**22,49**	**435.523**	**40,93**	**77,51**	**561.866**	**6,08**	**100,00**
04	SERVIZI DEL TERRITORIO	MEZZI STATALI	353.710	4,28	55,06	288.688	46,73	44,94	642.398	8,07	100,00
		MEZZI REGIONALI	16.704	1,99	19,39	69.447	15,56	80,61	86.151	6,70	100,00
		TOTALE	**370.414**	**4,53**	**50,84**	**358.135**	**33,66**	**49,16**	**728.549**	**7,88**	**100,00**
05	SICUREZZA SOCIALE	MEZZI STATALI	6.646.961	90,57	98,62	93.084	15,07	1,38	6.740.045	84,71	100,00
		MEZZI REGIONALI	56.496	6,73	75,56	18.269	4,09	24,44	74.765	5,82	100,00
		TOTALE	**6.703.457**	**81,97**	**98,37**	**111.353**	**10,46**	**1,63**	**6.814.810**	**73,74**	**100,00**
06	CULTURA SCUOLA FORMAZ.	MEZZI STATALI	82.038	1,12	100,00	0	---	---	82.038	1,03	100,00
		MEZZI REGIONALI	216.668	25,83	88,65	27.730	6,21	11,35	244.398	19,02	100,00
		TOTALE	**298.706**	**3,65**	**91,51**	**27.730**	**2,61**	**8,49**	**326.436**	**3,53**	**100,00**
07	ONERI NON RIPARTIBILI	MEZZI STATALI	189.992	2,59	99,98	32	0,01	0,02	190.024	2,39	100,00
		MEZZI REGIONALI	138.650	16,53	57,54	102.307	22,92	42,46	240.957	18,75	100,00
		TOTALE	**328.642**	**4,02**	**76,25**	**102.339**	**9,62**	**23,75**	**430.981**	**4,66**	**100,00**
TOTALE MEZZI STATALI			7.339.224	89,74	92,24	617.802	58,06	7,76	7.957.026	86,09	100,00
TOTALE MEZZI REGIONALI			838.933	10,26	65,27	446.323	41,94	34,73	1.285.256	13,91	100,00
TOTALE GENERALE			**8.178.157**	**100,00**	**88,49**	**1.064.125**	**100,00**	**11,51**	**9.242.282**	**100,00**	**100,00**

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

(*) Con esclusione delle spese appartenenti al titolo III

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

LEGENDA: vedi tabella precedente

TAB 16/ER

SPESA REGIONALE PER SEZIONI DIPARTIMENTALI 1995

(PARTE I° SPESE EFFETTIVE) (*)

PAGAMENTI

(in milioni)

SEZIONI			SPESE CORRENTI (a)			INVESTIMENTI (b)			TOTALE (c) = (a) + (b)		
			(x)	(y)	(z)	(x)	(y)	(z)	(x)	(y)	(z)
01	SERVIZI ORGANI ISTITUZIONALI	MEZZI STATALI	0	---	---	0	---	---	0	---	---
		MEZZI REGIONALI	41.654	7,20	100,00	0	---	---	41.654	5,12	100,00
		TOTALE	**41.654**	**0,54**	**100,00**	**0**	**---**	**---**	**41.654**	**0,51**	**100,00**
02	BILANCIO E PROGRAMM.	MEZZI STATALI	0	---	---	352	0,13	100,00	352	0,00	100,00
		MEZZI REGIONALI	242.881	42,01	95,41	11.683	4,95	4,59	254.564	31,27	100,00
		TOTALE	**242.881**	**3,15**	**95,28**	**12.035**	**2,36**	**4,72**	**254.916**	**3,10**	**100,00**
03	ATTIVITA' PRODUTTIVE	MEZZI STATALI	31.817	0,45	18,93	136.252	49,78	81,07	168.069	2,27	100,00
		MEZZI REGIONALI	19.618	3,39	16,93	96.259	40,82	83,07	115.877	14,24	100,00
		TOTALE	**51.435**	**0,67**	**18,11**	**232.511**	**45,63**	**81,89**	**283.946**	**3,46**	**100,00**
04	SERVIZI DEL TERRITORIO	MEZZI STATALI	352.778	4,95	73,55	126.880	46,36	26,45	479.658	6,49	100,00
		MEZZI REGIONALI	5.452	0,94	14,14	33.105	14,04	85,86	38.557	4,74	100,00
		TOTALE	**358.230**	**4,65**	**69,13**	**159.985**	**31,40**	**30,87**	**518.215**	**6,31**	**100,00**
05	SICUREZZA SOCIALE	MEZZI STATALI	6.525.370	91,62	99,84	10.172	3,72	0,16	6.535.542	88,37	100,00
		MEZZI REGIONALI	13.518	2,34	74,30	4.675	1,98	25,70	18.193	2,23	100,00
		TOTALE	**6.538.888**	**84,92**	**99,77**	**14.847**	**2,91**	**0,23**	**6.553.735**	**79,83**	**100,00**
06	CULTURA SCUOLA FORMAZ.	MEZZI STATALI	22.243	0,31	100,00	0	0,00	0,00	22.243	0,30	100,00
		MEZZI REGIONALI	117.274	20,28	97,80	2.642	1,12	2,20	119.916	14,73	100,00
		TOTALE	**139.517**	**1,81**	**98,14**	**2.642**	**0,52**	**1,86**	**142.159**	**1,73**	**100,00**
07	ONERI NON RIPARTIBILI	MEZZI STATALI	189.992	2,67	99,98	32	0,01	0,02	190.024	2,57	100,00
		MEZZI REGIONALI	137.786	23,83	61,17	87.462	37,09	38,83	225.248	27,67	100,00
		TOTALE	**327.778**	**4,26**	**78,93**	**87.494**	**17,17**	**21,07**	**415.272**	**5,06**	**100,00**
TOTALE MEZZI STATALI			7.122.200	92,49	96,30	273.688	53,72	3,70	7.395.888	90,09	100,00
TOTALE MEZZI REGIONALI			578.183	7,51	71,03	235.826	46,28	28,97	814.009	9,91	100,00
TOTALE GENERALE			**7.700.383**	**100,00**	**93,79**	**509.514**	**100,00**	**6,21**	**8.209.897**	**100,00**	**100,00**

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

(*) Con esclusione delle spese appartenenti al titolo III

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

LEGENDA: vedi tabella precedente

A fronte dell'importo globale di stanziamenti finali, va innanzitutto osservato come le risorse regionali [qui, al lordo dei fondi di provenienza comunitaria] diano sostegno a 2.150 miliardi di spesa, che rispetto al totale [11.010 mld] rappresentano il 19,5% mentre, con gli 8.776 miliardi, il finanziamento statale si colloca percentualmente al 79,7%.

Con riguardo ai soli dati di competenza, quasi la metà dei mezzi regionali è destinata a spese di investimento [49,8%] mentre delle risorse statali solo il 14,5% vi trova allocazione.

Nell'ambito di una ripartizione della spesa per analisi sezionale, la percentuale di investimenti rinveniente da risorse proprie regionali e destinata a servizi del territorio [21,7%] e ad attività produttive [32,9%] conferma l'opzione programmatica dell'Emilia Romagna alla volta di un processo mirato all'attivazione di meccanismi economici favorevoli ad esiti di sviluppo.

Più modesta la percentuale delle risorse proprie regionali destinate invece agli investimenti nell'edilizia sanitaria e negli altri settori.

Le suesposte considerazioni, valevoli a tracciare il quadro delle opzioni esercitate in sede di allocazione delle risorse, vanno poste a confronto con i dati della gestione per valutare quanto delle politiche progettate abbia avuto conferma nella realizzazione attuativa.

Va osservato, per prima cosa, che a fronte di stanziamenti definitivi [Parte I^ al netto del Titolo III°] pari a 10.925 miliardi, 9.242 miliardi sono le somme impegnate e a 8.210 miliardi ammontano i pagamenti di competenza, con una percentuale rispettivamente pari dell'84,6% e del 75,1%. Sugli indicatori finanziari e sulla visibilità degli aspetti gestionali da essi desumibili sarà detto in seguito. Le indicate percentuali servono intanto a mettere in chiaro l'effetto della gestione del bilancio sulle allocazioni di spesa definite con l'assestamento.

Si rovescia la logica progettuale; laddove, nell'impegnato e nel pagato, le spese correnti operative sopravanzano percentualmente la dinamica degli investimenti. Globalmente questi flettono di 1.277 miliardi rispetto agli stanziamenti [- 54,5%] e si attestano ad un valore che rappresenta l'11,5% del totale impegnato [21,4% nel dato previsionale]. Le spese correnti si portano nella fase di impegno al 98,5% dell'aggregato

[78,6% nel dato previsionale] e nei pagamenti recuperano ulteriormente grazie allo scarto delle spese di investimento [93,8]. Da dire tuttavia che, fra le spese correnti, prevalenza assoluta hanno quelle operative destinate agli interventi operativi per il servizio sanitario; il che non toglie un certo margine di redistribuzione delle risorse come effetto della gestione.

Disaggregando gli indicati dati per sezioni funzionali e per tipo di finanziamento, il quadro dà conferma del peso percentuale dell'assistenza sanitaria [Sez. 5, sett. 3, prog. 1] sul totale della spesa regionale, sia in termini di stanziamento [61,3%], sia per impegni [71,9%] e pagamenti complessivi [74,2%]; percentuali, che crescono ulteriormente se rapportate esclusivamente al totale della spesa operativa corrente [81,7%, 85,2%, 88,2%].

Quanto agli interventi per il territorio e per le attività produttive c'è da dire che i risultati della gestione mantengono gli interventi di investimento nella coerenza degli obiettivi tracciati dal Consiglio regionale con l'approvazione del bilancio e il suo assestamento. La finalizzazione della spesa ai due settori non divarica sensibilmente rispetto all'originaria distribuzione degli investimenti fra le sezioni di bilancio. Gli interventi di investimento per il territorio conservano, nella fase dell'impegno, lo stesso peso percentuale dello stanziamento [33,6%] con una lieve flessione del pagamento [31,4%]. Gli investimenti nel campo delle attività produttive si avvantaggiano rispetto agli altri settori tramite la dinamica impressa agli impegni [40,9%] e ai pagamenti [45,6%] e migliorano il peso percentuale previsto nel bilancio assestato [33,8%].

7.2. Rigidità del bilancio in rapporto alla composizione della spesa

Punto di partenza per un esame che si proponga di misurare il grado di rigidità del bilancio è l'individuazione di quella parte della spesa che, per essere legata ad una legislazione non modificabile a breve, comprime la residua manovrabilità da riservare a nuove iniziative di spesa o per far fronte a diminuzione di entrate. Si tratta di questione di rilievo anche con riguardo ai problemi connessi con l'esigenza di copertura e di rispetto degli equilibri di bilancio se ad essi si voglia offrire una referenza che non sia solo formale ma meglio fondata su stime previsive degli andamenti e dei flussi finanziari.

A fronte di una spesa effettiva autorizzata nel '95 per 11.010 miliardi, ammonta a 6.702 lo stanziamento di competenza per interventi di mantenimento dei livelli di assistenza sanitaria [Sez. V^, Sett. 3, progr. 1]. La residua spesa di competenza, pari a 4.308 miliardi, resta in buona parte assorbita da spese sostenute con entrate vincolate e resa più rigida per la necessità di dare copertura agli oneri per il servizio dei prestiti e ai contributi in annualità.

A riguardo va osservato che il totale delle assegnazioni statali a destinazione vincolata assomma nel 1995 a circa 8.298 miliardi [dati assestati]. Detratto tale importo alla spesa effettiva complessiva, restano 2.712 miliardi. Ora, a stare all'equilibrio di bilancio come assicurato in assestamento e realizzato a consuntivo, 1.040 miliardi [al lordo del saldo negativo] sono tratti dall'avanzo di amministrazione ma restano assorbiti da economie vincolate. Il margine residuo di 1.672 miliardi è destinato per circa 564 miliardi a spese di investimento e per il resto a spese con elevato grado di rigidità [personale, oneri per rimborso prestiti, copertura di residui perenti].

A fronte del descritto quadro valevole a ricomporre la spesa con riguardo alle componenti di entrata che danno ad essa sostegno, nonché alle finalizzazioni impresse da una legislazione nazionale che ha inteso collegare i finanziamenti a vincoli di destinazione, la conclusione è per una consistente rigidità di bilancio a fronte della quale la Regione riesce a recuperare spazi per una autonoma politica di investimento, assicurando nel contempo copertura agli oneri inderogabili nella quale ben poco è il margine entro il quale la Regione ha la possibilità di iscrivere il perseguimento di obiettivi propriamente definiti per lo sviluppo.

Qualche considerazione resta tuttavia da fare a proposito delle componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità.

7.3. La spesa per il personale regionale

Quanto alla spesa sostenuta per il personale regionale, la seguente tabella espone i dati relativi agli anni 1990-1995, con separata indicazione del costo per retribuzioni ed oneri.

TAB 17/ER

SPESA PER IL PERSONALE
(IMPEGNI)
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

LIVELLI	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
2	70	26	-62,86	65	150,00	441	578,46	508	15,19
3	3.912	4.126	5,47	3.847	-6,76	2.943	-23,50	2.820	-4,18
4	8.337	7.967	-4,44	7.919	-0,60	3.013	-61,95	2.911	-3,39
5	20.859	22.574	8,22	19.686	-12,79	27.502	39,70	24.539	-10,77
6	25.710	26.432	2,81	25.679	-2,85	30.163	17,46	29.233	-3,08
7	20.424	21.533	5,43	20.442	-5,07	21.300	4,20	19.471	-8,59
8	28.652	29.326	2,35	27.915	-4,81	31.282	12,06	28.759	-8,07
1° DIR.	24.209	26.050	7,60	25.649	-1,54	32.838	28,03	32.848 (*)	0,03
2° DIR.	6.346	6.942	9,39	6.759	-2,64	0	-100,00	0	---
PERS. A PART TIME								697	100,00
PERS. TEMPORANEO								7.405	100,00
TOTALE	**138.519**	**144.976**	**4,66**	**137.961**	**-4,84**	**149.482**	**8,35**	**149.191**	**-0,19**
SPESA CORRENTE FINANZIATA CON MEZZI REGIONALI	684.938	709.325		1.053.774		1.048.346		838.933	
RAPP. SPESA PERS. TOTALE / SPESA CORR. (MEZZI REGIONALI)	20,22	20,44		13,09		14,26		17,78	

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna a seguito di richieste istruttorie Corte dei conti

(*) Ai sensi del DLgs n. 29 del 3 febbraio 1993 la funzione dirigenziale è ordinata in un unica qualifica

I suesposti dati evidenziano un andamento della spesa per retribuzioni che, scontata la flessione del 1993, si attesta su un incremento medio annuale del 1,7%. Lo scarto del '93 va posto in relazione con lo slittamento del rinnovo contrattuale [CCNL 1994-1997 - Comparto Regioni - autonomie locali] che si è riflesso poi nel risultato dell'anno 1994.

In rapporto al totale della spesa corrente sostenuta da mezzi regionali, quella del personale rappresenta nella media dei sei anni circa il 17%; da dire tuttavia che, nell'andamento del periodo considerato, il relativo peso percentuale flette progressivamente, passando dal 20,2% al 17,7% del 1995.

Gli esiti positivi sono anche da porre in relazione alla sollecita predisposizione dei mezzi e degli strumenti di gestione del personale rinvenienti dalla riforma organizzativa tracciata dalla legge regionale 4 agosto 1994 n. 31 la quale in attuazione del d. lgs 29 del 1993 ha disposto una complessa ristrutturazione riorganizzativa dei servizi e degli uffici, con il conferimento degli incarichi di responsabilità e la definizione del processo di rilevazione dei carichi di lavoro collegata a nuove modalità di gestione per *budget* [v. a riguardo parag.5, Parte I^].

7.4. La spesa per il servizio del debito

La seguente tabella espone gli oneri per servizio dei mutui assunti a carico del bilancio regionale con riferimento agli anni 1990-1995 e distinta considerazione per interessi e quota capitale. Nella medesima tabella sono riportati i dati complessivi, comprensivi del costo del debito a carico del bilancio dello Stato.

TAB 18/ER

ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI

ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

		1991		1992		1993		1994		1995	
		stanz. fin.le	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*
MUTUI	Interessi passivi	90.978	47.019	99.620	50.766	134.163	48.351	177.367	136.597	154.866	105.935
A CARICO	Quota capitale	23.552	18.871	27.473	20.844	33.786	23.915	45.188	38.011	51.044	43.435
REGIONE (*)	Totale	114.530	65.890	127.093	71.610	167.949	72.266	222.555	174.608	205.910	149.370
MUTUI	Interessi passivi			92.100				339.806	339.806	189.992	189.992
A CARICO	Quota capitale			12.900				29.203	29.203	33.525	33.525
STATO (**)	Totale			105.000				369.009	369.009	223.517	223.517
TOTALE	Interessi passivi	90.978	47.019	191.720	50.766	134.163	48.351	517.174	476.404	344.858	295.927
ONERI	Quota capitale	23.552	18.871	40.373	20.844	33.786	23.915	74.391	67.213	84.569	76.960
MUTUI	Totale	114.530	65.890	232.093	71.610	167.949	72.266	591.565	543.617	429.427	372.887

FONTE: rendiconto generale regione Emilia Romagna (anni vari) e dati trasmessi dalla Regione

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

A proposito dei suesposti dati, due sono le considerazioni da fare.

Con riferimento allo stanziamento per il servizio del debito, è bene evidenziare che la parte a carico del bilancio dello Stato rappresenta percentualmente circa il 52% dell'importo complessivo iscritto a bilancio e corrisponde alla misura dei trasferimenti a favore della regione per far fronte agli oneri; i quali, seppure trovano sistemazione contabile nel bilancio regionale, non per questo possono dirsi rispettosi di quei principi di copertura previsti [art. 81, 4° comma, cost.] per le leggi nazionali "altre" da quella del bilancio dello Stato [v. Corte cost. 17 ottobre 1991 n. 384]. Altra considerazione è sulla misura del vincolo impresso al bilancio regionale a causa di oneri destinati a gravare una pluralità di esercizi e per la complessiva durata dell'ammortamento. Alla previsione gravante il bilancio regionale dell'anno 1995 per 205.910 milioni di stanziamento definitivo, l'onere derivante dai mutui effettivamente contratti si è tradotto nell'impegno di circa il 70% della spesa stanziata [149.370 ml/205.910 ml: 72,3%]. Il che positivamente conferma la cautela nella gestione del bilancio a garanzia di tenuta dell'equilibrio.

7.5. La copertura dei residui perenti

Al termine di ogni esercizio finanziario i residui passivi sono sottoposti a verifica per l'eliminazione dalle scritture contabili delle somme non reclamate dai creditori per due esercizi successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato [art. 72, 2° comma, legge r. 31 del 1977, sostituito con l'art. 19 legge r. 40 del 1994]. Seppure cancellati dal bilancio, nondimeno resta l'esistenza del debito, del resto puntualmente registrato nel conto patrimoniale; al cui pagamento, la Regione è esposta allorché le rispettive obbligazioni esigano adempimento.

La copertura dei residui perenti si colloca allora nell'esigenza di mantenere al bilancio l'elasticità necessaria all'assolvimento di quelle obbligazioni le quali, seppure correttamente eliminate dalla rappresentazione contabile-finanziaria, ugualmente pesano in termini di esposizione nei rapporti con i creditori. La necessità di offrire copertura ai relativi importi si traduce per l'Emilia Romagna nella reiscrizione a bilancio di congruenti disponibilità per far fronte al pagamento delle somme che i creditori abbiano a reclamare.

La seguente tabella espone l'ammontare delle perenzioni rinvenienti dalla gestione degli anni 1991 - 1995, con distinta considerazione relativamente all'origine autonoma o vincolata della spesa.

TAB 19/ER

COMPOSIZIONE DEI RESIDUI PERENTI

ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

RESIDUI PERENTI	1991	1992	1993	1994	1995
- Residui perenti autonomi	102.382	129.894	152.563	142.047	174.786
- Residui perenti vincolati per assegnazioni comunitarie	4.583	13.412	18.539	16.150	7.698
- Residui perenti vincolati per assegnazioni statali	201.819	339.540	324.294	300.145	302.568
TOTALE RESIDUI PERENTI	**308.784**	**482.846**	**495.396**	**458.342**	**485.052**

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna a seguito di richieste istruttorie della Corte dei conti

I suesposti dati assumono maggiore significatività se posti a confronto con la massa spendibile della Parte I^ del bilancio. In relazione alla quale, i residui perenti assumono nel periodo considerato un andamento medio del 4,0%. C'è da dire che nel rapporto con le spese finanziate da assegnazioni statali la percentuale media scende attestandosi a circa il 3%, mentre cresce al 6% in rapporto alla massa spendibile rinveniente da mezzi regionali.

Quanto al margine di copertura garantito per far fronte alle richieste dei creditori, la seguente tabella espone per ciascun anno, a partire dal 1990, l'importo dei residui perenti complessivi a fine gestione e le definitive autorizzazioni dell'anno successivo, recate ai capitoli 86990 [spese correnti] e 86995 [spese in conto capitale]. Nel confronto dei predetti dati è la misura percentualmente offerta alla copertura dei residui perenti.

TAB 20/ER

GRADO DI COPERTURA DELLA CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI

ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1990	288.433	1991	140.000	48,54
1991	308.784	1992	159.407	51,62
1992	482.846	1993	330.369	68,42
1993	495.396	1994	334.667	67,56
1994	458.342	1995	306.585	66,89
1995	485.051	1996	339.267	69,94

FONTE: dati comunicati dalla Regione Emilia Romagna, verificati dai rendiconti

Da notare che, specie negli ultimi quattro anni, la percentuale di copertura offerta si avvicina a quel 70% che questa Corte nel referto dello scorso anno [Sez. riunite, Delib. 1/1996] ha indicato come misura congruente in termini di criterio prudenziale a garanzia di trasparenza e sana gestione.

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

L'anno 1995 si è chiuso con un avanzo netto di 932 miliardi [lire 932.468.950.249]; a fronte del quale, la legge di approvazione del rendiconto riscontra

una composizione interamente formata da fondi a destinazione vincolata. Ed invero: a) 255.267 milioni sono la quota parte dei residui passivi perenti reiscritti nel bilancio '96 [in conto avanzo amministrazione e per 84 mld a carico mezzi regionali: v. paragrafo precedente]; b) 542.730 milioni corrispondono ad economie su autorizzazioni di spesa già poste a carico di esercizi precedenti, finanziate con entrate statali a destinazione vincolata e riproposte perciò nel bilancio '96; c) 54.571 milioni per assegnazioni statali vincolate introitate nel '95 ma iscritte nel bilancio '96 [art. 40 l.r. 31/77]. A completamento del quadro della situazione finanziaria effettiva sono poi da considerare le economie vincolate provenienti da assegnazioni CEE [21.507 milioni] e quelle relative a risorse regionali vincolate [58.394 milioni].

Il predetto avanzo, costituito interamente da fondi a destinazione vincolata, non offre margine di risorse utilizzabili a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre quelle indicate.

Va osservato a riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale e regionale [legge 335 del 1976 e legge r. 31 del 1977 come successivamente riformata] il vincolo di destinazione impresso alle risorse regionali obbliga a corrispondenti reiscrizioni nella competenza dell'esercizio successivo e per tale ammontare prosciuga l'avanzo di amministrazione.

Ugualmente sull'avanzo contabile di amministrazione pesano i residui perenti, i quali dal momento in cui sono eliminati dalle scritture contabili postulano una percentuale di necessaria copertura a garanzia delle richieste dei creditori [v. paragrafo precedente]. Nel richiamare, a riguardo, quanto detto lo scorso anno nel referto della Corte per il Parlamento e i Consigli regionali [SS.RR., delib. 1/96], occorre pure confermare come i residui perenti, seppure cancellati dalle contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tutt'ora esistenti, con la conseguenza di gravare sulle disponibilità di bilancio in termini di garanzia per l'assolvimento. A cautela del quale, il margine adeguato di copertura - in rapporto all'ammontare dei residui perenti rinvenienti dal conto del patrimonio - va tuttavia mantenuto in una percentuale non inferiore al 70-75% di tale importo complessivo.

Ciò detto si espongono di seguito i dati relativi alla situazione contabile di avanzo

di amministrazione degli anni 1991-1995; a fronte della quale, sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti.

TAB 21/ER

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI ANNI 1991-1995

(in miliardi)

	1991	1992	1993	1994	1995
a) Risult. amministr.	478	671	805	868	932
b) Economie vincolate	473	454	566	688	677
c) Res. perenti compl.	309	483	495	458	485

FONTE: rendiconti e bilanci previsione (anni vari). Riscontro istruttorio con servizio finanziario della Regione Emilia Romagna

Tale raffronto, seppure non consenta adeguato scrutinio sul modo di costruzione e conservazione degli equilibri di bilancio, è tuttavia un indicatore su cui è possibile misurare - seppure con larga approssimazione - quanto le politiche di spesa autonoma non possano che trovar sostegno nella previsione di indebitamento.

I suesposti dati mostrano infatti una situazione finanziaria ove crescono le tensioni prodotte dal reiterarsi di manovre di bilancio che in sede nazionale hanno condotto ad un consistente incremento di assegnazioni statali con vincolo di destinazione. C'è da dire che, a fronte dell'indicata situazione, l'Emilia Romagna ha recuperato, tramite la gestione del bilancio, spazi di manovra valevoli ad evitarne l'irrigidimento conseguente la stipulazione di nuovi mutui ed il correlativo costo per il servizio del debito.

Nondimeno, nella descritta situazione di scarsa autonomia di manovra sulle risorse, a soffrirne sono le politiche di intervento che scontano il rischio del progressivo restringersi di una autonoma attivazione, laddove l'autorizzazione di ulteriori spese di investimento trova limite nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla L. 335 del '76.

PARTE III^

LE POLITICHE DI INTERVENTO

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

2. La politica agricola

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

2.2. Finanziamento e gestione della politica agricola regionale

2.3. Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Emilia Romagna

2.4. La gestione dei programmi agricoli

3. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria

3.1. Il QCS 1989-1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo

3.2. Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettivi 3 e 4

3.2.1. Segue: gli obiettivi 2, 5b e 5a

4. La politica per l'ambiente e il piano triennale

4.1. Finanziamento e attuazione del PTTA 1989/'93 e relativi aggiornamenti

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d. lgs. 502 del 1992

5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi

5.2. I disavanzi 1990-1995 nella gestione dell' assistenza sanitaria in Emilia Romagna. Le principali cause nella formazione dei deficit annuali

5.3. La copertura dei disavanzi pregressi con riferimento al saldo delle gestioni liquidatorie regionali

5.4. La spesa sanitaria di parte corrente in Emilia Romagna: A) analisi per categorie economiche

5.4.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

5.5. La rimodulazione della rete ospedaliera in Emilia Romagna

5.5.1. Segue: A) integrazione fra interventi socio-sanitari e socio-assistenziali

5.5.2. Segue: B) i rapporti con le case di cura private

5.6. Profili organizzativi di riordino del servizio sanitario e nuova disciplina di contabilità

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 programmatorie; 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^] - 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^, 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 valevoli 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 valevoli 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^, parag. 3.2.1. e parag.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 r. 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, oltreché 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 ricomponibili 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 isituzionali e legali	9.830	7.597	-22,72	21.421	181,97	23.700	10,64	27.336	15,34
- programm. 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'amministraz. 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

		1991	1992	1993	1994	1995
SEZIONE 1 **- SERVIZI DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI**						
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 procedimentali 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 riaggregazione 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'assieme 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 [AC 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	(a)	(b)	Linea 551	FEOGA ORIENT.	ALTRE	(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 coofinanziamento 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.

2.3. Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Emilia Romagna

La seguente tabella espone i dati del bilancio regionale parte entrata, ove hanno trovato allocazione i finanziamenti assegnati alla Regione a partire dall'anno 1986 e recati agli art. 3 [3.1 e 3.2] e 6 della legge 752. I finanziamenti di cui all'art. 5 saranno esaminati congiuntamente alle questioni relative alla gestione dei fondi di derivazione comunitaria.

TAB 27/ER

STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 752/86 E LEGGI DI RIFINANZIAMENTO AL 31/12/1995

ANNI 1986 -1995

(in milioni)

	FINANZIAMENTO	RESIDUI ATTIVI INIZIALI	STANZIAMENTO COMPETENZA	STANZIAMENTO CASSA	RISCOSSIONI COMPETENZA	RISCOSSIONI CASSA	ACCERTAMENTI	RESIDUI DA RIPORTARE
ANNO 1986	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	0	68.442	68.442	68.442	68.442	68.442	0
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	0	0	0	0	0	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	0	0	0	0	0	0
	6. FORESTAZIONE	0	0	0	0	0	0	0
	TOTALE	0	68.442	68.442	68.442	68.442	68.442	0
ANNO 1987	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	0	122.022	122.022	122.022	122.022	122.022	0
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO (*)	0	0	0	0	0	0	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	237	237	237	237	237	0
	6. FORESTAZIONE	0	0	0	0	0	0	0
	TOTALE	0	122.259	122.259	122.259	122.259	122.259	0
ANNO 1988	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	0	92.949	92.949	92.949	92.949	92.949	0
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	16.718	16.718	16.718	16.718	16.718	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	5.274	5.274	5.274	5.274	5.274	0
	6. FORESTAZIONE	0	13.449	13.449	13.449	13.449	13.449	0
	TOTALE	0	128.390	128.390	128.390	128.390	128.390	0
ANNO 1989	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	0	86.262	86.262	86.262	86.262	86.262	0
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	16.718	16.718	16.718	16.718	16.718	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	6.456	6.456	6.456	6.456	6.456	0
	6. FORESTAZIONE	0	4.483	4.483	4.483	4.483	4.483	0
	TOTALE	0	113.919	113.919	113.919	113.919	113.919	0
ANNO 1990	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	0	94.753	94.753	94.753	94.753	94.753	0
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	16.718	16.718	16.718	16.718	16.718	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	6.953	6.953	6.953	6.953	6.953	0
	6. FORESTAZIONE	0	3.759	3.759	3.759	3.759	3.759	0
	TOTALE	0	122.183	122.183	122.183	122.183	122.183	0
ANNO 1991	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	0	132.061	132.061	121.134	121.134	132.061	10.927
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	0	0	0	0	0	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	12.258	12.258	12.258	12.258	12.258	0
	6. FORESTAZIONE	0	5.012	5.012	5.012	5.012	5.012	0
	TOTALE	0	149.331	149.331	138.404	138.404	149.331	10.927
ANNO 1992	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	10.927	42.616	53.543	0	0	42.616	53.543
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	0	0	0	0	0	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	11.362	11.362	11.362	11.362	11.362	0
	6. FORESTAZIONE	0	0	0	0	0	0	0
	TOTALE	10.927	53.978	64.905	11.362	11.362	53.978	53.543
ANNO 1993	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	53.543	69.631	123.174	0	53.543	69.631	69.631
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	0	0	0	0	0	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	8.113	8.113	8.113	8.113	8.113	0
	6. FORESTAZIONE	0	3.068	3.068	0	0	3.068	3.068
	TOTALE	53.543	80.812	134.355	8.113	61.656	80.812	72.699
ANNO 1994	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	69.631	88.528	158.159	32.154	101.785	88.528	56.374
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	0	0	0	0	0	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	5.185	5.185	5.185	5.185	5.185	0
	6. FORESTAZIONE	3.068	8.420	11.488	3.408	6.476	8.420	5.012
	TOTALE	72.699	102.133	174.832	40.747	113.446	102.133	61.386
ANNO 1995	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	56.374	51.994	108.368	51.994	108.368	51.994	0
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	0	0	0	0	0	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	0	0	0	0	0	0
	6. FORESTAZIONE	5.012	0	5.012	0	5.012	0	0
	TOTALE	61.386	51.994	113.380	51.994	113.380	51.994	0
TOTALE	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	190.475	849.258	1.039.733	669.719	849.258	849.258	190.475
	3.2.1 LIMITE IMPEGNO	0	50.154	50.154	50.154	50.154	50.154	0
	3.2.2 RIMBORSI ART. 18	0	55.836	55.836	55.836	55.836	55.836	0
	6. FORESTAZIONE	8.080	38.191	46.271	38.191	38.191	38.191	8.080
	TOTALE GENERALE	198.555	993.439	1.191.994	805.813	993.439	993.439	198.555

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna. Rendiconto generale (anni vari)

(*) Nel 1987 sono stati accertati e riscossi L. 33.171 milioni per gli interventi in c/interessi di cui all'art. 3, 2° comma. L'intero importo è stato introitato e utilizzato per finalità di cui all'art. 3, 1° comma (interventi in capitale). Negli esercizi 1988, 1989, 1990 la Regione ha quindi provveduto ad accantonare l'importo suddetto sulle assegnazioni per gli interventi di cui all'art. 3, 1° comma, in ragione di un terzo all'anno (L. 11.057 milioni all'anno), destinandolo perciò alle finalità dell'art. 3, 2° comma

Una prima osservazione è per notare come a partire dall'anno 1991 la ripartizione delle risorse alle Regioni - ex art. 3 legge 752 - rinveniente dai provvedimenti CIPE non trovi più puntuale corrispondenza in analoga movimentazione dei capitoli del bilancio dello Stato a causa di un reiterato slittamento in avanti delle fasi di impegno e pagamento a favore delle Regioni. Su tale fenomeno si è riferito nella relazione al Parlamento e ai Consigli regionali licenziata lo scorso anno [Deliberazione Sez. Riun. 1/96] cui si fa rinvio. Qui preme avvisare come nel 1991, 1992, 1993 e pure nel 1995 l'intero o parte dello stanziamento di competenza sia slittato quanto a riscossione all'anno successivo, mentre nel 1996 l'ulteriore credito nei confronti del bilancio dello Stato di 56,8 miliardi rinveniente dalle disposizioni di cui al d.l. 273 del '96 convertito con la legge 18 luglio 1996 n. 380 [v. Parag. 2.1. - Parte III^] è stato riscosso solo alla fine dell'esercizio.

In definitiva, rispetto allè ripartizioni CIPE, le effettive assegnazioni di cassa sono frequentemente slittate ad esercizi successivi. Se ne dà conto di seguito, ponendo a raffronto i dati rinvenienti dalle ripartizioni CIPE, sulla base dei provvedimenti pubblicati in G.U. e, accanto, le riscossioni di cassa risultanti dal bilancio regionale.

TAB 28/ER

FINANZIAMENTI RECATI ALL'ART. 3 LEGGE 752/76
RIPARTIZIONI CIPE - STANZIAMENTI BILANCIO REGIONALE
(in milioni)

ANNO	RIPARTIZIONE CIPE (A)	STANZIAMENTO COMP. BILANCIO REGIONE (B)	RISCOSSIONI CASSA (C)	DIFFERENZA (C) - (A)
1986	90.159	68.442	68.442	- 21.717
1987	100.305	122.022	122.022	+ 21.717
1988	109.667	109.667	109.667	---
1989	102.980	102.980	102.980	---
1990	111.471	111.471	111.471	---
1991	132.061	132.061	121.134	- 10.927
1992	42.616	42.616	0	- 42.616
1993	69.631	69.631	53.543	- 16.088
1994	88.528	88.528	101.785	+ 13.257
1995 (a)	51.994	51.994	108.368	+ 56.374
1996 (b)*	56.800	—	—	- 56.800
TOTALE	**956.212**	**899.412**	**899.412**	**- 56.800**

FONTE: I) deliberazioni CIPE: a) riparto '86: 8 maggio 1986 [GU 25.6.86 n. 145]; 17 dicembre 1986 [GU 10.2.1987 n. 33]; 2 dicembre 1987 [GU 15.1.1988 n. 11]; b) riparto '87: 23 aprile 1987 [GU 15.5.1987 n. 111]; 2 dicembre 1987 [GU 15.1.1988 n. 11 ; c) riparto '88: 14 giugno 1988 [GU 20.7.1988 n. 169]; d) riparto '89: 2 maggio 1989 [GU 6.6.1989 n. 130]; e) riparto '90: 15 marzo 1990 [GU 26.4.1990 n. 96]; f) riparto '91: 2 agosto 1991 [GU 12.8.1991 n. 188 e GU 13.8.1991 n. 189]; g) riparto '92: 31 gennaio 1992 [GU 20.4.1992 n. 42]; h) riparto '93: 13 luglio 1993 [GU 2.9.1993 n. 206]; i) riparto '94: 30 novembre 1993 [GU 12.2.1994 n. 35]; 2 giugno 1994 [GU 5.9.1994 n. 207]; l) riparto '95: 10 maggio 1995;
II) stanziamenti entrata bilancio e riscossioni cassa: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna.
* per il '95 alla prima *trance* deve far seguito l'ulteriore assegnazione di cui alla legge 380/'96 di conversione d.l. 273/'96.

I suesposti dati mostrano come, a fronte di una ripartizione annuale complessivamente pari a 956.212 milioni, la Regione Emilia Romagna ne abbia ricevuti a tutto il 1995 solo 899.412, cioè 56.800 milioni in meno rispetto a quanto spettante per legge. Emerge poi come la definitiva coincidenza nelle riscossioni rispetto alle assegnazioni si realizzi con il ritardo dovuto agli slittamenti di cui si è detto.

Due a riguardo le considerazioni: la prima, per sottolineare come allorchè si intenda valutare lo stato di attuazione di leggi di settore occorra tener conto delle risorse effettivamente trasferite ad evitare che i ritardi e le difficoltà riconducibili al livello

centrale siano impropriamente addossati al livello regionale in termini di minor grado di attuazione dei programmi di spesa. La seconda considerazione è per avvisare di un sistema di finanziamento che con continui slittamenti e riconsiderazione delle risorse da trasferire rende difficile e poco trasparente la gestione delle risorse per l'impervio compito di ricostruire tutti i passaggi che si snodano fra programmazione in sede di manovre annuali, ripartizioni CIPE, decreti di impegno sui capitoli di bilancio Stato, pagamento da bilancio Stato e trasferimento delle corrispondenti somme sui conti delle Regioni.

Ciò posto, punto di partenza per una analisi volta a scrutare il grado di realizzazione dei programmi finanziati con le risorse rinvenienti dalla legge 752, con riguardo particolare ai fondi per i programmi regionali di cui all'art. 3, è la definizione di un parametro di riferimento che tenga conto di quanto sopra detto con riguardo a tempi e scansioni nell'assegnazione effettiva delle risorse da gestire nell'ambito dei relativi programmi.

La seguente tabella ricostruisce i dati di bilancio 1986 - 1995, relativi alla gestione delle risorse disponibili per i programmi regionali di cui all'art. 3, commi 1 e 2, della legge 752. Gli stanziamenti di competenza riportano sia il dato complessivo che quello relativo alle nuove iscrizioni dell'anno. Queste ultime coincidono di larga massima con gli stanziamenti definitivi in entrata, a loro volta pari agli accertamenti annuali. Va detto a riguardo che la Regione stanzia in parte spesa l'importo che trova giuridica copertura nel corrispondente titolo giuridico di entrata, oltre le reimpostazioni delle economie formatesi su leggi di settore.

TAB 29/ER

L. 752/86 - ART. 3 - GESTIONE ANNI 1986 - 1995

(In milioni)

GESTIONE	RESIDUI PASSIVI INIZIALI	STANZIAMENTO COMPETENZA(*)	STANZIAMENTO CASSA	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI CASSA	IMPEGNI	RESIDUI DA RIPORTARE	RESIDUI PERENTI
ANNO 1986	34.718	68.442 **91.152**	75.828	27.992	47.638	60.843	45.622	2.300
ANNO 1987	45.622	122.022 **156.476**	139.118	53.156	89.596	124.218	72.978	7.267
ANNO 1988	72.978	81.892 **119.308**	165.190	55.160	106.405	91.300	51.377	6.496
ANNO 1989	51.377	75.205 **113.175**	115.034	56.156	93.030	88.808	30.842	16.313
ANNO 1990	30.842	83.696 **109.142**	126.225	51.792	77.410	85.413	31.647	7.198
ANNO 1991	31.647	132.061 **153.895**	147.957	39.519	70.975	89.747	43.449	6.970
ANNO 1992	43.449	42.616 **108.383**	120.848	18.224	55.990	66.010	41.083	12.386
ANNO 1993	41.083	69.631 **115.228**	134.821	16.731	61.752	76.556	45.149	10.738
ANNO 1994	45.149	88.528 **127.110**	112.892	30.474	66.209	89.999	65.826	3.112
ANNO 1995	65.826	51.994 **106.151**	128.911	24.169	59.459	65.138	57.965	13.540
TOTALE GENERALE	462.692	816.087 **1.200.021**	1.266.824	373.373	728.464	838.032	485.939	86.321

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna. Rendiconto generale (anni vari)

(*) Nella prima riga sono indicate le nuove iscrizioni e nella riga successiva l'importo complessivo che comprende le economie reimpostate

TAB 30/ER

L. 752/86 - ART. 3, COMMA 2 LIMITI D'IMPEGNO - GESTIONE ANNI 1986 - 1995

(in milioni)

GESTIONE	RESIDUI PASSIVI INIZIALI	STANZIAMENTO COMPETENZA(*)	STANZIAMENTO CASSA	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI CASSA	IMPEGNI	RESIDUI DA RIPORTARE	RESIDUI PERENTI
ANNO 1986	0	**0**	0	0	0	0	0	0
ANNO 1987	0	**0**	0	0	0	0	0	0
ANNO 1988	0	16.718 **16.718**	8.131	0	0	0	0	0
ANNO 1989	0	16.718 **16.718**	2.300	132	132	132	0	0
ANNO 1990	0	16.718 **16.718**	16.718	3.128	3.128	3.128	0	0
ANNO 1991	0	0 **16.718**	16.718	7.795	7.795	7.795	0	0
ANNO 1992	0	0 **16.718**	16.718	12.087	12.087	12.087	0	0
ANNO 1993	0	0 **16.718**	16.718	14.482	14.482	14.482	0	0
ANNO 1994	0	0 **16.718**	16.718	13.240	13.240	13.240	0	0
ANNO 1995	0	0 **16.718**	16.718	13.209	13.209	13.209	0	0
TOTALE GENERALE	0	33.436 **117.026**	110.739	64.073	64.073	64.073	0	0

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna. Rendiconto generale (anni vari)

(*) Nella prima riga sono indicate le nuove iscrizioni e nella riga successiva l'importo complessivo che comprende le economie reimpostate

I suesposti dati consentono un duplice piano di analisi; la prima per valutare quanto delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato all'Emilia Romagna sia stato effettivamente utilizzato nell'ambito dei programmi agricoli e degli obiettivi definiti con la legge di settore. La seconda per scrutare come la Regione, nel quadro complessivo delle disponibilità - rinvenienti oltreché dalla legge di settore, da risorse proprie e da margini di manovrabilità del proprio bilancio -abbia autonomamente perseguito propri obiettivi di sviluppo e di crescita nel campo della politica agricola, sia con riguardo ai programmi regionali di cui all'art. 3 della 752, sia rispetto al più generale quadro della spesa in agricoltura.

A fronte dei due diversi piani di indagine, mutano altresì i parametri di riferimento sui quali misurare il grado di realizzazione delle politiche. Laddove, nel primo caso, il dato di referenza è rappresentato dalle risorse statali effettivamente trasferite al bilancio regionale; perciò, a venire in considerazione sono le entrate accertate e le riscossioni complessive del periodo 1986 - 1995 con riguardo alle quali occorrerà misurare il grado di utilizzazione per impegni e pagamenti. Nel secondo caso, poiché ad assumerne rilevanza è il piano programmatico deciso dalla Regione medesima con l'approvazione del bilancio e il suo assestamento, i dati della gestione devono rapportarsi al quadro allocativo risultante dagli stanziamenti definitivi di spesa.

Ciò posto, la seguente tabella ricostruisce per il periodo 1986 - 1995 gli accertamenti e le riscossioni di cassa relativamente ai fondi della legge 752, art. 3, per confrontarvi i corrispondenti andamenti degli impegni annuali e dei pagamenti complessivi per competenza e residui.

TAB 31/ER

LEGGE 752/86 - PROGRAMMI REGIONALI (ART. 3.1)
FINANZIAMENTO E GESTIONE
ANNI 1986 - 1995 (in milioni)

ANNO	ACCERTAMENTI (a)	RISCOSSIONI DI CASSA (b)	IMPEGNI (c)	PAGAMENTI DI CASSA (d)	IMPEGNI / ACCERT. (c) / (a)	PAG. CASSA / RISC. CASSA (d) / (b)
1986	68.442	68.442	60.843	47.638	88,90	69,60
1987	122.022	122.022	124.218	89.596	101,80	73,43
1988	92.949	92.949	91.300	106.404	98,23	114,48
1989	86.262	86.262	88.808	93.030	102,95	107,85
1990	94.753	94.753	85.413	77.410	90,14	81,70
1991	132.061	121.134	89.747	70.975	67,96	58,59
1992	42.616	---	66.009	55.990	154,89	0,00
1993	69.631	53.543	76.556	61.752	109,95	115,33
1994	88.528	101.785	89.999	66.209	101,66	65,05
1995	51.994	108.368	65.138	59.458	125,28	54,87
TOTALE	**849.258**	**849.258**	**838.031**	**728.462**	**98,68**	**85,78**

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

Gli indicatori di attività, ordinati nella precedente tabella, depongono per un elevato grado di attuazione; la legge di settore si è tradotta infatti in un avvalimento di risorse [impegni] pari al 98,7% di quanto trasferito, mentre in termini di pagamenti - e perciò di definitiva attuazione dei processi per la realizzazione degli obiettivi - la percentuale si attesta all'85,8%.

Il riferimento ai singoli anni mostra poi il frequente soccorso di risorse proprie di cassa nel dare copertura alle esigenze di pagamento dei programmi, allorché l'attuazione dei medesimi non ha trovato coincidenza con i tempi dei trasferimenti statali.

I predetti risultati gestionali traggono ulteriore informazione conoscitiva se posti in relazione con l'allocazione e la gestione di quella parte della spesa in agricoltura finanziata con i fondi della 752 del 1986. Si tratta cioè di una particolare ottica di analisi, ove il fenomeno gestionale è scrutato con riguardo alla fonte di finanziamento [legge 752]. Si tratta tuttavia di un metodo di analisi parziale che non consente la ricostruzione del quadro generale nelle interrelazioni reciproche fra programmi incidenti su uno stesso settore di intervento.

La tabella seguente ricostruisce il parametro della velocità di cassa con riferimento alle risorse della legge 752. La scelta di tale indicatore ha una precisa ragione. Nella sua costruzione vengono in considerazione le registrazioni contabili attivate dal meccanismo dell'impegno di spesa congiuntamente ai residui iniziali, senza coinvolgimento diretto degli stanziamenti di bilancio. I quali, allorché siano correlati con finanziamenti a destinazione vincolata, soffrono di un sistema contabile di appostazione che - per l'esigenza di reimpostazione delle economie vincolate - svincola l'autorizzazione dalla reale fattibilità.

TAB 32/ER

LEGGE 752/86 - (ART. 3.1)
VELOCITA' DI CASSA
ANNI 1986 - 1995 **(in milioni)**

ANNO	RESIDUI PASSIVI INIZIALI (a)	IMPEGNI (b)	PAGAMENTI DI CASSA (c)	VELOCITA' DI CASSA (c) / (a) + (b)
1986	34.718	60.842	47.638	49,85
1987	45.622	124.218	89.596	52,75
1988	72.978	91.300	106.404	64,77
1989	51.377	88.808	93.029	66,36
1990	30.842	85.412	77.409	66,58
1991	31.647	89.747	70.975	58,46
1992	43.449	66.009	55.990	51,15
1993	41.082	76.555	61.752	52,49
1994	45.148	89.999	66.209	48,99
1995	65.826	65.138	59.459	45,40
TOTALE	**462.689**	**838.028**	**728.461**	**55,68**

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

Il suddetto indicatore di attività esprime la capacità della Regione di dar corso ai programmi finanziati dalla 752 trasformando annualmente il 55,6% delle obbligazioni assunte in effettive liquidazioni e pagamenti. A ben vedere, si tratta di un apprezzabile risultato, nel valutare il quale va pure considerato come il settore agricolo dell'Emilia Romagna destini in prevalenza gli stanziamenti di comparto ad investimenti in conto capitale ove, cioè, giocano in misura maggiore le difficoltà legate alle complessità procedurali.

Inoltre, scelti come riferimento gli ultimi tre anni del periodo, va considerato che il 76,3% [anno 1993], il 91,6% [anno 1994] e il 77,5% [anno 1995] della gestione si è svolta in forma diretta mentre la restante percentuale ha interessato la delega a Province

e Comunità montane e/o il trasferimento agli enti strumentali [ente regionale di sviluppo, Azienda forestale, Associazione allevatori]. Questo vuol dire che le realizzazioni per cassa dei suindicati pagamenti si è tradotta, per altrettanta percentuale, in effettive erogazioni a beneficiari finali. Il che avvalora la significatività del predetto indicatore.

Quanto alla distribuzione delle risorse della 752 tra le politiche agrarie è importante notare come ad essere privilegiata in Emilia Romagna sino al 1994 sia stata la componente di spesa rappresentata dai servizi di sviluppo: 39,6% nella media del periodo 1986 - 1993; 29,3% e 37,3% nel 1994 e 1995. C'è da dire tuttavia come ad influenzare le indicate percentuali molto abbia influito la progettazione di livello nazionale tramite le disposizioni recate nella legge di settore 752 del 1986. Ed invero a tener conto delle risorse complessivamente affluite ai programmi regionali - non solo tramite la legge 752, ma anche per assegnazioni specifiche, per risorse regionali e per fondi comunitari - le percentuali di destinazione vedono prevalere gli investimenti aziendali che, specie nel 1995, raccolgono quasi la metà della spesa totale: 46,5% [27,9% nel 1993 e 18,2% nel 1994].

2.4. La gestione dei programmi agricoli

Nel presente paragrafo l'attività di gestione è esaminata con riferimento al complesso delle risorse destinate al settore agricolo regionale per il finanziamento dei programmi individuati nelle corrispondenti appostazioni di bilancio. Le seguenti tabelle riportano i dati relativi alla gestione della spesa agricola [stanziamenti - impegni - pagamenti] relativamente ai sei programmi, rinvenienti dalla classificazione del bilancio dell'Emilia Romagna, nei quali si ripartiscono le risorse destinate all'agricoltura. La spesa è stata disaggregata per distinguere la parte di essa sostenuta con mezzi regionali da quella finanziata con assegnazioni dello Stato. Da dire poi che i due valori percentuali riportati nelle tabelle si riferiscono rispettivamente: il primo, al rapporto di composizione di ciascun programma rispetto al settore; il secondo, alla variazione degli andamenti annuali.

TAB 33/ER

PARTE 1 - SPESE EFFETTIVE PER IL CONSEGUIMENTO DELLE FINALITA' DELL'ENTE
SEZIONE 3 - ATTIVITA' PRODUTTIVE
SETTORE 2 - AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE
STANZIAMENTO

(in milioni)

	PROGRAMMI	1991	% Y	1992	% X	% Y	1993	% X	% Y	1994	% X	% Y	1995	% X	% Y
01	MEZZI STATALI	19.013	5,64	20.960	10,24	6,03	17.778	-15,18	4,79	27.865	56,74	7,83	17.465	-37,32	4,34
	MEZZI REGIONALI	20.511	17,30	19.265	-6,07	16,53	19.864	3,11	16,74	22.358	12,56	23,79	18.123	-18,94	9,15
	TOTALE	*39.524*	*8,67*	*40.225*	*1,77*	*8,67*	*37.642*	*-6,42*	*7,69*	*50.223*	*33,42*	*11,16*	*35.588*	*-29,14*	*5,93*
03	MEZZI STATALI	2.057	0,61	4.439	115,80	1,28	5.913	33,21	1,59	8.210	38,85	2,31	10.541	28,39	2,62
	MEZZI REGIONALI	1.719	1,45	1.625	-5,47	1,39	1.625	0,00	1,37	1.552	-4,49	1,65	6.793	337,69	3,43
	TOTALE	*3.776*	*0,83*	*6.064*	*60,59*	*1,31*	*7.538*	*24,31*	*1,54*	*9.762*	*29,50*	*2,17*	*17.334*	*77,57*	*2,89*
05	MEZZI STATALI	9.854	2,92	15.851	60,86	4,56	9.196	-41,98	2,48	9.529	3,62	2,68	7.433	-22,00	1,85
	MEZZI REGIONALI	37.553	31,67	39.187	4,35	33,63	35.999	-8,14	30,35	27.381	-23,94	29,14	26.930	-1,65	13,59
	TOTALE	*47.407*	*10,40*	*55.038*	*16,10*	*11,86*	*45.195*	*-17,88*	*9,23*	*36.910*	*-18,33*	*8,20*	*34.363*	*-6,90*	*5,72*
07	MEZZI STATALI	8.329	2,47	13.644	63,81	3,93	14.713	7,83	3,96	9.827	-33,21	2,76	9.536	-2,96	2,37
	MEZZI REGIONALI	8.815	7,43	442	-94,99	0,38	9.579	2.067,19	8,07	8.692	-9,26	9,25	17.485	101,16	8,83
	TOTALE	*17.144*	*3,76*	*14.086*	*-17,84*	*3,04*	*24.292*	*72,45*	*4,96*	*18.519*	*-23,77*	*4,12*	*27.021*	*45,91*	*4,50*
09	MEZZI STATALI	278.945	82,72	272.360	-2,36	78,39	277.386	1,85	74,73	230.461	-16,92	64,73	310.443	34,71	77,14
	MEZZI REGIONALI	46.366	39,10	52.463	13,15	45,03	48.531	-7,49	40,91	30.615	-36,92	32,58	112.257	266,67	56,67
	TOTALE	*325.311*	*71,37*	*324.823*	*-0,15*	*70,01*	*325.917*	*0,34*	*66,54*	*261.076*	*-19,89*	*58,02*	*422.700*	*61,91*	*70,39*
11	MEZZI STATALI	19.038	5,65	20.210	6,16	5,82	46.189	128,55	12,44	70.154	51,88	19,70	47.034	-32,96	11,69
	MEZZI REGIONALI	3.616	3,05	3.536	-2,21	3,03	3.033	-14,23	2,56	3.367	11,01	3,58	16.512	390,41	8,34
	TOTALE	*22.654*	*4,97*	*23.746*	*4,82*	*5,12*	*49.222*	*107,29*	*10,05*	*73.521*	*49,37*	*16,34*	*63.546*	*-13,57*	*10,58*
TOTALE MEZZI STATALI		*337.236*	*100,00*	*347.464*	*3,03*	*100,00*	*371.175*	*6,82*	*100,00*	*356.046*	*-4,08*	*100,00*	*402.452*	*13,03*	*100,00*
TOTALE MEZZI REGIONALI		*118.580*	*100,00*	*116.518*	*-1,74*	*100,00*	*118.631*	*1,81*	*100,00*	*93.965*	*-20,79*	*100,00*	*198.100*	*110,82*	*100,00*
TOTALE SETTORE 2		**455.816**	**100,00**	**463.982**	**1,79**	**100,00**	**489.806**	**5,57**	**100,00**	**450.011**	**-8,12**	**100,00**	**600.552**	**33,45**	**100,00**

FONTE: rendiconto generale Regione Emilia Romagna, anni vari (tavole statistiche)

LEGENDA PROGRAMMI:

01 ZOOTECNIA
03 ORTOFRUTTIVICOLTURA E COLTURE INDUSTRIALI
05 FORESTAZIONE E SVILUPPO DELL'ECONOMIA AGRICOLA MONTANA
07 IRRIGAZIONE, BONIFICA E INFRASTRUTTURE RURALI
09 SERVIZI PER LE AZIENDE E SVILUPPO DELL'ASSOCIAZIONISMO E DELLA COOPERAZIONE
11 ALTRI INTERVENTI

LEGENDA FORMULE:

% Y rappresenta la misura in cui ogni valore assoluto incide sul relativo totale per ogni esercizio considerato
% X indica la variazione rispetto all'esercizio precedente

TAB 34/ER

PARTE 1 - SPESE EFFETTIVE PER IL CONSEGUIMENTO DELLE FINALITA' DELL'ENTE
SEZIONE 3 - ATTIVITA' PRODUTTIVE
SETTORE 2 - AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE
IMPEGNI

(in milioni)

	PROGRAMMI	1991	% Y	1992	% X	% Y	1993	% X	% Y	1994	% X	% Y	1995	% X	% Y
01	MEZZI STATALI	16.936	6,55	19.589	15,66	9,44	16.208	-17,26	6,45	26.497	63,48	11,46	15.303	-42,25	5,63
	MEZZI REGIONALI	16.330	16,42	16.561	1,41	19,53	12.765	-22,92	13,09	19.433	52,24	29,05	15.015	-22,73	12,21
	TOTALE	*33.266*	*9,29*	*36.150*	*8,67*	*12,37*	*28.973*	*-19,85*	*8,30*	*45.930*	*58,53*	*15,41*	*30.318*	*-33,99*	*7,68*
03	MEZZI STATALI	1.476	0,57	2.201	49,12	1,06	3.693	67,79	1,47	2.401	-34,99	1,04	4.385	82,63	1,61
	MEZZI REGIONALI	1.114	1,12	893	-19,84	1,05	914	2,35	0,94	796	-12,91	1,19	788	-1,01	0,64
	TOTALE	*2.590*	*0,72*	*3.094*	*19,46*	*1,06*	*4.607*	*48,90*	*1,32*	*3.197*	*-30,61*	*1,07*	*5.173*	*61,81*	*1,31*
05	MEZZI STATALI	8.759	3,39	12.209	39,39	5,89	8.434	-30,92	3,36	7.976	-5,43	3,45	5.376	-32,60	1,98
	MEZZI REGIONALI	31.485	31,66	24.666	-21,66	29,08	33.715	36,69	34,57	24.760	-26,56	37,02	24.565	-0,79	19,97
	TOTALE	*40.244*	*11,24*	*36.875*	*-8,37*	*12,62*	*42.149*	*14,30*	*12,08*	*32.736*	*-22,33*	*10,98*	*29.941*	*-8,54*	*7,58*
07	MEZZI STATALI	6.787	2,63	11.742	73,01	5,66	11.586	-1,33	4,61	8.399	-27,51	3,63	2.521	-69,98	0,93
	MEZZI REGIONALI	8.815	8,86	202	-97,71	0,24	8.432	4.074,26	8,65	4.408	-47,72	6,59	10.497	138,14	8,53
	TOTALE	*15.602*	*4,36*	*11.944*	*-23,45*	*4,09*	*20.018*	*67,60*	*5,74*	*12.807*	*-36,02*	*4,30*	*13.018*	*1,65*	*3,30*
09	MEZZI STATALI	213.318	82,51	148.523	-30,37	71,60	192.827	29,83	76,71	151.031	-21,68	65,33	228.571	51,34	84,04
	MEZZI REGIONALI	39.042	39,25	39.899	2,20	47,04	39.028	-2,18	40,02	14.184	-63,66	21,21	68.845	385,37	55,97
	TOTALE	*252.360*	*70,49*	*188.422*	*-25,34*	*64,47*	*231.855*	*23,05*	*66,45*	*165.215*	*-28,74*	*55,43*	*297.416*	*80,02*	*75,30*
11	MEZZI STATALI	11.249	4,35	13.183	17,19	6,35	18.633	41,34	7,41	34.877	87,18	15,09	15.837	-54,59	5,82
	MEZZI REGIONALI	2.676	2,69	2.596	-2,99	3,06	2.663	2,58	2,73	3.305	24,11	4,94	3.290	-0,45	2,67
	TOTALE	*13.925*	*3,89*	*15.779*	*13,31*	*5,40*	*21.296*	*34,96*	*6,10*	*38.182*	*79,29*	*12,81*	*19.127*	*-49,91*	*4,84*
TOTALE MEZZI STATALI		*258.525*	*100,00*	*207.447*	*-19,76*	*100,00*	*251.381*	*21,18*	*100,00*	*231.181*	*-8,04*	*100,00*	*271.993*	*17,65*	*100,00*
TOTALE MEZZI REGIONALI		*99.462*	*100,00*	*84.817*	*-14,72*	*100,00*	*97.517*	*14,97*	*100,00*	*66.886*	*-31,41*	*100,00*	*123.000*	*83,89*	*100,00*
TOTALE SETTORE 2		**357.987**	**100,00**	**292.264**	**-18,36**	**100,00**	**348.898**	**19,38**	**100,00**	**298.067**	**-14,57**	**100,00**	**394.993**	**32,52**	**100,00**

FONTE: rendiconto generale Regione Emilia Romagna, anni vari (tavole statistiche)
LEGENDA PROGRAMMI: vedi tabella precedente
LEGENDA FORMULE: vedi tabella precedente

TAB 35/ER

PARTE 1 - SPESE EFFETTIVE PER IL CONSEGUIMENTO DELLE FINALITA' DELL'ENTE
SEZIONE 3 - ATTIVITA' PRODUTTIVE
SETTORE 2 - AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE
PAGAMENTI

(in milioni)

	PROGRAMMI	1991	% Y	1992	% X	% Y	1993	% X	% Y	1994	% X	% Y	1995	% X	% Y
01	MEZZI STATALI	13.437	9,30	12.610	-6,15	9,81	11.522	-8,63	8,31	24.739	114,71	16,59	10.363	-58,11	6,31
	MEZZI REGIONALI	13.291	17,15	11.576	-12,90	23,32	12.602	8,86	19,09	15.242	20,95	33,42	14.931	-2,04	26,14
	TOTALE	*26.728*	*12,04*	*24.186*	*-9,51*	*13,58*	*24.124*	*-0,26*	*11,79*	*39.981*	*65,73*	*20,53*	*25.294*	*-36,73*	*11,43*
03	MEZZI STATALI	130	0,09	271	108,46	0,21	797	194,10	0,58	1.005	26,10	0,67	217	-78,41	0,13
	MEZZI REGIONALI	1.021	1,32	893	-12,54	1,80	825	-7,61	1,25	796	-3,52	1,75	788	-1,01	1,38
	TOTALE	*1.151*	*0,52*	*1.164*	*1,13*	*0,65*	*1.622*	*39,35*	*0,79*	*1.801*	*11,04*	*0,92*	*1.005*	*-44,20*	*0,45*
05	MEZZI STATALI	3.012	2,08	3.228	7,17	2,51	1.897	-41,23	1,37	6	-99,68	0,00	6	0,00	0,00
	MEZZI REGIONALI	13.883	17,92	12.189	-12,20	24,55	11.432	-6,21	17,32	11.691	2,27	25,64	11.979	2,46	20,97
	TOTALE	*16.895*	*7,61*	*15.417*	*-8,75*	*8,65*	*13.329*	*-13,54*	*6,51*	*11.697*	*-12,24*	*6,01*	*11.985*	*2,46*	*5,42*
07	MEZZI STATALI	971	0,67	5.488	465,19	4,27	2.342	-57,33	1,69	60	-97,44	0,04	0	-100,00	0,00
	MEZZI REGIONALI	7.580	9,78	0	-100,00	0,00	8.112	0,00	12,29	1.352	-83,33	2,96	1.514	11,98	2,65
	TOTALE	*8.551*	*3,85*	*5.488*	*-35,82*	*3,08*	*10.454*	*90,49*	*5,11*	*1.412*	*-86,49*	*0,73*	*1.514*	*7,22*	*0,68*
09	MEZZI STATALI	120.622	83,47	96.673	-19,85	75,23	109.424	13,19	78,95	107.836	-1,45	72,31	142.284	31,94	86,66
	MEZZI REGIONALI	39.042	50,39	22.396	-42,64	45,11	30.456	35,99	46,13	13.216	-56,61	28,98	24.609	86,21	43,09
	TOTALE	*159.664*	*71,93*	*119.069*	*-25,43*	*66,83*	*139.880*	*17,48*	*68,36*	*121.052*	*-13,46*	*62,16*	*166.893*	*37,87*	*75,41*
11	MEZZI STATALI	6.332	4,38	10.238	61,69	7,97	12.621	23,28	9,11	15.485	22,69	10,38	11.324	-26,87	6,90
	MEZZI REGIONALI	2.664	3,44	2.596	-2,55	5,23	2.596	0,00	3,93	3.305	27,31	7,25	3.290	-0,45	5,76
	TOTALE	*8.996*	*4,05*	*12.834*	*42,66*	*7,20*	*15.217*	*18,57*	*7,44*	*18.790*	*23,48*	*9,65*	*14.614*	*-22,22*	*6,60*
TOTALE MEZZI STATALI		*144.504*	*100,00*	*128.508*	*-11,07*	*100,00*	*138.603*	*7,86*	*100,00*	*149.131*	*7,60*	*100,00*	*164.194*	*10,10*	*100,00*
TOTALE MEZZI REGIONALI		*77.481*	*100,00*	*49.650*	*-35,92*	*100,00*	*66.023*	*32,98*	*100,00*	*45.602*	*-30,93*	*100,00*	*57.111*	*25,24*	*100,00*
TOTALE SETTORE 2		**221.985**	**100,00**	**178.158**	**-19,74**	**100,00**	**204.626**	**14,86**	**100,00**	**194.733**	**-4,83**	**100,00**	**221.305**	**13,65**	**100,00**

FONTE: rendiconto generale Regione Emilia Romagna, anni vari (tavole statistiche)
LEGENDA PROGRAMMI: vedi tabella precedente
LEGENDA FORMULE: vedi tabella precedente

L'analisi degli stanziamenti consente una prima verifica sulla distribuzione della spesa fra le politiche agrarie. Si può osservare intanto come la componente prevalente sia quella destinata al programma "servizi alle aziende" il cui peso percentuale rispetto al totale degli stanziamenti del settore agricolo si colloca per vari anni al di sopra del 70%, scende al 58% solo nel 1994 per risalire nel 1995 nuovamente oltre il 70%. Il che pone all'evidenza la scelta regionale di privilegiare il contesto organizzativo delle aziende e il sostegno all'impresa agricola al fine di favorire con l'offerta di servizi [ricerca, assistenza tecnica, promozione e marketing], la trasformazione strutturale, il collegamento con il mercato, le economie esterne, specie delle aziende in via di ammodernamento.

La predetta opzione da programma trova riscontro nell'attuazione, cioè nella fase della gestione delle risorse, laddove impegni e pagamenti rispettano l'originaria percentuale di composizione semmai con ulteriore vantaggio per il sostegno ai servizi aziendali.

L'ulteriore specificazione relativa a finanziamenti statali e risorse proprie regionali non modifica ma semmai ulteriormente avvalora tale risultato; resta infatti la prevalenza dell'opzione regionale per il sostegno alle aziende, dal momento che tale programma assorbe il 56% delle risorse proprie regionali destinate all'agricoltura [stanziamenti finali] e mantiene nella fase gestionale analoga prevalenza [56% per impegni e 42,1% per pagamenti].

Nel confronto fra programmi assume ulteriore interesse uno scrutinio su quegli indicatori che, per tramite dei dati finanziari, meglio misurano il grado di realizzazione dei programmi.

TAB 36/ER

PROGRAMMI AGRICOLI
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1993 - 1995

PROGRAMMA 1 **- ZOOTECNIA**				
		1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	66,12	73,95	66,81
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	79,49	79,81	75,83
Capacità d'impegno	(I/Sco)	76,97	91,45	85,19
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-40,34	5,29	-9,55
PROGRAMMA 3 **- ORTOFRUTTICULTURA E CULTURE INDUSTRIALI**				
		1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	29,70	28,48	14,67
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	41,12	53,93	37,02
Capacità d'impegno	(I/Sco)	61,12	32,75	29,84
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	37,62	-32,27	66,07
PROGRAMMA 5 **- FORESTAZIONE E SVILUPPO DELL'ECON. AGR. MONTANA**				
		1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	40,75	32,61	42,43
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	42,46	34,51	44,97
Capacità d'impegno	(I/Sco)	91,81	88,69	87,13
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	26,25	13,49	-20,18
PROGRAMMA 7 **- IRRIGAZIONE, BONIFICA E INFRASTRUTTURE RURALI**				
		1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	42,63	20,12	17,38
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	48,63	24,40	25,04
Capacità d'impegno	(I/Sco)	82,41	69,16	44,86
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	36,32	33,07	-2,64
PROGRAMMA 9 **- SERVIZI PER LE AZIENDE E SVILUPPO DELL'ASS.MO E DELLA COOP.**				
		1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	48,20	46,99	39,63
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	61,76	63,92	52,36
Capacità d'impegno	(I/Sco)	71,14	63,28	70,36
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-1,68	-8,06	65,33
PROGRAMMA 11 **- ALTRI INTERVENTI**				
		1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	32,84	28,94	29,55
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	68,52	51,48	62,08
Capacità d'impegno	(I/Sco)	43,27	51,93	30,10
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	63,29	194,77	-38,76

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Emilia Romagna, rendiconti (anni vari)

LEGENDA:
Ms - Massa spendibile
Sco - Stanziamento def.vo comp.za
Rpi - Residui passivi iniziali
I - Impegni
P - Pagamenti di cassa
Rpc - Residui passivi da riportare

La suesposta tabella riporta, per ciascuno dei programmi nei quali si articola l'azione regionale in agricoltura, gli indici di capacità di spesa, velocità di cassa e capacità di impegno riferiti al triennio 1993-1995. Anche qui c'è da dire che il programma "servizi alle aziende" espone una consistente dinamicità, laddove gli indici della velocità di cassa e della capacità di spesa si collocano in buona performance, seppure in flessione nel '95, mentre la capacità di impegno recupera il calo percentuale del '94. Nel confronto con gli altri programmi, è solo la "zootecnia" a sopravanzarlo. E' questo, del resto, il programma con i migliori indici espressivi di capacità realizzative: 85,1%, 75,8%, 66,8% per capacità di impegno, velocità di cassa, capacità di spesa. Tuttavia va osservato come anche questo programma risenta nel '95 di un certo rallentamento rispetto alla migliore performance del '94. Considerazione, questa, ravvisabile sostanzialmente per tutti i programmi, ad eccezione della "forestazione" ove, a parte il lieve calo nell'attività di impegno, resta nel '95 un marcato miglioramento negli altri due indici gestionali.

3. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria

I paragrafi che seguono ricostruiscono i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei programmi comunitari con riferimento ai quadri di sostegno 1989/1993 e 1994/1999. Per ciascuno di essi sono posti a confronto le risorse accertate e riscosse con le corrispondenti utilizzazioni per impegni e pagamenti. Le riscossioni sono indicate per cassa e mettono in evidenza quanto effettivamente corrisposto alla Regione, mentre gli accertamenti rappresentano il credito vantato. Resta da considerare come, per l'effettiva fruibilità delle risorse medesime, il legame gestionale esiga di essere ricostruito con riguardo ai beneficiari finali. Nondimeno, una distinta analisi sui dati riferibili alla gestione del bilancio regionale è necessaria per una rappresentazione valevole a cogliere distinte responsabilità afferenti rispettivamente i vari livelli istituzionali coinvolti negli obiettivi medesimi nonché per individuare dove si annidino con maggiore frequenza e peso finanziario le difficoltà connesse con gli scarti percentuali fra stanziamenti e realizzazioni.

Ciò detto, nell'analisi che segue viene posta separata attenzione ai due successivi Quadri Comunitari di Sostegno [QCS] con riferimento a ciascuno degli obiettivi in essi compresi e finanziati dai diversi fondi strutturali [FSE, FERSR, FEOGA].

Non senza osservare che, solo a partire dal 1995 - a seguito dell'approvazione del QCS '94-'99 e dell'attuazione del Documento Unico di Programmazione nonché della riconversione dell'area regionale di cui all'obiettivo 2 dei fondi a finalità strutturale - hanno preso avvio i programmi ricompresi nell'obiettivo medesimo mentre per gli obiettivi 5a e 5b l'attuazione in termini finanziari è slittata al 1996 a causa delle esigenze di collegamento con la riprogrammazione comunitaria.

Muta del resto, nel corso dell'anno 1995, il quadro normativo di riferimento con l'intervento delle seguenti leggi regionali: 7 aprile 1995 n. 23, per l' "Attuazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella Regione Emilia Romagna a titolo di obiettivo 5b"; 10 aprile 1995 n. 25, per l' "Attuazione del piano di riconversione dell'area della Regione Emilia Romagna di cui all'obiettivo 2" dei fondi a finalità strutturale.

E' dall'esame dei dati relativi al finanziamento e alla gestione che occorre prendere le mosse per la ricostruzione del quadro di insieme, salvo poi l'opportuno riferimento all'evoluzione delle politiche, nazionali e regionali, nell'interpretazione dei dati medesimi.

3.1. Il QCS 1989-1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo

Il presente paragrafo prende in considerazione le risorse destinate agli interventi regionali intesi a combattere la disoccupazione [Obiettivo 3] e a favorire l'inserimento professionale dei giovani nel mondo del lavoro [Obiettivo 4] tramite il programma operativo di formazione avente accesso al Fondo Sociale Europeo [FSE] e coofinanziato sia a livello nazionale, sia con risorse proprie regionali.

Da dire che gli indicati interventi per il periodo 1989-1993 traggono la loro disciplina dal Regolamento CEE 2052/88. Il quadro normativo cambia invece per il periodo successivo [1994-1999] dal momento che il Regolamento CEE 2081/93 per un verso ha riunito, nell'obiettivo 3, i precedenti obiettivi 3 e 4, per altro verso ha indirizzato l'obiettivo 4 alla finalità più specifica di "agevolare l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione".

In entrambi i casi, la formazione professionale si propone, nell'ambito delle politiche regionali, come fondamentale strumento di sostegno allo sviluppo, vettore di innovazione tramite la selezione ragionata dei settori ove far convergere risorse operative

e finanziarie. Resta poi il collegamento forte, in termini di pianificazione strategica, con l'andamento congiunturale dell'economia dell'Emilia Romagna per i riflessi sul tasso di disoccupazione cui è speculare il livello della domanda di formazione.

Gli indici dell'economia seppure più favorevoli rispetto ad altre realtà regionali, anche del centro-nord, confermano tuttavia anche per l'Emilia Romagna una flessione negativa a partire dal 1990 con un tasso di disoccupazione che cresce dal 4,8 % [anno '90] sino al 6,1% del 1994 e 1995 [v. Allegato 6/ER]. Solo a partire dal primo semestre '96 il saggio tendenziale evolve positivamente a livello inferiore al 6% [5,8%], ma per la cui permanenza la necessità è in uno sviluppo stabile e sostenuto che sembra messo in forse da primi segnali di allarme compresi nei dati recentemente diffusi da Istituti specializzati [Federindustria, Unioncamere, Carisbo - Rapporto su "Congiuntura industriale in Emilia Romagna" - 1997].

Da osservare a riguardo come gli stessi indici forniti dalla Regione a seguito dell'istruttoria di questa Corte depongano per una evoluzione del mercato del lavoro secondo i connotati propri dei sistemi produttivi maturi, segnati cioè dall'emersione di squilibri qualitativi che in Emilia Romagna si esprimono nella crescente divaricazione fra una domanda differenziata per livelli di formazione e per caratteristiche professionali e da una offerta segnata invece da marcata rigidità.

Le iniziative regionali rivolte alla formazione si inseriscono in questa linea di azione, in direzione di una più mirata selezione delle fasce di utenza e dei settori strategici. Il che si è coniugato con un aumento di progettualità a partire dal 1990, speculare alla riforma dei fondi strutturali e alla possibilità di fruire dei relativi finanziamenti, mentre per altro verso si è andato intensificando il coinvolgimento operato dalla Regione nei confronti degli enti di formazione, delle Province e delle forze sociali, specie con riguardo alla fase di programmazione.

Una linea di azione, che negli anni più recenti [1995] diviene ancor più incisiva e articolata quanto a procedure innovative e complessità di controlli e monitoraggio, nel quadro dell'avvio del QCS 1994-1999. Va evidenziato come, sin dal 1990, l'obiettivo regionale sia stato quello di un costante perseguimento della "qualità" nel processo formativo per corrispondere, fra l'altro, ad una caratteristica indispensabile per l'accesso al FSE e perciò attentamente sottoposta a verifica da parte della Regione. Il che spiega

come nella percentuale di composizione dei costi abbia assunto prevalenza quello relativo alla progettazione tecnico-formativa tanto più accurata per quanto progressivamente collegata ad una maggiore esigenza di standardizzazione.

I dati di seguito esposti riassumono innanzitutto il costo totale di esecuzione delle iniziative progettuali in corrispondenza ai piani operativi approvati per gli anni 1990-1993 in coerenza con il QCS 89/93.

TAB 37/ER

Q.C.S. 1989/1993 - OBIETTIVI 3 E 4

COSTO TOTALE DEGLI INTERVENTI - FINANZIAMENTO A COPERTURA

(in milioni)

ANNI	COSTO TOTALE	FINANZIAMENTO		ALTRE QUOTE A COPERTURA	TOTALE COPERTURA
		F.S.E.	PUBBLICO		
1990	103.431	46.544	56.887	—	103.431
1991	116.581	52.442	64.137	—	116.580
1992	157.835	70.806	87.029	—	157.835
1993	155.227	69.738	80.587	4.902	155.227
TOTALE	**533.074**	**239.530**	**288.640**	**4.902**	**533.073**

FONTE: Regione Emilia Romagna - Relazioni finanziarie attività coofinanziata F.S.E. (anni vari)

In corrispondenza ai costi sostenuti per le iniziative di formazione realizzate negli anni indicati e adeguatamente certificate, la Regione ha richiesto al Ministero del Lavoro, per successivo inoltro alla Commissione UE, richiesta di pagamento evidenziando altresì l'importo accertato per quota di cofinanziamento.

A fronte del costo totale sostenuto [533 miliardi], si è fatto conto sul finanziamento del F.S.E. per oltre 239 miliardi, mentre rispettivamente di 258 e 40

miliardi è stata la copertura progettata a carico del bilancio dello Stato e delle risorse proprie regionali.

Ciò posto, l'evoluzione dei finanziamenti e della gestione delle risorse, convergenti nell'unitaria progettazione indirizzata alla fruizione dei fondi comunitari di cui agli obiettivi 3 e 4 del FSE, è descritta nelle seguenti tabelle, le quali recano i dati dei rendiconti regionali anni 1991-1995, riclassificati per tener conto degli accertamenti in entrata cui porre a confronto impegni e pagamenti nella congiunta considerazione di entrambi gli indicati obiettivi [per una separata esposizione dei dati degli obiettivi 3 e 4 si vedano: Allegati 7 e 8/ER].

TAB 38/ER

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
TOTALE OBIETTIVO 3 e 4 - F.S.E.
O.C.S. 89 - 93

(in milioni)

1991

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	48.697,80	45.260,01	93.957,81	STANZIAMENTI	93.957,80	11.320,00	105.277,80
ACCERTAMENTI	48.697,80	45.260,01	93.957,81	IMPEGNI	76.067,27	11.289,19	87.356,46
RISCOSSIONI (cassa)	26.952,61	0,00	26.952,61	PAGAMENTI (cassa)	60.517,42	8.844,29	69.361,71

1992

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	51.548,31	45.322,64	96.870,95	STANZIAMENTI	114.761,47	11.320,00	126.081,47
ACCERTAMENTI	51.335,61	45.144,00	96.479,61	IMPEGNI	104.570,54	10.344,82	114.915,36
RISCOSSIONI (cassa)	49.604,52	0,00	49.604,52	PAGAMENTI (cassa)	71.338,37	10.865,72	82.204,09

1993

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	72.834,73	71.216,18	144.050,91	STANZIAMENTI	154.455,15	17.804,05	172.259,20
ACCERTAMENTI	72.911,01	71.291,01	144.202,02	IMPEGNI	109.600,22	17.624,35	127.224,57
RISCOSSIONI (cassa)	37.218,78	0,00	37.218,78	PAGAMENTI (cassa)	89.391,45	8.103,99	97.495,44

1994

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	20.366,59	27.321,00	47.687,59	STANZIAMENTI	92.863,63	0,00	92.863,63
ACCERTAMENTI	20.366,59	27.321,00	47.687,59	IMPEGNI	50.318,91	0,00	50.318,91
RISCOSSIONI (cassa)	13.910,44	0,00	13.910,44	PAGAMENTI (cassa)	96.659,99	11.444,36	108.104,35

1995

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	0,00	0,00	0,00	STANZIAMENTI	42.544,72	0,00	42.544,72
ACCERTAMENTI	0,00	0,00	0,00	IMPEGNI	21.458,45	0,00	21.458,45
RISCOSSIONI (cassa)	0,00	33.844,00	33.844,00	PAGAMENTI (cassa)	28.560,17	0,00	28.560,17

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna e riscontrati sui rendiconti

TAB 39/ER

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
TOTALE OBIETTIVO 3 e 4 - F.S.E.
Q.C.S. 89 - 93

(in milioni)

TOTALE ANNI 1991 - 1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	193.447,43	189.119,83	382.567,26	STANZIAMENTI	498.582,77	40.444,05	539.026,82
ACCERTAMENTI	193.311,01	189.016,02	382.327,03	IMPEGNI	362.015,39	39.258,36	401.273,75
RISCOSSIONI (cassa)	127.686,35	33.844,00	161.530,35	PAGAMENTI (cassa)	346.467,40	39.258,36	385.725,76
a) RESIDUI INIZIALI	65.624,58	143.876,13	209.500,71	a) RESIDUI INIZIALI	4.301,60	0,00	4.301,60
b) RESIDUI ELIMINATI	0,00	11.295,87	11.295,87	b) RESIDUI ELIMINATI	5.861,82	0,00	5.861,82
TOTALE (a) + (b)	65.624,58	155.172,00	220.796,58	TOTALE (a) + (b)	10.163,42	0,00	10.163,42

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna e riscontrati sui rendiconti

Prima considerazione da fare è per la mancata coincidenza del complessivo importo del finanziamento accertato in entrata a copertura della spesa di programma; la quale tuttavia - una volta stanziata in parte spesa con riferimento all'importo complessivamente progettato - è stata poi gestita con un buon indice di realizzazione.

Ed invero, a fronte del complessivo accertamento in entrata di 382 miliardi per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa comprensivi di mezzi regionali sono contabilizzati per 401 miliardi, mentre a 385 miliardi ammontano i pagamenti complessivamente effettuati nel periodo, contro riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari pari a 162 miliardi.

Ciò significa che la Regione ha impegnato e pagato più di quanto ha ricevuto. Il che spiega anche l'elevato indice di realizzazione desumibile dal rapporto stanziamenti/impegni/pagamenti; tanto più evidente se l'impegnato e il pagato siano confrontati con accertamenti e riscossioni.

Quanto detto si riassume negli indici percentuali del 74,3% e del 71,5% della capacità di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti complessivi del periodo. Qualora poi impegni e pagamenti siano rapportati a quanto accertato e riscosso, la gestione progettuale sopravanza il flusso dei finanziamenti, specie per quanto riguarda le risorse nazionali di cofinanziamento. Va notato in particolare come, a fronte di una accertamento complessivo di fondi nazionali per 189 miliardi, i trasferimenti effettivi dello Stato per quota cofinanziata siano ammontati complessivamente a soli 33,8 miliardi.

Il mancato rispetto dei tempi, nel trasferimento delle risorse da parte dello Stato, rappresenta uno dei gravi problemi nella realizzazione dei programmi finanziati con i fondi comunitari e nella utilizzazione piena delle relative disponibilità.

Va osservato a riguardo che una parte rilevante delle fonti finanziarie del settore della formazione professionale è di provenienza statale tramite il Fondo di rotazione di cui alla legge 845 del 1978. La ripartizione dei fondi è effettuata con deliberazione CIPE, la quale costituisce il presupposto formale per l'avvalimento a copertura della spesa per gli interventi progettati dalle Regioni. Il fatto è che tale ripartizione è fatta dal CIPE solitamente a fine anno, poco prima cioè del termine ultimo per la loro utilizzazione

[entro l'anno medesimo], a pena della loro perdita unitamente a quelli messi a disposizione dalla CEE.

Per fronteggiare tale inconveniente la Regione ha in realtà attivato un meccanismo di anticipazione delle somme da acquisire dal FSE e dal FNR tramite il quale è stato assicurato agli operatori un quadro di certezze finanziare nell'ambito delle quali realizzare gli interventi programmati e che spiega per altro verso gli alti tassi di utilizzo che hanno consentito all'Emilia Romagna di fruire di assegnazioni di risorse comunitarie crescenti.

Nondimeno, quel che va segnalato è il livello eccessivamente elevato dei crediti maturati nei confronti dello Stato a fronte del quale, insieme alla eventuale impossibilità della Regione di continuare ad anticipare i fondi relativi, vi è il rischio di compromettere la tempestiva realizzazione dei programmi. Occorre pensare a meccanismi più efficienti e rapidi per il trasferimento dei cofinanziamenti nazionali alle Regioni, specie quando si tratti di assicurare l'attuazione di progetti dotati di fattiva operatività.

In relazione al Q.C.S. 89/93 la Regione alla fine dell'esercizio 1994 doveva ancora riscuotere il 100% dei fondi di cofinanziamento nazionale, a fronte di pagamenti effettuati per oltre 350 miliardi, coperti da riscossioni di fondi CEE per 127 miliardi. Solo nel 1995, oltre cinque anni dopo l'avvio dei primi pagamenti, l'Emilia Romagna ha riscosso per cofinanziamento nazionale 33,8 miliardi sui 189,0 accertati a credito nei confronti dello Stato.

Il fenomeno desta preoccupazione. Nel caso dell'Emilia Romagna esso non ha prodotto gravi conseguenze grazie alle capacità organizzative e gestionali della Regione. Da dire poi che la situazione finanziaria dell'Emilia Romagna espone risultati affidabili e si fonda su un'equilibrata costruzione e gestione dei bilanci annuali e pluriennali; il che ha sin qui consentito una adeguata manovrabilità di risorse di cui non sempre dispongono altre realtà regionali, cui viene meno perciò la possibilità di far fronte ai ritardi dello Stato nell'erogazione dei fondi a titolo di cofinanziamento comunitario.

Sulla base di quanto sin qui considerato i risultati gestionali riscontrabili tramite i dati e le certificazioni ufficiali depongono per un efficiente grado di realizzazione gestionale da parte della Regione che a fine 1995 espone pagamenti [385,7 mld] superiori per oltre la metà di quanto ricevuto per FSE [127,6 mld] e per cofinanziamento nazionale [33,8 mld]. Il sistema di monitoraggio e di rendicontazione, imposto dalla

Regione agli enti beneficiari dei trasferimenti, dà affidamento sulla compiuta realizzazione degli obiettivi perseguiti con i programmi finanziati.

3.2. Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettivi 3 e 4

Nuove coordinate di riferimento per la gestione programmata dei fondi strutturali, relativamente al periodo 1994/99, sono fissate con le decisioni della Commissione UE adottate fra l'agosto e il dicembre 1994 [n. 1417, n. 3410, n. 3152, n. 3787] di approvazione, rispettivamente, del Quadro comunitario di sostegno per l'intervento del FSE dell'Italia del Centro-nord, obiettivo 3 periodo 1994/99, nonché dei Documenti unici di programmazione: obiettivo 4 [1994/99]; interventi strutturali Emilia Romagna a titolo di obiettivo 5 [1994/99]; Zona obiettivo 2 Emilia Romagna.

In ambito più specificatamente operativo si collocano le sopra citate leggi regionali 23, 25, 54 del 1995 [v. parag 3.].

Le decisioni assunte in sede comunitaria assegnano all'Emilia Romagna finanziamenti complessivamente pari a oltre 500 miliardi per il periodo 1994/99. La indicata programmazione avviata nel 1994, relativamente agli obiettivi 2 e 5 è, tuttavia, entrata in gestione a partire dall'anno 1995.

Immediata invece la partenza dei programmi finanziati dal FSE nell'ambito degli obiettivi 3 e 4. Come già detto, con Regolamento Cee n. 2081/93 il nuovo obiettivo 3 riunisce gli obiettivi 3 e 4 del precedente Regolamento, mentre all'obiettivo 4 è assegnata la finalità di agevolare l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione.

A riguardo degli obiettivi 3 e 4 del QCS 1994/99 e prima di riassumere i dati afferenti la gestione degli anni 1994 e 1995, va osservato come in tale biennio gli interventi approvati e avviati dalla Regione si siano particolarmente concentrati nel sub-asse 2.2. avente ad oggetto lo sviluppo professionale dei lavoratori delle piccole e medie imprese con prevalenza di iniziative rivolte al settore terziario.

Quanto ai soggetti gestori, netta prevalenza dal punto di vista numerico è per le imprese, mentre la maggioranza dei finanziamenti è assorbita dagli enti di formazione i quali tuttavia operano in stretto raccordo con il mondo delle imprese e - a giudizio delle

autorità regionali competenti - assolvono positivamente ad un ruolo di intermediazione nell'avvicinare i meccanismi istituzionali della Regione agli interessi e alle esigenze delle imprese.

Importanti per altro verso le innovazioni nel rapporto istituzionale Regione-Province che, proprio nel campo della formazione professionale, ridisegna un sistema di più intensa sinergia ispirata alle linee guida del nuovo Statuto e del resto coerente agli stessi principi della 142 del '90. Di qui, il superamento del concetto di semplice delega di funzioni, al fine di un coinvolgimento più ampio delle Province nella gestione e nel controllo delle attività di formazione professionale.

Sotto altro aspetto è da registrare la messa a regime di indirizzi procedurali valevoli a meglio organizzare operativamente l'istruttoria e la valutazione dei progetti con particolare riguardo ai requisiti posseduti da parte del soggetto gestore, scrutinati tramite la predisposizione di indicatori, scale di valutazione e altri sistemi di analisi [v. Delib. Giunta regionale 20.12.1993 n. 6600]. Lo strumento di controllo utilizzato a tal fine è rappresentato dai nuclei di valutazione, la cui logica operativa implica l'abbandono del metodo meramente ispettivo per assolvere ad un compito di garanzia di una riuscita progettuale inclusiva di aspetti qualitativi e di risultato.

Le tabelle seguenti riportano i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei programmi di formazione realizzati nell'ambito degli obiettivi 3 e 4, disgiuntamente rappresentati per tener conto di analoga separata rendicontazione per ciascuno di essi alla Commissione UE

TAB 40/ER

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 3 - F.S.E.
Q.C.S. 94 - 99

(in milioni)

1994							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	58.910,00	57.602,00	116.512,00	STANZIAMENTI	116.512,00	14.600,00	131.112,00
ACCERTAMENTI	49.297,88	45.473,10	94.770,98	IMPEGNI	94.770,98	11.015,75	105.786,73
RISCOSSIONI (cassa)	0,00	0,00	0,00	PAGAMENTI (cassa)	29.814,23	11.000,00	40.814,23

1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	70.919,62	71.748,90	142.668,52	STANZIAMENTI	142.668,52	15.887,52	158.556,04
ACCERTAMENTI	58.739,80	54.809,92	113.549,72	IMPEGNI	113.549,72	15.704,19	129.253,91
RISCOSSIONI (cassa)	27.499,18	0,00	27.499,18	PAGAMENTI (cassa)	98.820,40	9.205,97	108.026,37

TOTALE ANNI 1994 -1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	129.829,62	129.350,90	259.180,52	STANZIAMENTI	259.180,52	30.487,52	289.668,04
ACCERTAMENTI	108.037,68	100.283,02	208.320,70	IMPEGNI	208.320,70	26.719,94	235.040,64
RISCOSSIONI (cassa)	27.499,18	0,00	27.499,18	PAGAMENTI (cassa)	128.634,63	20.205,97	148.840,60
a) RESIDUI INIZIALI	80.538,51	100.238,02	180.776,53	a) RESIDUI INIZIALI	79.686,07	6.513,95	86.200,02
b) RESIDUI ELIMINATI	0,00	0,00	0,00	b) RESIDUI ELIMINATI	0,00	0,00	0,00
TOTALE (a) + (b)	80.538,51	100.238,02	180.776,53	TOTALE (a) + (b)	79.686,07	6.513,95	86.200,02

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna e riscontrati sui rendiconti

TAB 41/ER

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 4 - F.S.E.
Q.C.S. 94 - 99

(in milioni)

1994							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	14.728,00	14.400,00	29.128,00	STANZIAMENTI	29.128,00	3.400,00	32.528,00
ACCERTAMENTI	0,00	0,00	0,00	IMPEGNI	0,00	0,00	0,00
RISCOSSIONI (cassa)	0,00	0,00	0,00	PAGAMENTI (cassa)	0,00	0,00	0,00

1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	34.014,16	24.792,51	58.806,67	STANZIAMENTI	58.806,67	6.198,00	65.004,67
ACCERTAMENTI	25.357,07	16.203,22	41.560,29	IMPEGNI	41.560,29	3.968,30	45.528,59
RISCOSSIONI (cassa)	8.825,31	0,00	8.825,31	PAGAMENTI (cassa)	8.498,62	1.129,83	9.628,45

TOTALE ANNI 1994 1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	48.742,16	39.192,51	87.934,67	STANZIAMENTI	87.934,67	9.598,00	97.532,67
ACCERTAMENTI	25.357,07	16.203,22	41.560,29	IMPEGNI	41.560,29	3.968,30	45.528,59
RISCOSSIONI (cassa)	8.825,31	0,00	8.825,31	PAGAMENTI (cassa)	8.498,62	1.129,83	9.628,45
a) RESIDUI INIZIALI	16.531,76	16.203,22	32.734,98	a) RESIDUI INIZIALI	33.061,67	2.838,48	35.900,15
b) RESIDUI ELIMINATI	0,00	0,00	0,00	b) RESIDUI ELIMINATI	0,00	0,00	0,00
TOTALE (a) + (b)	16.531,76	16.203,22	32.734,98	TOTALE (a) + (b)	33.061,67	2.838,48	35.900,15

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna e riscontrati sui rendiconti

TAB 42/ER

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
TOTALE OBIETTIVO 3 e 4 - F.S.E.
O.C.S. 94 - 99

(in milioni)

TOTALE ANNI 1994 1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	178.571,78	168.543,41	347.115,19	STANZIAMENTI	347.115,19	40.085,52	387.200,71
ACCERTAMENTI	133.394,75	116.486,24	249.880,99	IMPEGNI	249.880,99	30.688,24	280.569,23
RISCOSSIONI (cassa)	36.324,49	0,00	36.324,49	PAGAMENTI (cassa)	137.133,25	21.335,80	158.469,05
a) RESIDUI INIZIALI	97.070,27	116.441,24	213.511,51	a) RESIDUI INIZIALI	112.747,74	9.352,43	122.100,17
b) RESIDUI ELIMINATI	0,00	0,00	0,00	b) RESIDUI ELIMINATI	0,00	0,00	0,00
TOTALE (a) + (b)	97.070,27	116.441,24	213.511,51	TOTALE (a) + (b)	112.747,74	9.352,43	122.100,17

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna e riscontrati sui rendiconti

Nella lettura dei suindicati dati, occorre tener presente che la decisione della Commissione UE per l'obiettivo 4 è intervenuta nel dicembre 1994; il che ha determinato lo slittamento all'anno 1995 degli atti deliberativi regionali e di conseguenza l'assenza di impegni di spesa sul '94. Diversa la situazione per l'obiettivo 3, che ha formato oggetto di deliberazione da parte della Commissione nell'agosto '94 consentendo l'attuazione degli impegni di spesa sin da tale anno. Da segnalare tuttavia per entrambi gli obiettivi la mancata corresponsione dei fondi statali di cofinanziamento. A fine '95 non era ancora intervenuta la delibera CIPE di ripartizione dei fondi '94.

Le tabelle sopra riportate espongono, per i due anni in questione, assenza di riscossioni a titolo di cofinanziamento, mentre di oltre 280 miliardi sono gli impegni della Regione e a quasi 160 miliardi ammontano i pagamenti. Permane, anche nel quadro della nuova programmazione comunitaria e malgrado l'importanza dei relativi finanziamenti, il ritardo da parte del livello nazionale nel far fronte ai pagamenti, costringendo la Regione a reperire risorse di cassa a pena della perdita di risorse comunitarie.

Intanto, va pure notato come gli impegni assunti siano, in entrambi i casi, superiori ai finanziamenti comunitari e nazionali accertati; i pagamenti espongono poi una realizzazione del 71,6% quanto all'obiettivo 3 [148,8 mld/208,3 mld], mentre non indicativo è il dato dell'obiettivo 4 che - a parte quanto già detto - ha sofferto anche dei ritardi deliberativi del CIPE. Nondimeno le iniziative anche per tale obiettivo si sono tradotte nell'approvazione di un notevole numero di progetti con riguardo ai quali sono state programmate e impegnate risorse per oltre il 50% degli stanziamenti.

3.2.1. Segue: gli obiettivi 2, 5b e 5a

I Documenti unici di programmazione per gli obiettivi 2 e 5 dell'Emilia Romagna sono stati rispettivamente approvati dalla Commissione CEE il 14 e il 23 dicembre 1994 [decisioni n. 3410 e n. 3787].

In base alla nuova disciplina dei fondi strutturali i finanziamenti degli obiettivi medesimi sono intesi: alla riconversione delle Regioni o parti di Regioni colpite dal declino industriale [ob. 2]; a promuovere lo sviluppo delle zone rurali mediante l'adeguamento strutturale [ob. 5a e 5b].

Quanto all'*obiettivo 2*, va osservato come il relativo finanziamento sia stato assicurato, per l'anno 1995, dal FESR per 9.501 milioni e dal FSE per 2.959 milioni. La gestione delle risorse ha riguardato, in gran parte, interventi nel settore artigianato e a favore delle piccole e medie imprese; per la parte finanziata dal FSE ha interessato la formazione professionale. Sull'obiettivo 2, di conseguenza, convergono le azioni gestite da due diversi Assessorati: "Attività produttive" e "Lavoro, Formazione". Una parte modesta di finanziamento FESR coinvolge anche la competenza dell'Assessorato "Territorio, Programmazione, Ambiente".

La seguente tabella espone i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei fondi affluiti sull'obiettivo 2, che figurano in bilancio a partire dall'anno 1995:

TAB 43/ER

Q.C.S. 1994 -1999
Obiettivo 2 - FSE e FESR
Anno 1995
(in milioni)

Finanziamento				Gestione			
	F. Com.	Int. naz.	Totale		F. Com e Naz.	F. Region.	Totale
Stanziam.	12.460	15.466	27.926	Stanziam.	27.926	6.061	33.987
Accertam.	11.345	3.864	15.209	Impegni	4.243	1.103	5.346
Risc.(cassa)	10.638	2.830	13.468	Pag.(cassa)	1.154	372	1.526

FONTE: dati di rendiconto Emilia Romagna

Dai suesposti dati si ha conferma dell'avvio dei programmi, mediante stanziamento del globale importo del finanziamento atteso per fondi comunitari e integrazioni nazionali. Inoltre la Regione ha destinato risorse proprie, per la realizzazione del programma, nella percentuale di quasi il 40%.

La percentuale di impegno raggiunge il 35% di quanto accertato per finanziamenti comunitari e nazionali.

Quanto all'*obiettivo 5b*, il finanziamento comunitario dell'anno 1995, pari a 29.035,6 milioni, attinge per 10.488,1 milioni al FESR, per 3.684,6 milioni al FSE, per 14.862,9 al FEOGA. La gestione di tali fondi coinvolge perciò gli assessorati "Territorio, programmazione, ambiente", "Agricoltura" e "Lavoro, formazione".

La seguente tabella espone globalmente i dati relativi al finanziamento e alla gestione dell'obiettivo medesimo:

TAB 44/ER

Q.C.S. 1994 -1999
Obiettivo 5b - FSE - FESR - FEOGA
Anno 1995
(in milioni)

Finanziamento				Gestione			
	F. Com.	Int. naz.	Totale		F. Com e Naz.	F. Region.	Totale
Stanziam.	29.036	24.108	53.144	Stanziam.	53.144	9.609	62.753
Accertam.	6.381	3.770	10.151	Impegni	0	0	0
Risc.(cassa)	6.381	3.770	10.151	Pag.(cassa)	0	0	0

FONTE: dati di rendiconto Emilia Romagna

Alla difficile partenza dell'obiettivo 5b, sul quale l'anno 1995 non registra ancora impegni e pagamenti, si contrappone un buon avvio dell'*obiettivo 5a*. Esso attinge finanziamenti dal FEOGA per 56.157,3 milioni. A fronte di uno stanziamento in entrata di 134.482 milioni e ad un accertamento di 68.827 milioni per finanziamento comunitario e integrazione nazionale, gli impegni risultano pari 86.294 milioni; quasi il 30% in più di quanto accertato e percentualmente pari al 64,1% degli stanziamenti in entrata. Ad offrire copertura al supero degli impegni sono le risorse regionali per 17.467 milioni.

La tabella seguente ne dà conferma:

TAB 45/ER

Q.C.S. 1994 -1999
Obiettivo 5a - FEOGA
Anno 1995
(in milioni)

Finanziamento				Gestione			
	F. Com.	Int. naz.	Totale		F. Com e Naz.	F. Region.	Totale
Stanziam.	56.157	78.325	134.482	Stanziam.	134.482	33.568	168.050
Accertam.	28.070	40.757	68.827	Impegni	68.827	17.467	86.294
Risc.(cassa)	14.382	15.180	29.562	Pag.(cassa)	0	0	0

FONTE: dati di rendiconto Emilia Romagna

Le indicate risorse finanziano il settore agricoltura del bilancio regionale e, quanto a quelle di provenienza comunitaria, attingono al FEOGA la cui sezione "Orientamento" è specificamente rivolta alle azioni per il miglioramento e adattamento delle strutture agrarie nel quadro della politica agricola comune [Reg. CEE 2081/93] .

A partire dal 1995, muta la disciplina di riferimento per l'avvalimento dei finanziamenti comunitari destinati all'agricoltura [v. Del. Consiglio regionale 6.12.1995 n. 191]. La nuova regola, valevole per il cofinanziamento, ne ripartisce l'onere ponendo rispettivamente il 70% e il 30% a carico dello Stato e delle Regioni.

Da dire poi che l'anno 1995 ha segnato la chiusura dei programmi integrati mediterranei, i cui progetti sono stati definiti con il 30 giugno 1995 mediante effettuazione dei relativi pagamenti. Riguardo al PIM "Zone lagunari" - sottoprogramma Emilia Romagna - alla realizzazione delle relative misure hanno altresì concorso i fondi della 752/86, contribuendo per 445 milioni alla copertura delle erogazioni effettuate in attuazione delle relative azioni [2.946 milioni].

Quanto ai finanziamenti rinvenienti dalla nuova programmazione 1994/99, è la legge regionale di variazione al bilancio [l.r. 9.11.1995 n. 56] a darsi cura dell'attivazione delle azioni di cui agli artt. 5-11 del Reg CEE 2328/91 [come modificato dal Reg. CEE 3669/93], tramite l'istituzione di nuovi capitoli di spesa i cui stanziamenti risultano impegnati a favore di Province e Comunità montane per complessivi 80.952 milioni destinati alla concessione di contributi in conto capitale ad aziende agricole per il miglioramento dell'efficienza strutturale.

Ulteriore linea programmatica è rivolta alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli [Reg. CEE 866/90, modificato del Reg. 3669/93]; l'avvio dei programmi non si è concretizzato nel 1995 in impegni di spesa. Mentre di 5.188 milioni è l'impegno per corrispondente assegnazione agli enti delegati [Province e Comunità montane] della quota FEOGA, del cofinanziamento e della copertura regionale per "concessione indennità compensativa" nell'ambito delle azioni a favore dell'agricoltura di montagna.

4. La politica per l'ambiente e il piano triennale

La legge 28 agosto 1989 n. 305 ha inteso collocare la gestione delle risorse destinate all'ambiente nel quadro di un'attività programmata sulla base di un metodo partecipativo ai fini del coinvolgimento dei vari livelli istituzionali sia nella fase di predisposizione del piano, sia nella fase di attuazione. Il piano triennale doveva costituire lo strumento di direzione strategica per definire obiettivi e risorse attivabili, sulla cui base i programmi assumono operatività tramite contratti [con i gruppi industriali], accordi [con le amministrazioni e gli enti pubblici] intese [con le Regioni]. Uno strumento scorrevole, dunque, che tiene conto della complessità delle azioni, nell'ambito di un processo destinato ad attualizzarsi in coerenza e sintonia con il grado di realizzazione dei programmi operativi.

Nell'agosto '90 è stato approvato il primo piano triennale [1989-1991]; le previste intese con le Regioni hanno tuttavia richiesto una lunga procedura impegnando tutto l'anno 1991.

La prima parziale ripartizione dei finanziamenti è slittata a quasi la metà dell'anno 1992 e, solo nel novembre dello stesso anno, sono state attribuite agli interventi

progettuali le ulteriori risorse. Nei bilanci regionali le assegnazioni figurano a partire dal 1992, mentre l'effettiva attività gestionale assume significatività solo dall'anno seguente allorché è possibile registrare i primi impegni e pagamenti sui corrispondenti capitoli.

Il piano triennale più recente, che abbraccia il periodo 1994-1996, è stato approvato solo nel dicembre 1993 e, quanto a finanziamenti, esso - con riguardo al comparto regionale - si è specialmente concretizzato nella riallocazione e riformulazione progettuale di finanziamenti già accordati con il precedente piano triennale.

L'arresto nello scorrimento del programma, mentre ha determinato lo slittamento al '94 nella predisposizione e approvazione del nuovo piano triennale [1994-1996], ha influenzato altresì il rifinanziamento progettuale degli interventi in corso.

Sotto questo aspetto è bene ricordare come le intese fra ministero dell'Ambiente e Regioni prevedessero, per numerosi interventi, la necessità di integrazioni e correzioni progettuali, cui era condizionato il trasferimento delle risorse.

Per quanto riguarda i programmi operativi, essi si definiscono sulla base dei seguenti obiettivi:

1) programma smaltimento rifiuti [SMAR];

2) programma per la depurazione delle acque [DEAC];

3) programma di disinquinamento atmosferico e acustico nelle aree urbane [DISIA];

4) programma per il sistema informativo nazionale e di monitoraggio ambientale [SINA];

5) programma per la ricerca scientifica sull'ambiente [RICSA];

6) programma per la protezione della natura [PRONAC];

7) programma per la ristrutturazione di processi produttivi e per il controllo e la prevenzione del rischio da attività industriali [DERISP];

8) programma per la carta geologica [CARG];

9) programma per la nuova occupazione per fini ambientali [NOC];

10) programma per l'informazione e l'educazione ambientale [INFEA];

11) programma per le aree a rischio elevato di crisi ambientale [ARIS];

Ai predetti interventi progettuali sono interessate le Regioni i cui progetti sono finanziabili su 9 degli undici programmi. La ripartizione delle risorse privilegia i

programmi intesi a fronteggiare le emergenze che si pongono all'evidenza nello scorrimento e nella rimodulazione del piano generale. Una quota rilevante di risorse è stata destinata ai programmi di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque [70% circa]. La ripartizione delle risorse fra le Regioni è effettuata sulla base di parametri approvati dalla Conferenza Stato - Regioni.

4.1. Finanziamento e attuazione del PTTA 1989/'93 e relativi aggiornamenti

Nell'articolazione strutturale del bilancio regionale, la gestione delle risorse destinate all'ambiente e alla difesa del suolo trovano allocazione nella sezione 4^ [Servizi del territorio] e ne costituiscono il terzo dei cinque settori nei quali si ripartisce la sezione medesima.

Particolare rilievo - nell'ambito del terzo settore - è il programma relativo all'attuazione del piano triennale nazionale per la tutela dell'ambiente [programma 2].

Va chiarito a riguardo come nel quadriennio 1993-1995 tale programma abbia avuto in gestione una massa spendibile reale [depurata cioè degli effetti delle reiscrizioni] di circa 241 miliardi, inferiore solo a quella registrata sul programma 3 [tutela e risanamento ambientale: 445 miliardi].

Il programma relativo alla gestione del PTTA si suddivide in bilancio in sei rubriche, corrispondenti agli obiettivi di piano con riferimento ai quali l'Emilia Romagna ha ottenuto finanziamenti progettuali.

In esito alle richieste istruttorie rivolte da questa Corte l'ufficio del Servizio bilancio dell'Emilia Romagna ha trasmesso puntuali dati per la ricostruzione dei finanziamenti di ciascun obiettivo del PTTA e della gestione dei medesimi. Su tali dati è stato effettuato il controllo per campione sui relativi capitoli riportati nei rendiconti generali della Regione.

Le seguenti tabelle ricostruiscono la gestione di ciascuno dei programmi finanziati con risorse nazionali poste a confronto con lo stato di attuazione. Discorso distinto va fatto tuttavia con riferimento alle risorse afferenti la gestione 1989-91, ancorché aggiornata al 1995 e la gestione afferente al successivo piano triennale 1994-1996 di cui alla deliberazione CIPE 21 dicembre 1993.

Quanto al PTTA 89-91 e successivo aggiornamento, i dati appresso riportati mostrano come a fronte di una assegnazione statale prevista per circa 104 miliardi, solo di 98,7 miliardi siano stati i trasferimenti effettivamente accertati con conseguente eliminazione di oltre 3 miliardi di residui attivi. La Regione non ha mancato di stanziare risorse proprie a sostegno dei programmi compresi nel PTTA, atteso che nel 1992 e nel 1995 risultano appostazioni di mezzi regionali per finanziare capitoli di spesa a favore del SINA [7.581 milioni] e dell'INFEA [235 milioni].

TAB 46/ER

PIANO TRIENNALE PER LA TUTELA AMBIENTALE
1989 - 1991 CON AGGIORNAMENTI 1994 - 1996

(in milioni)

SMALTIMENTO RIFIUTI (SMAR)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
								2.000*			
STANZIAMENTI	11.400				11.400	STANZIAMENTI	11.400				11.400
ACCERTAMENTI	11.400				11.400	IMPEGNI	9.400	2.000			11.400
RISCOSSIONI (cassa)		6.700			6.700	PAGAMENTI (cassa)		2.284	2.022		4.306
RESIDUI A FINE '95					4.700	PERENZIONI			5.094	2.000	7.094

DEPURAZIONE ACQUE (DEAC)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
								12.076*	9.017*	4.916*	
STANZIAMENTI	62.300				62.300	STANZIAMENTI	62.300				62.300
ACCERTAMENTI	62.300				62.300	IMPEGNI	50.024	3.259	2.600	3.215	59.098
RISCOSSIONI (cassa)	31.387	25.275			56.662	PAGAMENTI (cassa)		23.646	10.954	1.710	36.310
RESIDUI A FINE '95					3.462	PERENZIONI			11.825	1.634	13.459
RESIDUI ELIMINATI					2.175						

SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE AMBIENTALE (SINA)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
								10.800*	10.800*	9.950*	
STANZIAMENTI	10.800			1.531	12.331	STANZIAMENTI	10.800			9.281	20.081
ACCERTAMENTI	10.800				10.800	IMPEGNI			850		850
RISCOSSIONI (cassa)	10.800				10.800	PAGAMENTI (cassa)			350	518	868
RESIDUI A FINE '95					0	PERENZIONI					

N.B. Nella gestione 1995 il programma è stato finanziato anche con mezzi regionali per mld. 7.581 stanziamenti e mld. 350 impegni

DELOCALIZZAZIONE E RISTRUTTURAZIONE PROCESSI PRODUTTIVI (DERISP)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
								719*	719*	180*	
STANZIAMENTI	13.400				13.400	STANZIAMENTI	13.400				13.400
ACCERTAMENTI	13.400				13.400	IMPEGNI	12.681				12.681
RISCOSSIONI (cassa)	11.320				11.320	PAGAMENTI (cassa)		3.249	3.794		7.043
RESIDUI A FINE '95					1.184	PERENZIONI				5.281	5.281
RESIDUI ELIMINATI					895						

PROTEZIONE NATURA (PRONAC)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
		5.189*	5.189*					5.189*	5.189*		
STANZIAMENTI	5.189			0	5.189	STANZIAMENTI	5.189				5.189
ACCERTAMENTI					0	IMPEGNI					0
RISCOSSIONI (cassa)					0	PAGAMENTI (cassa)					0
RESIDUI A FINE '95						PERENZIONI					

INFORMAZIONE ED EDUCAZIONE AMBIENTALE (INFEA)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
								12*	12*	56*	
STANZIAMENTI	800			1.590	2.390	STANZIAMENTI	1.035		38	1.890	2.963
ACCERTAMENTI	800			79	879	IMPEGNI	1.023			56	1.079
RISCOSSIONI (cassa)	800			79	879	PAGAMENTI (cassa)		842			842
RESIDUI A FINE '95						PERENZIONI		136			136

N.B. Nella gestione 1992-1993 il programma è stato finanziato anche con mezzi regionali:
nel 1992 mld. 235 stanziamenti, mld. 235 impegni e mld. 235 residui da riportare
nel 1993 mld. 234 pagamenti

TOTALE PROGRAMMI

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
		5.189*	5.189*	3.121*				30.996*	25.737*	22.331*	
STANZIAMENTI	103.889				103.889	STANZIAMENTI	104.124		44	3.942	108.110
ACCERTAMENTI	98.700			79	98.779	IMPEGNI	73.128	5.259	3.450	3.621	85.458
RISCOSSIONI (cassa)	54.307	31.975	0	79	86.361	PAGAMENTI (cassa)		30.021	16.770	2.228	49.019
RESIDUI A FINE '95					9.346	PERENZIONI		136	22.200	3.634	25.970
RESIDUI ELIMINATI					3.070						

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna, in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendiconti

* Le cifre contrassegnate con l'asterisco si riferiscono a fondi reimpostati

I dati riportati nella precedente tabella mostrano come la Regione a fronte di trasferimenti accertati per 98.779 milioni ne abbia utilizzati l'86,5% per impegni di spesa e il 49,6% per procedere ai relativi pagamenti.

Con riguardo ai singoli programmi, c'è da dire che migliore grado di attuazione quanto a capacità di impegno è riscontrabile per il programma SMAR [100%], ma pure per DEAC [94,8%] e DERISP [94,6%]. Tale percentuale resta invariata con riguardo al dato degli accertamenti in entrata, del resto corrispondenti agli stanziamenti depurati delle reimpostazioni. In realtà occorre la massima attenzione metodologica nella costruzione di indicatori valevoli ad esprimere, tramite dati finanziari tratti dal rendiconto, il grado di performance nell'attuazione di programmi e interventi, specie se finanziati con entrate a destinazione vincolata. L'esigenza di reiscrizione delle economie vincolate determina l'inevitabile sovradimensionamento degli stanziamenti in parte spesa rispetto alle risorse effettive a disposizione; per il calcolo delle quali, è alla parte entrata del rendiconto che occorre aver riguardo e soprattutto al dato degli accertamenti, calibrato altresì con l'andamento delle riscossioni.

Ciò detto quanto alla capacità di impegno, non diverso è poi il risultato per quanto concerne i pagamenti, i quali si attestano al 37,7% degli accertamenti per lo SMAR, al 58,2% per il DEAC, al 52,5% per il DERISP. Il riferimento, anche in questo caso, è alle entrate accertate, ma non diverso sarebbe il risultato se riferito al totale degli stanziamenti effettivi del quadriennio, depurati tuttavia dell'effetto di sovradimensionamento conseguente le reiscrizioni per economie vincolate.

Sul grado di realizzazione degli indicati programmi la valutazione si riassume perciò in un giudizio complessivamente positivo; il quale peraltro mette in chiaro per un verso la minore efficienza nell'attuazione del programma SINA che, pur sostenuto da risorse proprie regionali, si è tradotto in un impegno di spesa pari nel quadriennio a complessivi 850 milioni, percentualmente pari al 7,8% delle entrate accertate e al 4,2% delle risorse effettivamente stanziate. Non altrettanto è invece a dirsi per il PRONAC e l'INFEA che devono la bassa realizzazione al mancato trasferimento di risorse da parte dello Stato, se è vero che nel primo caso, a fronte di stanziamenti di entrata per 5.189 milioni, nulla è accertato e riscosso nel quadriennio e nel secondo caso, a fronte di 879

milioni accertati, ne vengono impegnati dalla Regione 1.079 sulla base del sostegno di risorse proprie [+ 22,7%].

A proposito del PTTA 1994-1996, le considerazioni che seguono sono limitate al biennio 94-95; tuttavia va pure precisato che per la totalità dei programmi gli stanziamenti in parte spesa figurano solo a partire dall'anno 1995. Il che del resto si spiega con riferimento alla deliberazione CIPE di assegnazione delle risorse, la quale è intervenuta a fine dicembre '93. Se in entrata è stato pure possibile, in qualche caso, stanziare la relativa somma, non altrettanto è avvenuto per l'allocazione della spesa slittata all'anno successivo.

Qualche osservazione merita intanto l'entità delle risorse poste a disposizione della Regione per un totale, nei due anni, di 138 miliardi; dei quali ne sono stati tuttavia accertati 108.

La seguente tabella ricostruisce i finanziamenti del PTTA 94-96 con riferimento alle somme stanziate in bilancio, accertate e riscosse dalla Regione distintamente per ciascun programma.

TAB 47/ER

PTTA 1994-1996 - FINANZIAMENTO PROGRAMMI
TOTALE BIENNIO '94-'95
(in milioni)

	Stanziam. compet. (a)	Accert. (b)	% b/a	Riscoss. cassa (c)	% c/b
Aree urbane	3.555	990	27,8	990	100,0
Bacini idrografici	118.761	93.211	78,4	7.262	7,8
Aree elevato rischio ambientale	15.000	13.575	90,5	3.450	25,4
Aree naturali protette	602	602	100,0	602	100,0
TOTALE PROGRAMMI	**137.918**	**108.378**	**78,5**	**12.304**	**11,3**

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendiconti

La tabella dà conto di una percentuale di accertamenti pari al 78,5% degli stanziamenti mentre di solo l'11,3% è la percentuale delle riscossioni. Quanto ai singoli programmi, ad influire sulla indicata divaricazione sono specialmente le minori entrate accertate relativamente al programma "bacini idrografici e mare adriatico" [- 25.550 milioni]. Ciò malgrado gli impegni di spesa siano tempestivamente seguiti per 92.416 milioni.

A fronte degli indicati flussi di risorse trasferite, l'avvio della attuazione è nei dati della seguente tabella che mette a raffronto finanziamento e gestione con distinta analisi per ciascuno dei programmi.

TAB 48/ER

PTTA 1994 - 1996

(in milioni)

AREE URBANE

	FINANZIAMENTO				GESTIONE		
	1994	1995	TOTALE		1994 (*)	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	990	2.565	3.555	STANZIAMENTI	0	4.570	4.570
ACCERTAMENTI	990	0	990	IMPEGNI	0	855	855
RISCOSSIONI (cassa)	990	0	990	PAGAMENTI (cassa)	0	665	665
RESIDUI A FINE '95			0	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE			190

(*) L'iscrizione di mld. 990 è stata rinviata al 1995

BACINI IDROGRAFICI E MARE ADRIATICO

	FINANZIAMENTO			GESTIONE	
	1995	TOTALE		1995	TOTALE
STANZIAMENTI	118.761	118.761	STANZIAMENTI	119.411	119.411
ACCERTAMENTI	93.211	93.211	IMPEGNI	92.416	92.416
RISCOSSIONI (cassa)	7.262	7.262	PAGAMENTI (cassa)	1.077	1.077
RESIDUI A FINE '95		85.949	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE		91.339

AREE AD ELEVATO RISCHIO AMBIENTALE

	FINANZIAMENTO			GESTIONE	
	1995	TOTALE		1995	TOTALE
STANZIAMENTI	15.000	15.000	STANZIAMENTI	15.000	15.000
ACCERTAMENTI	13.575	13.575	IMPEGNI	13.500	13.500
RISCOSSIONI (cassa)	3.450	3.450	PAGAMENTI (cassa)	775	775
RESIDUI A FINE '95		10.125	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE		12.725

AREE NATURALI PROTETTE

	FINANZIAMENTO			GESTIONE	
	1995	TOTALE		1995 (*)	TOTALE
STANZIAMENTI	602	602	STANZIAMENTI	259	259
ACCERTAMENTI	602	602	IMPEGNI	259	259
RISCOSSIONI (cassa)	602	602	PAGAMENTI (cassa)		0
RESIDUI A FINE '95		0	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE		259

(*) L'iscrizione di mld. 343 è stata rinviata al 1996

TOTALE PROGRAMMI

	FINANZIAMENTO				GESTIONE		
	1994	1995	TOTALE		1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	990	136.928	137.918	STANZIAMENTI		139.240	139.240
ACCERTAMENTI	990	107.388	108.378	IMPEGNI		107.030	107.030
RISCOSSIONI (cassa)	990	11.314	12.304	PAGAMENTI (cassa)		2.517	2.517
RESIDUI A FINE '95			96.074	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE			104.513

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna, in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendicont

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d. lgs. 502 del 1992

Le cifre ufficiali mostrano che la spesa per l'assistenza sanitaria - anche nel recente periodo - ha continuato a registrare un'evoluzione non in linea con gli obiettivi e con i vincoli annualmente fissati. I disavanzi gestionali degli anni 1990-1995 - ma non diverso è l'esito del '96 - misurano uno squilibrio che chiama in causa specifici interventi per recuperare margini di copertura annualmente insoddisfatti.

Il processo di razionalizzazione del settore sanitario - del quale momento centrale è stata la riforma attuata con il d.lgs. 502 del 1992 - ha inteso offrire nuove coordinate organizzative per rimediare ad alcune delle cause di disfunzione del sistema, individuate come determinanti dell'evoluzione in crescita della spesa sanitaria di parte corrente; fra queste, in particolare: I) l'incertezza nei ruoli rispettivamente riservati allo Stato e alle Regioni nel governo e nelle responsabilità; II) l'assenza di criteri di definizione e controllo dell'offerta sanitaria con conseguenti effetti di "induzione" nei confronti della domanda; III) modalità di finanziamento di tipo prevalentemente "retrospettivo", indipendente perciò dal grado di efficienza raggiunto e dalle caratteristiche strutturali dell'offerta medesima.

I piani sui quali si è mossa la strategia della riforma si possono riassumere nelle seguenti linee di azione:

a) regolamentazione e disciplina dell'offerta sanitaria mediante definizione delle prestazioni garantite e loro quantificazione tramite parametri capitari corrispondenti a ciascun livello uniforme di assistenza;

b) responsabilizzazione regionale, sul piano organizzativo e finanziario;

c) riorganizzazione strutturale sulla base del recepimento di modelli intesi a far leva su meccanismi competitivi e concorrenziali.

A partire dal 1992, la ripartizione del *FSN* utilizza il criterio di finanziamento misurato su quote capitarie. Con il piano sanitario nazionale 1994-1996 [DPR 1 marzo 1994] tale sistema entra poi "a regime", con l'individuazione dei sei macro-livelli di assistenza.

L'idea di fondo è quella di una definita quantificazione della garanzia assicurata tramite il servizio nazionale, nell'ambito di una compatibilità economico-finanziaria

funzionale ad un più rigoroso rispetto dell'art. 81 cost.

Vi si coniuga una responsabilizzazione del livello regionale per "quel di più" che, in coincidenza con le scelte di autonomia, postula copertura e sostegno di risorse proprie.

A fronte di un più razionale vincolo impresso al bisogno e alla domanda sanitaria, resta la maggiore esposizione dei bilanci regionali ma pure un più diretto coinvolgimento di tale livello nel processo di riorganizzazione, nel quale è la scommessa su un recupero valevole a riassorbire l'esubero di spesa finora registrata rispetto al parametro capitario sul quale è misurato il finanziamento.

Da dire a riguardo che, a fronte del parametro capitario annuale, la media pro-capite - riferita alle Regioni a statuto ordinario - è risultata a consuntivo sempre superiore [v. Corte dei conti, Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali - Sez. Riunite: delib. 1/'96]. Il che mette in chiaro il rischio implicato da una ristrutturazione del sistema che, nel porsi l'obiettivo dell'uniformità di accesso, include tuttavia la difficoltà di comprimere spese sopra media, nell'ambito di una logica di ripartizione del FSN che solo ora [art. 1 comma 34, collegato alla finanziaria '97] assume a criterio la popolazione "pesata" mentre all'obiettivo dell'uniformità dei livelli assistenziali rimangono tutt'ora estranee efficienza, qualità delle prestazioni e logica di costruzione dei costi. Aspetti, questi, rimessi viceversa al circuito virtuoso delle nuove formule organizzative del servizio, tutte giocate sul livello regionale e sulle quali, con specifico riguardo all'Emilia Romagna, si dirà in successivo paragrafo.

5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi

Per restare al quadro generale, c'è da dire che altra incognita non ancora risolta è quella dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio le cui esigenze di ripiano non smettono di trovare soluzioni insufficienti e reiteratamente dilazionate.

A fine novembre '95 [v. Corte dei conti: Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali - Sez. Riun. 1/'96], risultava di oltre 13.000 miliardi l'onere rimesso ai bilanci regionali per la copertura di debiti riferibili alle gestioni di cui all'art 6, comma 1, della legge 724 del 1994, al netto dei 3.800 miliardi finanziati con mutui della Cassa dd.pp. con onere a carico dello Stato ai sensi di quanto disposto dai dd.ll. iterati e reiterati nel corso del 1995 [100, 219, 320, 409, 509], l'ultimo dei quali convertito con la legge 31

gennaio 1996 n. 34.

L'intento di più puntuale chiarezza sulla esatta situazione debitoria al 31 dicembre 1994 è poi a base della disposizione recata all'art. 2, comma 14, della legge 549 del 1995 che ha previsto l'attribuzione della speciale funzione di commissario liquidatore ai direttori generali delle aziende sanitarie per i definitivi accertamenti e gli atti ricognitivi al 30 aprile 1996 predisposti secondo i criteri individuati dalla Conferenza Stato-Regioni con delibera 8 febbraio 1996.

I relativi esiti costituiscono referenza valevole per il riscontro di congruenza ai fini dell'ulteriore copertura di debito pregresso da parte dello Stato, la cui disciplina [d.l. 13.12.1996 n. 630 conv. con legge 11.2.1997 n. 21] si discosta in parte dalle regole previgenti. Prima di esaminare le quali, va intanto osservato che, a seguito degli accertamenti e delle verifiche demandate ai commissari, il disavanzo pregresso riferibile alle gestioni liquidatorie - nel consolidamento di debiti, crediti, liquidità, mutui da contrarre o versare - si è rideterminato complessivamente in circa 11.000 miliardi; cifra senz'altro inferiore a quella risultante a fine novembre '95, ma tuttavia ancora assai elevata e a fronte della quale il sostegno offerto dal bilancio dello Stato dovrebbe essere di 5.000 miliardi [art. 1, legge 21/1997] cui va aggiunto l'ulteriore importo corrispondente all'onere finanziario previsto in 450 miliardi e ricadente sugli anni 1998 e 1999 [art. 1 *bis*, legge 21/1997]. Il complessivo importo a carico del bilancio dello Stato è quindi in relazione all'andamento dei tassi di interesse; laddove, una stima a riguardo, seppure approssimativa, consente l'indicazione di circa 3.500 miliardi in aggiunta ai 5.000, per un totale complessivo di 8.500 miliardi.

Oltre tale limite, resta poi la possibilità offerta alle Regioni di ricorrere al credito ordinario in virtù della ormai consueta deroga [v. leggi 8/'90, 334/'90, 67/'90] ai principi fissati dalla 335 del 1976. A riguardo del rischio di cui è suscettibile tale sistema di copertura si è detto in precedenza [v. Parte II^, parag. 2.1.]; va tuttavia ancora ricordato come il puntuale rispetto dei limiti qualitativi e quantitativi, fissati dalla legge 335 all'indebitamento, è garanzia per la tutela di un equilibrio che, se per un verso affida consistenti spazi decisionali alla manovra di bilancio, ne assicura poi la coerenza nell'ambito di una compatibilità economica cui è altresì affidato il compito di dar sostegno all'onere per il servizio del debito.

In assenza di una effettiva potestà fiscale, la deroga ai limiti di indebitamento si risolve in un *vulnus* alla garanzia degli equilibri di bilancio, a ricostruire i quali non vi è margine per le Regioni in termini di decisioni sulle entrate.

Ultima considerazione, a riguardo della legge 21 del '97, è per notare come - a differenza di quelle che l'hanno preceduta - sia in questo caso rimessa direttamente al Tesoro la contrazione dei mutui per far fronte al ripiano, la cui erogazione subisce un vincolo di certificazione che prosciuga, anche con riguardo al credito della previgente disciplina, ogni margine di gestibilità rinveniente dall'andamento dei flussi di cassa. Totalmente a carico dei bilanci regionali è la copertura dei disavanzi pur registratisi nel 1995 e nel 1996.

5.2. I disavanzi 1990-1995 nella gestione dell' assistenza sanitaria in Emilia Romagna. Le principali cause nella formazione dei deficit annuali

Seppure in estrema sintesi, le suesposte considerazioni offrono lo scenario di fondo rispetto al quale è possibile ritagliare i significati propriamente riferibili all'Emilia Romagna.

Da dire a riguardo come l'avvio del processo di riorganizzazione della sanità risenta tutt'ora dell'irrisolta questione dell'annuale riprodursi di disavanzi gestionali; un fenomeno che, se a livello nazionale desta tutt'ora consistente preoccupazione, mostra nel caso dell'Emilia Romagna segnali di inversione di tendenza con una flessione nel *trend* annuale di spesa che, a partire dal '90, realizza in cinque anni un ragguardevole miglioramento dei saldi, tanto da consentire nel 1995 un'esposizione passiva inferiore per oltre la metà [665 mld < 1.369 mld].

La seguente tabella espone per gli anni 1990-'95 l'andamento di entrate, uscite e disavanzi registrati nella gestione di parte corrente dell'assistenza sanitaria.

TAB 49/ER

GESTIONE ASSISTENZA SANITARIA (Parte corrente)
USCITE, ENTRATE E DISAVANZI
ANNI 1990 - 1995

(in milioni)

ANNO	USCITE	ENTRATE					DISAVANZO
		FSN + quote vincolate	CONTRIBUTI MALATTIA	QUOTE ACCESSO	PROPRIE	TOTALE	
1990	6.467.651	4.926.157	---	---	172.000	5.098.157	1.369.494
1991	7.532.977	6.416.963	---	---	220.284	6.637.247	895.730
1992	8.010.289	6.785.617	---	---	273.923	7.059.540	950.749
1993	7.461.855	2.648.812	3.645.472	84.273	337.665	6.716.222	745.633
1994	7.384.946	2.288.673	3.786.436	---	407.585	6.482.694	902.252
1995	7.505.609	1.998.720	4.359.320	---	482.328	6.840.368	665.241

FONTE: a) per le uscite i dati sono quelli risultanti dai rendiconti USL (RND 01) nella versione regionale consolidata
b) per le entrate i dati sono quelli ufficiali desunti dalle ripartizioni CIPE e leggi di settore confermate dagli accertamenti risultanti dal rendiconto del 4° trimestre USL sulla base delle elaborazioni curate dal Ministero della Sanità SCPS

NOTE: (1) Le uscite comprendono anche quelle reinvenienti da mobilità ospedaliera
(2) Per l'anno 1990 va posto in chiaro come fra le entrate dell'anno siano comprese le assegnazioni successivamente intervenute, fra cui quelle per ripiani del disavanzo (CIPE 3.8.1994 e 23.6.1995). Al netto di tali assegnazioni rapportate all'anno, il disavanzo sarebbe di 1.705 miliardi

I suesposti dati mostrano un progressivo miglioramento nella situazione dei disavanzi annuali il cui importo si riduce sino alla flessione complessiva che l'anno '95 registra rispetto al 1990 [- 51,42%].

Permane tuttavia lo squilibrio fra entrate e spese o, il che è lo stesso, la distanza della spesa media-pro capite dal parametro capitario di finanziamento. Nel '95 la spesa sanitaria di parte corrente si attesta su 7.505,6 miliardi. Nel confronto con l'anno precedente, l'incremento percentuale è solo del 1,63% ma la distanza con il parametro capitario fissato a livello nazionale è pari a circa 300-400 mila lire a cittadino [1.532.000 per il '95 secondo il PSN, 1.900.000 in ambito regionale].

Due considerazioni sono tuttavia da fare: in primo luogo per notare come, nella definizione della spesa annualmente consolidata per somma algebrica degli impegni assunti dalle aziende sanitarie, possa ragionevolmente stimarsi dell'1,8% la sovrastima associabile al dato RND [consolidato Regione]; il che in parte ridimensiona la situazione di effettivo disavanzo dell'Emilia Romagna. In secondo luogo, per notare come, ad influire sulla formazione del disavanzo, non sia il tasso di incremento della spesa, il quale anzi, nel '93, recupera lo scarto sull'indice nazionale, accumulato nel precedente periodo e, nel '95, sostanzialmente vi si allinea, altresì migliorandolo seppure di poco [1,63% < 2,1%]. E' invece nell'indice pro-capite la distanza con i valori nazionali e delle altre Regioni.

A questo proposito vale allora ricordare quanto avvisato nella relazione licenziata lo scorso anno [Sez. Riun., delib. 1/96], laddove la Corte non ha mancato di rilevare come il metodo di finanziamento basato sulla determinazione di quote capitarie corrispondenti a livelli uniformi di assistenza non fosse in grado di assicurare adeguata risposta ai fabbisogni rinvenienti da realtà territoriali profondamente diversificate per caratteristiche demografiche e rete strutturale dei servizi. Di questi aspetti si è mostrato avvertito il legislatore con il collegato alla finanziaria di quest'anno [legge 662 del 1996, art. 1, comma 34] ove, ai fini della determinazione della quota capitaria e nella ripartizione del FSN [art. 12 d.lgs 502 del 1992] ha introdotto il criterio della popolazione "pesata" per tener conto: a) dei consumi sanitari legati all'età della popolazione e al sesso; b) dei tassi di mortalità; c) delle particolari situazioni territoriali influenti sul bisogno sanitario. Resta, intanto, per gli anni precedenti una situazione di

disavanzo ancora da ripianare e sul quale sicura incidenza - come detto - hanno avuto cause riconducibili, per un verso, alle caratteristiche demografiche e sociali, per altro verso, a specificità proprie legate al modo e alla qualità di prestazione del servizio e in corrispondenza a queste al suo costo. Oltre alle particolari caratteristiche della domanda e dell'offerta, anche il sistema di computo della mobilità ospedaliera ha ulteriormente pesato nella composizione dei fattori di costo, con effetto in termini di bilanciamento fra entrate e uscite.

Le considerazioni svolte trovano alcune conferme cui sin d'ora è opportuno fare cenno, salvo ritornarvi più diffusamente in seguito.

A riguardo della composizione per età della popolazione, va pur detto che i dati ufficiali del Ministero della Sanità [SISTAN - I° Compendio SSN 1991/1995 - luglio '96] indicano Liguria e Emilia Romagna come le Regioni italiane con la più elevata presenza di anziani, percentualmente pari al 22,9% [Liguria] e 20,8% [Emilia Romagna]; rispettivamente, di oltre 6 e 4 punti sopra al dato medio Italia [16,4%]. Tale caratteristica - di cui come si è detto tiene ora conto la recente disciplina di ripartizione del FSN - ha peraltro influenzato i risultati delle gestioni pregresse, trainati da livelli di consumo più elevati e qualitativamente più complessi per la accentuata esigenza di una proficua integrazione fra componente sociale e componente sanitaria dei servizi offerti [v. Allegati 9, 10 e 11/ER]

Quanto ai problemi strutturali, la questione di fondo è rappresentata dalle particolarità connesse ad una rete ospedaliera caratterizzata - quanto meno sino al '91 - da un numero elevato di piccoli ospedali, dalla quasi totale assenza di stabilimenti di media dimensione, da una consistente presenza di grandi complessi con posti letto superiori a 1.000. A fronte di che, va pure ricordato come sin dal 1988 il Ministero della Sanità [DM n. 108] abbia individuato in 300-800 posti letto la dimensione ottimale degli ospedali, quanto a valori medi di spesa. Lo sforzo di ristrutturazione si è tradotto nel periodo più recente in un complesso piano di rimodulazione della rete ospedaliera [Delib. Giunta 17.9.1996 n. 2272 e 16.12.1996 n. 3269; Delib. Consiglio 19.12.1996 n. 535] sulle cui linee di azione meglio si riferisce in seguito. Va intanto detto che, a partire dal 1991, la Regione non ha mancato di procedere alla chiusura o riconversione di ospedali con dimensione inferiore ai 120 posti letto [17/46 ospedali - v. Relazione Corte dei conti,

SS.RR. 1/96], in ottemperanza a quanto disposto dalla legge 412 del '91 e dalle analoghe disposizioni recate all'art. 3, comma 1 della legge 724 del 1994 e all'art. 2, comma 5, della legge 549 del 1995 [v. da ultimo delib. Giunta regionale 86/'96]. Nondimeno, le indicate caratteristiche hanno pesato sui costi annuali e, per questa via, hanno influenzato la divaricazione della spesa pro-capite dalla media nazionale con ulteriore penalizzazione rinveniente dal particolare sistema di ripartizione del fondo di riequilibrio strutturale di cui all'art. 12, comma 3 d.lgs. 502 del 1992, certo non favorevole alle Regioni con spesa pro-capite più lontana dalla media nazionale.

Quanto alla mobilità sanitaria interregionale, il criterio di compensazione, originariamente fissato all'art. 4 della legge 412 del 1991, includeva anche le spese extra-ospedaliere [farmaci, prestazioni specialistiche, di diagnostica strumentale e di laboratorio]; sennonché, l'assenza e/o la difficoltà di rilevazioni specifiche ha delimitato il finanziamento con riguardo alla sola funzione ospedaliera. A stare ai dati ufficiali della Regione [Agenzia Sanitaria Regionale 26.11.1996 - Flussi turistici, anno 1995] la popolazione residente, integrata con i flussi turistici e con le presenze degli studenti universitari, va corretta per tener conto della maggiorazione del 3,8% non compresa tuttavia nel computo di finanziamento della mobilità. Questa, del resto, sin qui remunerata sulla base di sei classi di prestazioni ospedaliere la cui quantificazione economica, per i casi di maggiore complessità, neppure corrisponde al sistema tariffario stabilito dal d.m. 14 dicembre 1994.

Una rete ospedaliera come quella dell'Emilia Romagna, caratterizzata da alta specializzazione e alta tecnologia [v. delib. Giunta regionale 17.9.1996], qualora nel compenso per mobilità non trovi adeguata considerazione corrispettiva, subisce lo svantaggio del *surplus* di costo non coperto da una speculare entrata.

Se, in quelle appena indicate, si iscrivono le principali cause della progressiva divaricazione fra risorse e costi per la sanità in Emilia Romagna, la questione che si pone in prospettiva è allora duplice: per un verso, predisporre la necessaria copertura al debito in precedenza accumulato; per altro verso, adeguatamente fronteggiare le cause dalle quali, sin qui, si è alimentato lo squilibrio.

Su entrambi gli aspetti sono i paragrafi che seguono, per riscontrare da un lato il procedere delle attività connesse alle operazioni di ripiano e definitiva sistemazione delle

gestioni stralcio e, poi, esaminare l'avvio delle nuove gestioni alla luce del piano di riorganizzazione complessivo avviato dalla Regione e delle prospettive rinvenienti dall'evoluzione dei dati finanziari e dagli indicatori di attività.

5.3. La copertura dei disavanzi pregressi con riferimento al saldo delle gestioni liquidatorie regionali

La ricostruzione della situazione di disavanzo rinveniente dalle passate gestioni è premessa necessaria al proficuo avvio di una attività di gestione che a partire dal 1995 coinvolge la responsabilità dei bilanci regionali, salvo che per le spese esclusivamente attribuibili a decisioni del livello nazionale.

La tabella seguente intende esporre la situazione dei disavanzi che si sono prodotti sino all'anno 1994 e lo stato attuale dei ripiani sino ad oggi realizzati. Da dire che, in questa ricostruzione, il metodo è quello di risalire alle originarie risultanze debitorie di fine novembre 1995, aggiornate in base alle verifiche successivamente effettuate, in sede di ricognizione dei debiti e crediti, dai commissari liquidatori [art. 2, comma 14, legge 549 del 1995] secondo le modalità definite dalla Conferenza Stato-Regioni [8 febbraio 1996] e certificate, per l'Emilia Romagna, dal Presidente della Regione in data 24 gennaio 1997. Il riferimento della seguente tabella è agli anni 1990 - 1994, mentre per le gestioni 87-89 resta l'attestazione di definitivo ripiano recata nella certificazione predetta.

TAB 50/ER

DISAVANZO - RIPARTIZIONE - RIPIANI - QUOTA RESIDUA
ANNI 1990 - 1994

(in miliardi)

Anno	DISAVANZO			INTEGRAZIONE	TOTALE	RIPIANO - Mutui -			RESIDUI DA RIPIANARE		
	a carico dello STATO (*)	a carico della REGIONE	Totale	F.S.N. (a totale carico Stato)	DISAVANZO	a carico dello STATO	a carico della REGIONE	Totale	a carico dello STATO	a carico della REGIONE	Totale
1990	1.367,0	338,0	1.705,0	---	1.705,0	1.367,0	338,0	1.705,0	---	---	---
1991	457,3	228,7	686,0	428,0	1.114,0	885,3	228,7	1.114,0	---	---	---
1992	---	---	461,0	471,8	932,8	471,8	---	471,8	---	---	461,0
93-94	---	---	1.126,0 (**)	288,0	1.414,0	288,0	---	288,0	---	---	1.126,0 (**)
Totale	1.824,3	566,7	3.978,0	1.187,8	5.165,8	3.012,1	566,7	3.578,8	---	---	1.587,0

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati SCPS, desunti dal quarto rendiconto trimestrale USL e aggiornati al mese di aprile 1997 sulla base delle comunicazioni della Regione Emilia Romagna

(*) Nel 1990 e nel 1991 il disavanzo a carico dello Stato è rispettivamente di 3/4 e di 2/3 del totale

(**) Dato modificato in meno per ricognizione residui

A fronte dell'indicata ricostruzione, riferita alle le verifiche dei commissari liquidatori, la pertinente certificazione presidenziale assunta a seguito dell'avvenuta ricognizione offre il quadro del complessivo saldo fra situazioni creditorie e debitorie afferenti gli anni 1987-1994, negativo per 1.587 miliardi.

Quanto ai mutui assunti per la copertura del disavanzo 1987 - 1994, il relativo ammontare è stato pari a complessivi 5.829 miliardi; di questi, 1.421 miliardi con la Cassa dd.pp e 4.408 miliardi, con istituti di credito. La ripartizione Stato-Regione ha posto a carico del primo 4.519 miliardi [77,5%], mentre 1.310 miliardi [22,5%] sono rimasti a carico del bilancio regionale. Da dire tuttavia che quasi la metà della quota Stato è comprensiva dei ripiani antecedenti l'anno '90 [2.047 mld]. Il periodo successivo, che coinvolge anche il bilancio regionale nella partecipazione ai ripiani, registra un complessivo importo di mutui per 3.782 miliardi suddivisi fra Stato e Regione nelle rispettive quote percentuali del 65,4% e del 34,6%.

Resta la questione relativa all'ulteriore disavanzo accertato in 1.587 miliardi, a copertura del quale la certificazione presidenziale avvia la procedura di ripartizione fra le Regioni a statuto ordinario [RO] dell'importo dei mutui da assumersi a carico dello Stato.

Dai primi risultati rinvenienti dalle altre Regioni, l'ammontare aggiornato e certificato del debito pregresso delle RO dovrebbe attestarsi definitivamente intorno agli 11.000 miliardi. In questo caso, in attesa della definizione dell'ulteriore posta di mutui per circa 3.500 miliardi di cui all'art. 1 *bis*, legge 21/1997, ciascuna gestione liquidatoria, a fronte dei primi 5.000 miliardi di mutui, otterrebbe un ripiano inferiore al 50%; il che, per l'Emilia Romagna, verrebbe a tradursi nell'esigenza di doversi intanto dare carico della restante parte [circa 700 miliardi], con non pochi problemi sul piano della reperibilità di risorse necessarie. Da dire poi che le operazioni di ripiano specialmente previste dall'art. 1 *bis*, a differenza di quelle disciplinate al primo comma della legge medesima, sono pure condizionate - seppure per solo un 10% - al controllo di regolarità contabile delle delegazioni della Corte dei conti e perciò destinate a subire i fisiologici tempi di questo tipo di controllo. Occorre perciò mettere in conto l'inevitabile alimentarsi, per questa parte, di nuovo aggravio di interessi passivi.

Il predetto controllo di regolarità non riguarda invece il ripiano previsto all'art. 1

della legge medesima laddove in questo caso le erogazioni sono subordinate esclusivamente alla speciale procedura ivi prevista.

5.4. La spesa sanitaria di parte corrente in Emilia Romagna: A) analisi per categorie economiche

La seguente tabella ricostruisce gli andamenti di spesa sulla base di una disaggregazione economico-funzionale che si avvale dei dati rinvenienti dai rendiconti *usl*, 4° trimestre nelle risultanze consolidate dell'anno 1995 [mod. RND 01]. Il sistema di classificazione adottato disaggrega i dati per categorie economiche e per funzioni. Il che consente di scrutinare i due aspetti gestionali di maggior peso con riguardo alla evoluzione della spesa: il personale e la assistenza ospedaliera. Quanto al personale, il relativo costo assume significati diversi se riguardato nella relazione con la spesa corrente complessiva o nella composizione dei fattori di costo dell'assistenza ospedaliera. A riguardo di quest'ultimo aspetto il rinvio è al successivo paragrafo.

TAB 51/ER

SPESA ASSISTENZA SANITARIA (Parte corrente)

CONSOLIDATO USL EMILIA ROMAGNA - ANNO 1995 (mod. RND 01)

(in milioni)

	CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE								
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	AMMINISTRAZIONE E SERVIZI GENERALI	OBIETTIVI PART. DEL PIANO SANITARIO NAZ.: QUOTE INTERGR	TUTELE IGENICO SAN. AMBIENTE NAT. E DI LAV. VIGILANZA ALIM. NON ANIMALI	PROFILASSI E VIGILANZA VETERINARIA	ASS. MEDICO GEN. PEDIATRICA ED INFERM DI BASE AMULAT. E DOMIC.	ASS. MEDICO INFERM.SPECIAL AMBULATORIALE E DOMICILIARE	ASSISTENZA ASPEDALIERA	ASSISTENZA FARMACEUTICA	TOTALE
Cat.1 ORGANI ISTITUZIONALI	1.115	3	---	---	---	---	2	---	**11.156**
Cat. 2 PERSONALE DIPENDENTE	294.609	5.343	128.726	61.498	122.206	160.397	2.494.516	6.583	**3.273.878**
Cat. 3 ACQUISTO BENI E SERVIZI	290.401	51.341	17.428	6.142	643.362	379.549	1.998.851	679.518	**4.066.592**
Cat. 4 TRASFERIMENTI CORRENTI	1.556	15	12	563	19.007	17.515	58.084	---	**96.752**
Cat. 5 INTERESSI PASSIVI	4.286	---	---	---	1.294	---	288	---	**5.868**
Cat. 6 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	12.471	---	10	---	67	4	7.370	33	**19.955**
Cat. 7 SOMME NON ATTRIBUIBILI	14.360	194	344	307	844	88	13.267	---	**29.404**
TOTALE	**628.834**	**56.896**	**146.520**	**68.510**	**786.780**	**557.553**	**4.572.378**	**686.134**	**7.503.605**

FONTE: rendiconto consolidato USL 1995 - mod. RND/01- Regione Emilia Romagna

Il personale dipendente si conferma nel 1995 come voce economica di maggior peso [dopo quella per beni e servizi] nella composizione della spesa corrente [43,6%]. Da dire che l'importo indicato, pari a complessivi 3.274 miliardi, è riferito a personale in servizio e in quiescenza ed è comprensivo di: stipendi, oneri previdenziali, assistenziali e sociali, competenze accessorie [indennità notturne e festive, indennità di reperibilità ecc.].

In rapporto al corrispondente dato nazionale [41,5%], il risultato regionale è superiore di due punti percentuali. Da dire tuttavia - e lo si vedrà meglio nel successivo paragrafo - come il peso maggiore della spesa per il personale faccia capo alla gestione ospedaliera [2.495 miliardi] che assorbe una percentuale pari a 76,2%, superiore di oltre un punto al dato medio nazionale che si colloca invece al 75%. Il che porta a considerare come il livello di spesa in questa categoria economica sia sostanzialmente influenzato dal livello dei servizi e dalla struttura dell'offerta oltreché dalla ricerca di livelli di qualità. Quanto a tale ultimo aspetto, è da notare [v. SCPS - I° Compendio Statistico del SSN - luglio 1996] come l'Emilia Romagna stia al di sotto della media nazionale quanto a numero di medici per posto letto [0,27/0,32], mentre sopra media è la spesa per il personale infermieristico [0,84/0,83].

Ulteriori considerazioni sono suggerite dalla seguente tabella ove i dati relativi al personale e alle altre categorie economiche sono esposti con riferimento agli anni 1991-1995.

TAB 52/ER

SPESA SANITARIA SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA (Parte corrente)
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

	A	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	**1991**	**%**	**1992**	**%**	**%**	**1993**	**%**	**%**	**1994**	**%**	**%**	**1995**	**%**	**%**
Cat.1 ORGANI ISTITUZIONALI	7.032	0,09	9.053	28,74	0,11	8.306	-8,25	0,11	8.126	-2,17	0,11	11.156	37,29	0,15
Cat. 2 PERSONALE DIPENDENTE	3.216.652	42,70	3.296.405	2,48	41,15	3.245.192	-1,55	43,49	3.231.043	-0,44	43,75	3.273.878	1,33	43,63
Cat. 3 ACQUISTO BENI E SERVIZI	4.099.367	54,42	4.342.488	5,93	54,21	3.990.901	-8,10	53,48	3.978.277	-0,32	53,87	4.066.592	2,22	54,20
Cat. 4 TRASFERIMENTI CORRENTI	80.024	1,06	95.265	19,05	1,19	90.712	-4,78	1,22	96.157	6,00	1,30	96.752	0,62	1,29
Cat. 5 INTERESSI PASSIVI	88.012	1,17	235.378	167,44	2,94	101.927	-56,70	1,37	35.621	-65,05	0,48	5.868	-83,53	0,08
Cat. 6 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	1.967	0,03	1.951	-0,81	0,02	1.832	-6,10	0,02	12.778	597,49	0,17	19.955	56,17	0,27
Cat. 7 SOMME NON ATTRIBUIBILI	39.923	0,53	29.749	-25,48	0,37	23.685	-20,38	0,32	22.944	-3,13	0,31	29.404	28,16	0,39
TOTALE	**7.532.977**	**100,00**	**8.010.289**	**6,34**	**100,00**	**7.461.855**	**-6,85**	**100,00**	**7.384.946**	**-1,03**	**100,00**	**7.503.605**	**1,61**	**100,00**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto consolidato USL - mod. RND 01 - (anni vari) - Regione Emilia Romagna

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

Nei cinque anni considerati, il personale mantiene una elevata percentuale nella composizione della spesa corrente, seppure l'andamento sia in sostanziale flessione a partire dal 1993, tanto che a fine '95 il dato mostra una diminuzione percentuale sul '92 dello 0,6%. Il fatto è che la spesa totale corrente diminuisce nel periodo più che proporzionalmente [- 6,3%] rispetto alla pur favorevole evoluzione del costo del personale [- 0,6%].

A ben vedere i maggiori risparmi in valore assoluto si registrano nell'ambito della categoria economica relativa all'"acquisto di beni e servizi" [cat. 3^], mentre è solo apparente la flessione nella categoria 5^, "interessi passivi", ove la minore spesa di 229 miliardi rispetto al '92 [- 97,4%] è frutto in realtà del sistema di contabilizzazione che impone la separazione fra gestioni stralcio e nuove gestioni. Da dire a riguardo che se, per un verso, le gestioni liquidatorie mantengono tutto il peso degli oneri per interessi passivi, d'altro canto lo stesso meccanismo di ripiano - specie quello rinveniente dall'art. 1 *bis* della legge 21 del '97 - a causa della complessità procedurale induce la previsione di nuovo ricorso ad anticipazioni con ulteriore alimentazione della spesa per interessi passivi.

Per quanto riguarda invece la flessione di spesa registratasi nell'"acquisto di beni e servizi" [cat. 3^], essa si è risolta in un risparmio pari, nel quadriennio, a 275 miliardi [- 6,3%]. Da notare come forte incidenza vi abbia avuto la diminuzione dei costi per l'assistenza farmaceutica. Il relativo indice di variazione percentuale rivela, a partire dal 1992, una discesa rapida per tutti e quattro gli anni, sino al '95 [- 0,74%; - 17,46%; - 17,08%; - 7,23%]. Complessivamente a fine '95 la spesa farmaceutica è scesa rispetto al '92 del 37,07%; risultato, migliore per oltre quattro punti percentuali rispetto all'omologo indice nazionale [- 33,06%; v.: SCPS - I° Compendio del SSN - luglio 1996]. Si tratta di un aspetto di rilievo qualora si consideri che il miglioramento della spesa totale per il quadriennio 1992-1995 ascende a 504 miliardi [8.010>7.506] e, di questi, sono ben 400 i risparmi attribuibili alla diminuzione della spesa farmaceutica. Da questo punto di vista, le recenti disposizioni volte a consentire tetti più elevati di spesa per la farmaceutica destano non poca preoccupazione a fronte di immutate assegnazioni di risorse correnti alle Regioni [v. a tale riguardo: parag. 2.1., Parte II^].

5.4.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

La seguente tabella ripartisce la spesa corrente degli anni 1991-1995 per obiettivi funzionali. Solo di larga massima tali obiettivi corrispondono ai sei macro livelli sulla cui base avviene il finanziamento per quote capitarie ai sensi del d.lgs 502 del 1992. C'è da dire inoltre che l'attuale sistema di classificazione non agevola la lettura delle componenti di costo dell'assistenza ospedaliera e delle altre macro funzioni. Quanto alla prima, totalmente scorporata ne è la spesa farmaceutica mentre poi vi risulta compresa la specialistica ambulatoriale per esterni effettuata in ambito ospedaliero. Le osservazioni che seguono mantengono tuttavia significato dal momento che il proposito dell'analisi è di cogliere le tendenze evolutive dei principali fenomeni sulla base di macro aggregazioni, mentre poi con riguardo alla funzionalità sono i dati di struttura e di prestazione ad assumere rilievo.

TAB 53/ER

SPESA SANITARIA SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE (Parte corrente)
ANNI 1991-1995

(in milioni)

		CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE								
		AMMINISTRAZIONE E SERVIZI GENERALI	OBIETTIVI PART. DEL PIANO SANITARIO NAZ.: QUOTE INTERGR	TUTELE IGENICO SAN. AMBIENTE NAT. E DI LAV. VIGILANZA ALIM. NON ANIMALI	PROFILASSI E VIGILANZA VETERINARIA	ASS. MEDICO GEN. PEDIATRICA ED INFERM.DI BASE AMULAT. E DOMIC.	ASS. MEDICO INFERM.SPECIAL. AMBULATORIALE E DOMICILIARE	ASSISTENZA OSPEDALIERA	ASSISTENZA FARMACEUTICA	TOTALE
A	1991	680.615	49.228	196.564	75.079	682.906	705.455	4.056.651	1.086.479	7.532.977
y	%	9,04	0,65	2,61	1,00	9,07	9,36	53,85	14,42	100,00
A	1992	845.121	41.075	194.756	78.965	738.593	714.776	4.317.946	1.079.057	8.010.289
x	%	24,17	-16,56	-0,92	5,18	8,15	1,32	6,44	-0,68	6,34
y	%	10,55	0,51	2,43	0,99	9,22	8,92	53,90	13,47	100,00
A	1993	680.168	50.567	193.336	71.611	727.810	686.306	4.159.048	893.009	7.461.855
x	%	-19,52	23,11	-0,73	-9,31	-1,46	-3,98	-3,68	-17,24	-6,85
y	%	9,12	0,68	2,59	0,96	9,75	9,20	55,74	11,97	100,00
A	1994	670.180	42.507	185.524	58.369	743.277	683.241	4.257.345	744.503	7.384.946
x	%	-1,47	-15,94	-4,04	-18,49	2,13	-0,45	2,36	-16,63	-1,03
y	%	9,07	0,58	2,51	0,79	10,06	9,25	57,65	10,08	100,00
A	1995	628.834	56.896	146.520	68.510	786.780	557.553	4.572.378	686.134	7.503.605
x	%	-6,17	33,85	-21,02	17,37	5,85	-18,40	7,40	-7,84	1,61
y	%	8,38	0,76	1,95	0,91	10,49	7,43	60,94	9,14	100,00

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto consolidato USL - mod. RND 01 - (anni vari) - Regione Emilia Romagna

LEGENDA:

A - Valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

I suesposti dati consentono innanzitutto di notare come decisiva prevalenza, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, assuma quella ospedaliera con una percentuale che assorbe il 60,94% nel 1995. La quale è poi al netto del consumo farmaceutico, aggregato nello specifico comparto.

Va pure notato come nel confronto con il parametro capitario di finanziamento, fissato per l'anno '95 in corrispondenza al livello funzionale considerato [823.000 lire circa], è di circa lire 165.000 il travalicamento pro-capite in Emilia Romagna [4.500 miliardi/popolazione res. + ingressi esterni].

Del resto, a parte l'incidenza sulla spesa corrente, la spesa mantiene negli anni 1991-1995 un trend complessivamente in crescita, né la modesta flessione del 1993 contraddice sostanzialmente un andamento nel quale è la prevalenza per una opzione che prima di tutto è strutturale e di qualità. Il che trova conferma nella costante crescita percentuale del comparto che evolve, negli anni 1991 - 1995, dal 53,85% al 60,94%.

Ad influirvi è in primo luogo l'evoluzione del costo del personale che, pur in sostanziale flessione nell'indice complessivo [v. considerazioni al parag. precedente], non di altrettanto diminuisce nel comparto ospedaliero, ove il dato del '95 mostra una crescita rispetto al corrispondente valore assoluto del '92 [2.495>2.334 mld].

Altrettanto vale per gli acquisti di beni e servizi che, seppure complessivamente flettano fra il 1992 e il 1995, crescono - seppure poco - nel comparto dell'assistenza ospedaliera.

A fronte di tali risultanze, l'interesse è valutare in quale misura il costo elevato dell'offerta sia in relazione con un livello di qualità per struttura e prestazioni, in correlazione con un tasso di ospedalizzazione influenzato dalla composizione demografica della popolazione come pure dalla mobilità interregionale.

Nella tabella seguente sono i principali indicatori di attività e di prestazione riferiti alle strutture ospedaliere pubbliche dell'Emilia Romagna. Si tratta di parametri che includono un inevitabile margine di approssimazione legato alla utilizzazione dei medesimi con riferimento al livello di assistenza regionale nel suo complesso, piuttosto che in rapporto alle singole strutture e relativi reparti distinti per disciplina. Va altresì tenuto conto del carattere di relatività di ogni informazione tratta da indicatori che prescindono in qualche misura dalla omogeneità delle situazioni considerate. La

complessità dei casi trattati, i diversi criteri di selezione dei ricoveri, più o meno filtrati e perciò la percentuale di interventi chirurgici che ne seguono, cui va aggiunta la diversa qualità delle prestazioni in rapporto agli esiti e alle modalità di erogazione, sono altrettante condizioni di disomogeneità la cui esplicitazione resta estranea agli indicatori di efficienza operativa.

Qui di seguito sono tuttavia esposte le principali informazioni con riguardo a quegli *standards* già previsti dalla legge 595 del 1985, poi rideterminati dall'art. 4 della legge 30 dicembre 1991 n. 412 e ulteriormente richiamati dal d.lgs 502 del 1992 [art. 4, comma 10], nonché dalla legge 537 del 1993, dalla 549 del '95 [art. 2, comma 5] e infine ribaditi con l'art. 1, della 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97]: I) dotazione media, cioè i "posti letto" che ciascun ambito territoriale regionale pone a disposizione della popolazione residente; II) degenza media, in rapporto al numero dei ricoveri; III) grado di utilizzazione dei posti letto; IV) tasso di ospedalizzazione.

TAB 54/ER

ASSISTENZA OSPEDALIERA - INDICATORI DI ATTIVITA'
ANNI 1991 - 1995

ANNI	POSTI LETTO		POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31.12	POSTI LETTO x 1000 abitanti	Giornate Degenza(*)	IOM	RICOVERI (residenti)	DM	TS(**)	ITO	IR
	PL	PL al netto day hospital			GD	GD / PL al netto day hospital x 365	RC(*)	GD / RC		(PL al netto day hospital x 365) - GD/RC	RC / PL al netto day hospital
1991	23.075	21.931	3.909.512	5,90	6.241.257	77,97%	655.374	9,52		2,69	29,88
1992	22.214	21.231	3.926.486	5,66	6.053.595	78,12%	658.769	9,19	202	2,57	31,03
1993	21.859	20.325	3.924.352	5,57	5.873.596	79,17%	646.219	9,09	204	2,39	31,79
1994	21.345	19.619	3.922.702	5,44	5.720.276	79,88%	647.576	8,83	209	2,22	33,01
1995	21.212	19.133	3.924.952	5,40	5.477.734	78,44%	642.976	8,52		2,34	33,61

FONTE: dati trasmessi dall'Assessorato sanità della Regione Emilia Romagna e riscontrati dalla Corte dei conti. Per il TS l'indicatore è calcolato dalla Regione

(*) Presenti all'1.1. più ingressi

(**) Riferito ai ricoveri ordinari e day hospital sia pubblici che privati

LEGENDA:

IOM = Indice occupazione media

TS = Tasso spedalizzazione

DM = Degenza medica

ITO = Indice turn over

IR = Indice rotazione

Tali indicatori di attività rispettano sostanzialmente quanto disposto dalla disciplina di legge annualmente vigente, migliorando in qualche caso la performance stabilita. Così per l'occupazione dei posti letto il cui tasso, rispetto a quanto prescritto [75 per cento in media annua], espone risultati più favorevoli e, quel che conta, si coniuga con un parametro di degenza media valevole a confermare un efficienza operativa che trova rispondenza nel basso indice di "letti vuoti" [ITO] e una buona rotazione di pazienti per letto [IR].

Quanto alla dotazione media di posti letto, c'è da dire che il relativo indice migliora nel periodo ma resta entro il limite richiesto per legge solo al netto dei posti letto convenzionati [da calcolare al 50%]. Al lordo, è del 5,8% l'indice di dotazione media riferito all'anno 1995 che, seppure deteriore con riguardo al dato normativo [5,5%], non si discosta dalla media nazionale [6,0% si veda: I° Compendio SSN, *cit.*].

Altro aspetto da considerare è l'elevata utilizzazione dei servizi ospedalieri da parte della popolazione residente. A livello nazionale sono 155 i ricoveri ogni 1.000 abitanti presso strutture ospedaliere pubbliche e private [v. SISTAN - I° Compendio SSN 1991/1995 - luglio 1996]; l'Emilia Romagna con l'indice di 209 si posiziona alquanto al di sopra del valore nazionale [v. Allegato 12/ER]. Ad influire sulla domanda ospedaliera è del resto la stessa struttura demografica della Regione, la cui caratteristica è l'elevato indice di invecchiamento con una presenza di ultra-sessantacinquenni, percentualmente pari al 20,8% a fronte del dato nazionale del 16,4% [v. Allegato 13/ER]. La seguente tabella espone con riferimento all'anno 1995 i dati relativi all'indice di consumo di risorse ospedaliere per fasce di età, misurato in base ai punti DRG consumati dalla popolazione residente per 1.000 abitanti, con distinta considerazione per i ricoveri ordinari e in day hospital:

TAB 55/ER

INDICE DI CONSUMO DI RISORSE OSPEDALIERE PER FASCIA D'ETA'

(Punti DRG consumati dalla popolazione residente / popolazione residente) * 1000 abitanti

ANNO 1995

FASCE D'ETA'	0	1 - 4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	65 - 74	75 - 84	85 oltre	TOTALE
REGIME ORDINARIO									
MASCHI	376	94	54	69	154	358	498	574	157
FEMMINE	321	71	42	82	121	229	369	473	146
DAY HOSPITAL									
MASCHI	98	38	23	17	34	63	59	35	31
FEMMINE	87	29	23	27	39	44	38	19	33

FONTE: scheda di dimissione ospedaliera 1995

I suesposti dati offrono la misura di quanto incida in termini di utilizzazione di servizi ospedalieri la popolazione anziana, sia per frequenza di episodio morboso sia per complessità di intervento.

A questo si aggiunge, altresì, il fenomeno della mobilità interregionale il cui incremento dal lato attivo depone per un elevato grado di attrazione delle strutture di ricovero dell'Emilia Romagna.

Con riferimento all'anno 1995 la seguente tabella mostra come a fronte dei ricoveri complessivamente effettuati [966.083], ascendono a 97.000 quelli relativi a pazienti non residenti nella Regione [10%]. Tale flusso di entrata è rappresentato per il 9,4% da residenti in altre Regioni e per lo 0,6% da residenti all'estero.

La mobilità passiva si attesta viceversa su cifre assai più bassa con 33.000 pazienti esportati e con un saldo positivo regionale di oltre 60.000 ricoveri. A tale riguardo va detto pure che l'import regionale dei punti DRG rappresenta l'11% del totale prodotto in Regione, mentre il peso medio per caso trattato relativamente a ricoveri dei "fuori-regione" [0,93] è del 12% superiore a quello dei pazienti residenti [0,82].

La seguente tabella espone, ancora, la direzione verso la quale si è mosso il flusso dei pazienti esportati; laddove in cima alla gradutoria è la Lombardia con 13.282 ricoveri di cittadini emiliano-romagnoli [41,18%], seguita dal Veneto con 11.045 ricoveri [24,89%]. Molto distanti le altre Regioni; il che spiega perché Lombardia e Veneto fatturino per mobilità l'86,52% dell'importo complessivo facente carico all'Emilia Romagna per esportazione di pazienti.

TAB 56/ER

MOBILITA' OSPEDALIERA

ANNO 1995

RICOVERI IN EMILIA-ROMAGNA		***966.083***		
EMILIANO-ROMAGNALI	868.369			
ENTRATI	97.714		USCITI	33.000
- Non definiti	1.628			
- Estero	5.337			
- Altre Regioni	90.749			
Piemonte		2.393		1.221
Valle d'Aosta		99		n.d.
Lombardia		17.977		13.282
Prov. Aut. Bolzano		341		n.d.
Prov. Aut. Trento		684		n.d.
Veneto		7.704		11.045
Friuli V. Giulia		992		n.d.
Liguria		2.425		1.751
Toscana		7.709		2.817
Umbria		924		295
Marche		9.948		2.618
Lazio		3.171		n.d.
Abruzzo		3.472		n.d.
Molise		806		n.d.
Campania		6.375		n.d.
Puglia		9.226		n.d.
Basilicata		1.496		n.d.
Calabria		6.379		n.d.
Sicilia		7.472		n.d.
Sardegna		1.156		n.d.

FONTE: Assessorato sanità - ASR: gli ospedali dell'Emilia Romagna, novembre 1996

5.5. La rimodulazione della rete ospedaliera in Emilia Romagna

Il d.l. 17 maggio 1996 n. 280, convertito con la legge 18 luglio 1996 n. 382 ha introdotto nuovi criteri cui le Regioni devono ispirarsi nella ristrutturazione delle rete ospedaliera. Si tratta di regole che fissano scadenze, modalità procedurali e sanzioni, se è vero che entro il 31 dicembre 1996 doveva essere adottato l'atto programmatorio di una razionalizzazione da completare entro il 1999. In assenza di che, già dal 1997, è previsto un taglio del 2% sul fondo sanitario nazionale. Nondimeno la nuova disciplina è valsa a superare il difficile scoglio sul quale si era arenata la questione della chiusura dei piccoli ospedali [legge 412/91, legge 724/94, 549/95] in un'ottica di più ampio respiro, collocandola nel disegno complessivo di una ristrutturazione della rete alla cui realizzazione è funzionale lo sblocco dei fondi per l'edilizia ospedaliera di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67. Si tratta di 2.000 miliardi, secondo l'accantonamento previsto dalla finanziaria '97, prioritariamente finalizzati a quegli interventi di trasformazione per destinazione, di accorpamento, di riconversione, di disattivazione necessari per assicurare il rispetto degli standard di prestazione [ITO: 75%; posti letto: 5,5 x 1000; TO: 160 x 1.000].

La rimodulazione della rete ospedaliera rappresenta per le Regioni un impegno di grande spessore laddove l'aspetto più delicato è proprio quello di saper coniugare l'esigenza di mantenere inalterati i livelli di offerta con una realtà finanziaria che sconta un consistente contenimento della spesa.

Il d.lgs. 502 del 1992 [art. 8 commi 5 e 7] ha del resto avviato un sistema di finanziamento delle strutture ospedaliere misurato su prestazioni effettivamente erogate e sulla base di un sinallagma corrispettivo che utilizza a parametro i c.d. raggruppamenti omogenei di diagnosi [DRGs]. Di qui una logica di pianificazione che nel prendere atto dell'elevato costo di ogni giornata di degenza ospedaliera ha inteso meglio calibrare qualità e soddisfazione dell'utenza nel quadro di una maggiore attenzione a soluzioni alternative ai ricoveri ospedalieri.

Con la delibera di Giunta regionale n. 86 del 1996 prende avvio il processo di rimodulazione della rete ospedaliera in Emilia Romagna intesa alla disattivazione e/o riconversione dei presidi ospedalieri con dotazione di posti letto inferiore a 120; un

processo, le cui linee di fondo sono poi meglio definite a seguito della risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 18 dicembre 1996.

La riduzione dei posti letto, di cui si è dato riscontro nel precedente paragrafo con riguardo al periodo 1990-'95, viene inquadrata in una più ampia strategia che assume a denominatore comune l'appropriatezza delle risposte sanitarie; perciò, prima di tutto, netta separazione fra la rete degli ospedali "per acuti" e la rete di strutture adibite ai problemi delle "post-acuzie", della cronicizzazione, della non autosufficienza. Il problema dei costi e l'esigenza di rientro da un fabbisogno fuori linea si coniuga con una dimensione strutturale più mirata all'effettivo bisogno sanitario, opportunamente selezionato e diversificato sulla base di una più stretta aderenza dell'offerta alla domanda.

In questo quadro pianificatorio convergono tanto il nuovo modello di finanziamento degli ospedali sulla base di tariffa DRG, come pure le nuove, favorevoli opportunità che tale modello corrispettivo schiude nel rapporto pubblico e privato.

Nell'ambito degli ospedali pubblici il finanziamento a tariffa DRG si traduce in un metodo che non solo è strumentale alla valutazione economico-gestionale in termini di efficienza della struttura, ma agisce altresì da incentivo nel perseguimento di risposte di qualità e funzionalità a loro volta suscitate dall'interesse al recupero [o alla conservazione] di quella quota di mercato fisiologicamente coerente con la popolazione di residenza riferibile alla Azienda-usl. Diversamente il rischio è di non poter remunerare le proprie strutture con i finanziamenti ricevuti, da utilizzare viceversa per compensare le prestazioni da "altri" rese ai propri residenti.

E' poi anche nei confronti con le case di cura private che il nuovo sistema di remunerazione agisce nel rifondare l'interesse del produttore all'efficienza, disincentivando in particolare il prolungamento delle degenze.

E' in questo scenario di competizione controllata che prende vigore l'obiettivo di una dotazione di posti letto privati dimensionata, a partire dall'anno 1997, in una percentuale fra l'8% e il 10% del totale della rete ospedaliera. Va osservato a riguardo che, a fronte dei dati riferibili alla situazione 1994, la percentuale privata dovrebbe quindi scendere di circa 3,7 punti percentuali, se è vero che sul totale dei posti letto di quell'anno [24.733] erano 3.388 quelli convenzionati.

Con deliberazione 19 dicembre 1996 n. 535 il Consiglio regionale ha intanto approvato la proposta di Giunta [n. 2272 del 17.9.96] sul riordino organizzativo della rete ospedaliera dell'Emilia Romagna, ove la dotazione complessiva dei posti letto pubblici e privati finanziati dal servizio sanitario nazionale è fissata in 20.433, pari al 5,19 per mille abitanti, di cui

- n. 16.965 destinati a funzioni di degenza per acuti [4,31 per 1.000];
- n. 3.468 per funzioni di lungodegenza post-acuzie [0,88 per 1.000].

Prende così avvio in Emilia Romagna il nuovo percorso strategico concordato con le Aziende sanitarie con riguardo alle principali aree di attività del sistema sanitario regionale [prevenzione, assistenza ospedaliera, ambulatoriale, e territoriale, assistenza agli anziani ecc.] e per i due principali aggregati di spesa [beni e servizi e personale] nonché per la messa a regime di un programma di monitoraggio e controllo sulle attività e sugli andamenti di spesa [controllo di gestione].

Il complesso delle azioni prospettate si propone: a) in primo luogo, obiettivi a breve, finalizzati alla diminuzione dei costi dei fattori e all'aumento dell'efficienza operativa; b) in secondo luogo, obiettivi di medio periodo, con interventi strutturali e di riorganizzazione del sistema dei servizi sanitari regionali.

Dal punto di vista strutturale - come si è detto - particolare significato assume il riordino della funzione di assistenza ospedaliera. La previsione per il '97 è: I) riduzione del 40% dei posti letto in eccedenza [in numero di 700 posti letto a livello regionale]; II) riconversione alla nuova funzione ospedaliera di lungodegenza post-acuzie e riabilitazione del 50% dei posti previsti a regime [complessivamente pari a circa 1.900 posti letto]; III) riconversione del 100% dei posti letto previsti per l'assistenza in day hospital, medico e chirurgico, pari a circa 1.900 posti letto. Il che porta a considerare come, a fine 1997, il sistema ospedaliero regionale dovrebbe connotarsi per le significative trasformazioni strutturali, i cui principali effetti dovrebbero essere di riduzione nel numero di posti letto per acuti [- 3,5%] e loro riconversione in attività di day hospital e di lungodenza pos-acuzie e riabilitativa.

Quanto all'assistenza residenziale extraospedaliera, il progetto è di attivazione di 860 nuovi posti in RSA, i quali, con quelli disponibili in Case protette, costituiranno

l'offerta alla popolazione ultra-settantacinquenne di una disponibilità molto prossima alla percentuale del 4%, prevista per il triennio 1996-1999.

Obiettivo generale e prioritario di questo complesso piano programmatico è una appropriata diversificazione dell'offerta, funzionale ad un più mirato soddisfacimento delle esigenze dei pazienti.

Requisiti minimi strutturali, in coerenza a quanto previsto per l'accreditamento dal DPR 17 febbraio 1997, come pure rimodulazione delle tariffe per l'assistenza residenziale e extraospedaliera, sono ulteriori iniziative che si inseriscono nel quadro del Piano delle azioni '97 i cui interventi muovono in direzione di un disegno di riequilibrio volto a correggere le principali distorsioni strutturali e organizzative con l'obiettivo di recupero sul piano dei saldi finanziari del settore e di migliore risposta sul piano dell'offerta dei servizi.

5.5.1. Segue: A) integrazione fra interventi socio-sanitari e socio-assistenziali

Ulteriore linea di azione è quella rivolta a dare continuità ad una gestione integrata alla funzione sanitaria e a quella socio-assistenziale. Tale esigenza ha trovato recepimento nella legge regionale 12 maggio 1994 n. 19 di riordino del sistema sanitario regionale [art. 7].

L'ipotesi progettuale è la consistente integrazione fra servizi, sanitari e socio-assistenziali, valevoli a meglio identificare una domanda nella quale assumono prevalenza i profili di carattere sociale e rispetto alla quale non pertinente si prospetta la soluzione del ricovero ospedaliero; oltre le specifiche tipologie riferentisi ai pazienti di età superiore ai 75 anni, vi figurano le patologie croniche invalidanti successive ad episodi acuti, come pure le particolari situazioni dei poli-traumatizzati bisognevoli di periodo di riabilitazione, o infine dei malati di AIDS privi di adeguato supporto familiare. Una scelta, quella dell'Emilia Romagna che tende a rivalutare l'assistenza sanitaria "extra-ospedaliera" con elementi alternativi nell'ambito di un ampio ventaglio di scelte tra differenti soluzioni in rete: assistenza domiciliare integrata [AIDS e oncologici]; assegno di cura [popolazione anziana; legge r. 5/'94]; residenze sanitarie assistenziali [RSA - legge r. 5/'94]; case protette [legge r. 5/'94]; centri diurni [legge 5/'94].

Di qui, la delimitazione delle competenze finanziarie e istituzionali facenti capo a Comuni e Province, da un lato, e al servizio santario, dall'altro, mediante un sistema di pattuizioni convenzionali tradottosi, sin dal 1994, in un primo accordo stipulato tra l'Assessorato alla sanità e l'ANCI.

E' venuto così a determinarsi un complesso di regole volte a definire gli *interventi socio-assistenziali* di competenza finanziaria degli Enti locali e gli *interventi sociali a rilievo sanitario [socio-sanitari]* di competenza del servizio sanitario nazionale. Questi ultimi, in particolare, comprendono: attività sociali organicamente inserite nel progetto sanitario e aventi finalità terapeutica o riabilitativa. Tale duplice presupposto fonda la coessenzialità con la prestazione sanitaria e li fa partecipi della medesima natura. Quanto agli interventi socio-assistenziali, loro caratteristica è di assicurare accettabili condizioni materiali, culturali, relazionali.

Da dire tuttavia che, nel luglio scorso, la Giunta regionale ha ulteriormente messo a punto criteri per una più precisa definizione degli interventi a carico del bilancio sociale e di quelli invece a carico del fondo sanitario nazionale [delib. G.R. 17 luglio 1996 n. 1637].

In tale quadro, assume poi specifico significato il quarto accordo sulla politica sociale a favore degli anziani, siglato il 22 luglio 1966 fra le Organizzazioni Sindacali dei Pensionati [OSP] e la Regione Emilia Romagna. Il richiamo è alla legge regionale 3 febbraio 1994 n. 5, recante norme a "Tutela e valorizzazione delle persone anziane - Interventi a favore degli anziani non autosufficienti". Si tratta dello svolgimento di una precisa idea di fondo della quale è permeata una politica che punta sulla valorizzazione della persona anziana, intesa come risorsa della società e al contempo ne tutela i diritti con riguardo alla condizione di non autosufficienza. Una politica che si distribuisce in azioni positive [culturali, relazionali, di servizio] e in interventi socio-assistenziali e socio-sanitari [anziani non autosufficienti].

Proprio su tale ultimo aspetto è il coinvolgimento progettuale della Regione con l'impegno nel campo: a) dell'assistenza domiciliare integrata [A.D.I.] ove si prevede fra il '96 e il '99 una presa in carico di anziani pari, per ciascuno degli anni, a: 1.250, 3.000, 4.250, 5.500; b) dei Centri diurni con una previsione di posti da attivare di: 600, 950,

1.150, 1.350; c) delle R.S.A. ove, in aggiunta a quelle esistenti, il piano dell'accordo '96-'99 è per i seguenti ulteriori posti: 750, 1.600, 2.550, 3.500.

Particolarmente significativa - perciò se ne fa menzione - è la direttiva diramata dalla Giunta regionale nel marzo dello scorso anno [delib. 6 marzo 1996 n. 351] per la specifica definizione delle prestazioni sanitarie assicurate da parte del fondo sanitario nazionale per assistenza medica di base, specialistica, farmaceutica, infermieristica, riabilitativa, con riguardo agli anziani ospitati in Case protette, in RSA, in Centri diurni assistenziali, laddove oltre la individuazione di prestazioni specifiche, nonché orari e tempistica nell'attività, sono altresì previste forme di coordinanemto come pure forme di controllo di qualità, certificazioni sulla non autosufficienza e infine puntuali riscontri di monitoraggio sull'andamento della spesa.

Sotto altro aspetto viene ad assumere contorni precisi il percorso volto ad assicurare alle Aziende sanitarie la necessaria base di riferimento ai fini della predisposizione, nell'intesa con gli Enti locali, dei Piani Attuativi Locali [PAL] e procedere, così, alle richieste di finanziamento ex art. 20 legge 67/88. I tempi previsti sono il 31 marzo 1997 per la presentazione da parte delle Aziende e il 30 aprile per l'approvazione regionale. Contestualmente dovranno essere attivate le strutture destinate alla libera professione intramurale.

Quanto ai finanziamenti destinati alle azioni di ristrutturazione, da dire che nell'anno 1996 con deliberazione CIPE 26 gennaio è stato ammesso a finanziamento un progetto, con mutuo a carico dello Stato, per 4.180 milioni relativo a RSA per anziani dell'Azienda usl di Ravenna, cui hanno fatto seguito ulteriori finanziamenti deliberati dal CIPE il 26 giugno e il 12 luglio rispettivamente per 131.005 milioni di cui 55.347 milioni destinati a RSA, gran parte delle quali per anziani, e 3.097 milioni per la realizzazione di una RSA per anziani da parte della azienda usl città di Bologna.

Ulteriori finanziamenti sono stati ammessi con deliberazione CIPE 27 novembre 1996, sempre con mutuo a carico dello Stato, in relazione a tre progetti per 2.524 milioni ripartiti fra Azienda usl di Modena [1.100 mil] e Università di Bologna [712 + 712].

5.5.2. Segue: B) i rapporti con le case di cura private

Il riordino della rete ospedaliera include anche la riconsiderazione del rapporto con l'offerta rinveniente dalle strutture private, le quali, nel quadro di una regolazione del mercato sanitario ispirata a criteri di competizione, divengono snodi essenziali per una corretta pianificazione dell'offerta.

Il 16 maggio 1996, con propria circolare n. 24 indirizzata a tutti i direttori generali, l'Assessorato alla sanità ha dato le direttive da seguire per l'assistenza sanitaria presso le strutture private di ricovero e cura. Tali direttive, traggono fondamento dalla deliberazione di Giunta 379 del marzo 1996 ratificata dal Consiglio regionale [delib. 275/'96], assunta del resto sulla base del protocollo d'intesa siglato con le rappresentanze regionali della spedalità privata [AIOP e ARIS].

E' sulla tariffa, valevole a compensare le prestazioni richieste, che gioca il meccanismo della concorrenza fra strutture pubbliche e private, calibrata per tener conto di una pianificazione finanziaria nella quale è la scommessa di tenuta di un vincolo di spesa condizionato al finanziamento accordato dal livello nazionale.

La soluzione in Emilia Romagna è di graduare i DRGs nel quadro di una convenzionalità programmata su una degenza misurata in rapporto ad episodio di ricovero, ove il rischio contrattuale per degenze superiori si sposta a carico della struttura privata tramite la previsione di tariffe differenziate per il supero delle giornate. Il meccanismo funziona tramite la previsione di un *budget* fisso complessivo [367 miliardi per il 1996], al di sopra del quale è la tariffa variabile, a scalarità progressiva, che serve a riportare nei limiti le risorse destinate all'ospedalità privata.

Resta essenziale il valore accordato alla libertà di scelta, a garantire il quale contribuisce l'uniformità della tariffa ma pure controlli di qualità fondati su regole uguali e omogenee. Quanto a questi, l'esigenza è la prevenzione dei comportamenti opportunistici da parte delle strutture accreditate [v. All. 1 Circolare 24]. C'è da dire che per alcune specialità - quali la psichiatria, la riabilitazione, la lungodegenza - è stato mantenuto un sistema corrispettivo misurato sulla tariffa giornaliera a causa della difficile adattabilità dei DRGs alle relative patologie. Anche per questi casi, tuttavia, il prolungamento della degenza oltre il limite *standard* fa scattare abbattimenti percentuali sulla tariffa giornaliera.

In conclusione, l'intesa siglata il 10 gennaio 1996 con le Rappresentanze delle case di cura è valsa a concordare alcuni aspetti essenziali di regolazione del mercato sanitario, laddove l'integrazione fra pubblico e privato è obiettivo perseguito, in previsione poi di una più estesa applicazione una volta superata la fase transitoria dell'accreditamento automatico delle case di cura. Una integrazione che gioca la scommessa dell'efficienza a garanzia dei livelli di prestazione, laddove il rischio del *surplus* di costo si sposta sulla struttura produttrice tramite un sistema che coniuga il budget complessivo alla variabilità delle tariffe.

Considerazione finale è sul dato relativo alla utilizzazione sin qui fatta delle strutture ospedaliere private a integrazione del servizio pubblico. Nel 1994 i posti letto negli ospedali convenzionati erano 3.388 mentre 21.345 erano quelli in strutture pubbliche [v. Allegato 14/ER]. Nel 1995, a fronte di una dotazione complessiva che flette di poco [24.379], la componente privata sale a 3.789 [15,5% del totale] e diminuisce invece quella delle strutture pubbliche [20.590 - I° Compendio *cit.*]. Sulla base della rimodulazione della rete ospedaliera e della pianificazione '97-'99 di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 535 del dicembre 1996, la dotazione complessiva dei posti letto pubblici e privati finanziati dal servizio sanitario nazionale ascendono a 20.433, il 12,7% dei quali [n. 2.595] assicurati in strutture private [v. delib. C.R. 535/'96 Alleg. A].

5.6. Profili organizzativi di riordino del servizio sanitario e nuova disciplina di contabilità

L'esame che segue è per dar conto delle principali lineee organizzative emergenti dalla legislazione regionale con la quale in Emilia Romagna si è proceduto alla ridefinizione degli ambiti territoriali, nonché alla istituzione delle nuove Aziende-usl e Aziende e presidi ospedalieri sulla base di una linea di riforma recata dal d. lgs. 502 del 1992, specialmente fondata su un modello decisamente orientato al perseguimento della funzionalità pubblica.

Da dire intanto che l'Emilia Romagna, prima fra tutte le Regioni insieme al Lazio, ha avviato il processo di riordino [legge r. 12 maggio 1994 n. 19] mediante la ridefinizione degli ambiti territoriali e la conseguente riduzione numerica delle aziende

sanitarie. Queste sono state determinate in numero di 13 rispetto ad una situazione che in precedenza ne annoverava 41. In numero di 5 le aziende ospedaliere, cui è da aggiungere poi l'istituto ortopedico Rizzoli. L'ampliamento territoriale porta con sé la valorizzazione del distretto, quale articolazione funzionale e organizzativa dell'Azienda-usl.

I principi e gli obiettivi cui si ispira il riordino, espressi all'art. 2 della legge regionale 19/'94 e nello svolgimento dell'articolato, si riassumono in quanto segue:

- ampia partecipazione delle Comunità locali alla programmazione sanitaria e alla definizione dei bisogni socio-sanitari tramite l'istituzione di specifici strumenti nell'ambito di un sistema relazionale che prevede una Assemblea permanente della Regione e delle Autonomie locali ed una Assemblea dei Sindaci;
- integrazione delle funzioni socio-assistenziali con quelle sanitarie;
- integrazione fra strutture pubbliche e private;
- separazione netta fra funzioni di direzione e finanziamento e funzioni gestionali;
- controllo di gestione come metodo privilegiato di verifica dei risultati.

Segue, di pochi mesi, la disciplina valevole a porre le nuove "Norme in materia di programmazione, contabilità contratti e controlli" delle Aziende-usl e ospedaliere [legge r. 20.10.1994 n. 50] nelle quali è la previsione delle regole e dei criteri funzionali alla: ristrutturazione degli strumenti di programmazione, ridefinizione dei documenti di bilancio, revisione del sistema contabile e di controllo.

Nella sintesi dell'indicata disciplina, l'attuazione dei principi enunciati nel decreto legislativo di riordino va specialmente valutata con riguardo: I) al sistema di finanziamento e al grado di integrazione verticale fra azienda-usl, presidi e distretti; II) al modo di regolazione del mercato sanitario quanto a integrazione fra strutture pubbliche e private e a meccanismi pro-concorrenziali; III) al sistema contabile e ai controlli.

Sul primo aspetto, lo svolgimento delle disposizioni nei provvedimenti di Giunta e di Consiglio regionale depongono per un intento di adesione al modello tracciato dal d. lgs 502/92 e alla sua filosofia di fondo. Ed invero è netta la distinzione fra chi organizza e acquista prestazioni e servizi [Azienda-usl] e coloro che li producono e li forniscono [ospedali e strutture convenzionate]. Non a caso negli acquisti di beni e servizi figurano nel modello di contabilità regionale [RDN 01] le prestazioni dei medici di base. Resta, nel finanziamento delle Aziende-usl, il criterio della quota capitaria; questa, tuttavia, pesata

per tener conto di un complesso sistema misurato sul consumo di punti DRG ove trova spazio di incidenza e valutazione sia la mobilità, sia la composizione demografica della popolazione, sia l'indice standardizzato di mortalità regionale [SMR]. Un modello sùbito adottato e valevole sino al 1996, ma che si è ulteriormente specificato per tener conto dei macro-livelli di assistenza definiti nel PSN e degli spostamenti di risorse fra livelli.

Per il '97, l'ipotesi di finanziamento a favore delle 13 Aziende-usl dell'Emilia Romagna si esplicita nei dati della seguente tabella, a meglio intendere la quale, va pure considerato come, una volta definita la percentuale di composizione riservata a ciascun macro-livello nella distribuzione delle risorse, si tiene poi conto del diverso grado che assumono, con riguardo a ciascuna Azienda-usl, alcuni specifici pesi individuati in via generale e obiettiva. In sostanza, il grande sforzo della Regione è per far corrispondere il finanziamento con il grado di bisogno reso esplicito tramite indicatori costruiti per monitorare bisogno sanitario e corrispondente dimensione finanziaria.

TAB 57/ER

IPOTESI FINANZIAMENTO 1997 AZIENDE USL

AZIENDE USL	Prevenzione (*)	Assistenza di base farmaceutica pesi campioni RER corretta(***)	Specialistica pesi DH per 3 macro classi di età corretta(***)	Ospedaliera (**) ordinari e DH corretto SMR<75 al 50%	Assistenza extra ospedaliera anziani popolazione>75 aa	Altro (****) popolazione residente corretta(***)	TOTALE criteri 1997
PIACENZA	0,38	0,70	0,68	3,48	0,37	1,48	7,09
PARMA	0,55	1,03	1,00	4,99	0,56	2,19	10,31
REGGIO EMILIA	0,53	1,07	1,08	5,17	0,54	2,38	10,78
MODENA	0,72	1,49	1,54	7,20	0,70	3,43	15,08
BOLOGNA SUD	0,29	0,57	0,58	2,79	0,25	1,29	5,76
IMOLA	0,12	0,26	0,26	1,20	0,13	0,57	2,55
BOLOGNA NORD	0,22	0,46	0,46	2,20	0,22	1,02	4,58
BOLOGNA CITTA'	0,47	1,10	1,04	5,15	0,60	2,28	10,65
FERRARA	0,48	0,93	0,91	4,57	0,46	2,00	9,38
RAVENNA	0,45	0,91	0,89	4,21	0,48	1,94	8,87
FORLI'	0,24	0,44	0,43	2,06	0,23	0,95	4,35
CESENA	0,23	0,43	0,45	2,03	0,19	1,00	4,32
RIMINI	0,33	0,62	0,66	2,94	0,27	1,47	6,28
TOTALE	**5,00**	**10,00**	**10,00**	**48,00**	**5,00**	**22,00**	**100,00**

FONTE: Assessorato sanità ASR - relazione sui criteri di finanziamento 1997

(*) La quota della Prevenzione (il 5% delle risorse) è comprensiva delle funzioni esercitate dalle Aziende ospedaliere (0,015%)
E' inoltre comprensiva degli oneri organizzativi per l'attuazione del D.L. 626/94 e dei costi per l'organizzazione dei programmi di screening regionali. I criteri adottati tengono conto della popolazione residente e del territorio. La popolazione residente è stata corretta considerando i flussi turistici e gli studenti rapportati a persone anno

(**) Sono stati utilizzati i consumi ospedalieri distinguendo quelli di degenza ordinaria da quelli in day hospital; per la ponderazione tra le due tipologie di attività si è tenuto conto delle indicazioni contenute nel piano di riorganizzazione della rete ospedaliera

(***) Si fa riferimento alla popolazione "corretta" in quanto si è tenuto conto della popolazione residente e di quella presente, quest'ultima abbattuta del 10% e finanziata al 70

(****) Nel livello "altro" è compreso: l'attività di medicina generale, l'attività consultoriale, ambulatoriale, psichiatrica, attività distrettuale, sert, attività di supporto, emergenza e 118 non compresa nel progetto, ecc.

A riguardo dei dati sopra riportati qualche considerazione è bene farla su ciascuno degli indicati livelli finanziati.

Quanto al primo livello, l'assorbimento di risorse da parte di ciascuna Azienda poggia per l'80% sulla popolazione residente e per il 20% sulla superficie territoriale in Kmq. La popolazione residente è tuttavia corretta sulla base dei flussi turistici e delle presenze universitarie.

Quanto al secondo livello, ove viene in considerazione l'assistenza farmaceutica, il sistema dei pesi tiene conto della popolazione per fasce di età che influisce nella definizione dei coefficienti di assorbimento di risorse da parte di ciascuna Azienda.

Quanto al terzo livello, il consumo di prestazioni di assistenza specialistica viene misurato sulla base di dati di consumo corrispondenti a quelli in day hospital ospedaliero ove l'influenza sui relativi indici è in rapporto a tre macro-classi di età [0-14; 15-64; =/>65].

Quanto al quarto livello [assistenza ospedaliera], il riferimento è alla scheda di dimissione ospedaliera. Tramite i punti DRG, sono costruiti indici di consumo specifico per sesso ed età, corretti con uno specifico indicatore di bisogno misurato sulla base del tasso di mortalità standardizzato per età inferiore ai 75 anni [SMR].

Quanto al quinto livello, il riferimento per l'allocazione delle risorse è esclusivamente all'assistenza extra-ospedaliera per anziani; con riguardo a che, si è utilizzato il criterio della distribuzione della popolazione di età superiore ai 75 anni.

Quanto al sesto livello, vi hanno considerazione tutte le attività non comprese negli altri livelli; perciò anche l'assistenza residenziale per tossicodipendenti e disabili. Da dire tuttavia che il parametro resta quello generico della popolazione residente corretta con quella presente.

Ciò detto a proposito del sistema di finanziamento delle Aziende, il punto ulteriore da chiarire è su come poi si svolga l'allocazione delle risorse nel rapporto fra Azienda e distretto o presidio a confronto di quanto è invece previsto per le Aziende ospedaliere. C'è allora da dire che non è solo con riguardo a queste realtà istituzionalmente autonome viene in considerazione il finanziamento strutturato "a prestazione", dal momento che il sistema della tariffa è altresì applicato per compensare la mobilità interaziendale e, anche per tale aspetto, riprende vigore la regolazione del mercato fondata sull'incentivo

all'efficienza e sul meccanismo competitivo.

In sostanza, seppure permanga una consistente integrazione verticale nella ripartizione-distribuzione delle risorse nell'ambito del rapporto Aziende e propri distretti, una regolazione di mercato in senso concorrenziale trova poi spunto di realizzazione non solo in ambito ospedaliero ma pure fra Aziende-usl con riguardo a prestazioni convenzionate finanziabili a tariffa, ove più marcata è anche l'esigenza di integrazione fra pubblico e privato.

Quanto al sistema contabile, la disciplina regionale dispone strumenti e regole in coerenza con un quadro programmatorio che assume a coordinate di referenza il "piano" degli obiettivi, articolati per programmi e progetti e li traduce in termini economico-finanziari tramite il bilancio pluriennale e annuale, mentre a fini di attività gestionale soccorre l'adozione e la messa a regime di contabilità analitiche articolate sulla base di un "documento di *budget*" da allegare al bilancio economico di previsione.

I risultati sono rappresentati nel bilancio di esercizio [art. 13] che si ispira esplicitamente ai principi previsti dal codice civile [art. 12] mentre al piano dei conti e alla contabilità analitica [artt. 19 e 20] è affidata l'evidenziazione dei dati e dei valori per l'analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati.

Una prima osservazione è per notare come, a stare alla legislazione regionale, ad essere decisamente valorizzate sono regole di gestione [metodica per *budget* - artt. 8 e 9] e di monitoraggio delle attività [controllo interno di gestione - art. 11] mutuate da tecniche aziendalistiche; si tratta cioè di modelli di organizzazione che, tramite indicatori e altre misure di verifica e monitoraggio, intendono favorire economicità, efficienza, efficacia nelle gestioni; il che si traduce in un indiscutibile sostegno e garanzia agli stessi equilibri economico-finanziari che, va pure considerato, a partire dal 1995 sono destinati a far corpo con i risultati finanziari della amministrazione regionale.

Osservazioni, queste, che introducono al terzo aspetto, quello dei controlli.

Il percorso legislativo regionale muove su due distinte direttrici; la prima è di rafforzamento dei sistemi di controllo di gestione; un rafforzamento, che si esprime per un verso nei compiti e nelle responsabilità affidate al momento conoscitivo *interno* alle Aziende, per altro verso nell'azione di monitoraggio il cui esercizio è affidato all'Assessore alla sanità che si avvale dei nuclei di valutazione regionali istituiti, ai sensi

dell'art. 20 del d.lgs. 29 del 1993, in tutte le Aziende-usl. Momento interno ed esterno si coniugano per quanto in definitiva è poi il livello regionale che con le proprie risorse di bilancio è chiamato a rispondere di andamenti di spesa fuori linea mentre, per altro verso, organizzazione e strutturazione della rete sanitaria fanno capo alle responsabilità del versante regionale. Proprio nella rifondazione di un interesse proprio alla sanità, come assistenza giusta e funzionalmente adeguata a dare risposta ai bisogni della collettività regionale, si spiega e trova coerenza la decisa centralità del ruolo della Regione nella disciplina dei controlli e nella modulazione appropriata degli stessi, ma soprattutto nella previsione di un coinvolgimento diretto di proprie strutture per la loro esplicazione.

In questa medesima ottica si colloca la particolare competenza riservata ad apposita struttura regionale, prevista già dalla legge di riordino n. 19 del '94 [art. 12] e poi disciplinata con la legge di contabilità 50/'94 [artt. 38 e 39]. Si tratta dell'Agenzia sanitaria regionale le cui competenze si caratterizzano in senso tecnico nell'elaborazione dei criteri per le verifiche sui risultati e per le valutazioni comparative dei costi e della qualità dei servizi.

Non a caso, per dare supporto e favorire la transizione alla volta della nuova disciplina contabile, nonché per il monitoraggio degli andamenti finanziari di gestione è istituito a partire dal '97 un "Tavolo permanente Regione-Aziende" costituito dall'Assessore alla sanità, dall'Agenzia sanitaria regionale e dalle Aziende medesime. Le rilevazioni trimestrali e le verifiche semestrali consentono da un lato la costruzione di stime previsive sugli andamenti dei fattori di costo e di ricavo e, per altro verso, la rilevazione dei risultati delle azioni attivate per la manovra di rientro del disavanzo.

Resta infine il ruolo decisamente prevalente della Giunta regionale nell'ambito del controllo direzionale che, nel far corpo con le competenze in materia di programmazione e indirizzo, si traduce operativamente in altrettanti momenti valutativi e autorizzativi su piani, bilanci previsionali e di esercizio. Quanto agli eventuali interventi sanzionatori sull'efficacia degli atti, va detto che a seguito della abolizione dei controlli dianzi spettanti ai CO.RE.CO., la conformità a legge è assicurata direttamente dalla Regione limitatamente agli atti indicati all'art. 4 della legge 412 del 1991, ove poi la relativa competenza spetta alla Giunta regionale [art. 37, legge r. 50/'94] cui compete altresì la nomina di commissari per l'adozione di atti obbligatori per legge.

Sulla regolarità amministrativo-contabile delle gestioni e ai fini del buon andamento delle medesime è previsto uno specifico controllo da parte del collegio dei revisori cui compete fra l'altro la predisposizione di una relazione trimestrale, da trasmettere alla Regione congiuntamente al *report* di consuntivo, "nella quale sia posto in chiara evidenza l'andamento del bilancio economico e del *budget* aziendale" [art. 42 legge r. 50 del 1994].

A partire dal 1 gennaio 1996 ha intanto cessato di aver vigore il sistema di contabilità precedente e sono entrati a regime i nuovi strumenti di contabilità e di bilancio.

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

Allegato 1/ER

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE
ANNI 1990 - 1995
Stanziamento iniziale **(in milioni)**

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
100	(1)	150	150	0,30	150	0,00	150	0,00	300	100,00	300	0,00
150	(2)	21.000	25.000	19,05	22.000	-12,00	22.000	0,00	22.000	0,00	22.000	0,00
200	(3)	135.000	231.000	71,11	219.000	-5,19	595.000	171,69	572.000	-3,87	540.000	-5,59
220	(4)	0	10.000	100,00	11.000	10,00	12.000	9,09	50.000	316,67	52.000	4,00
240	(5)	0	20.000	100,00	30.000	50,00	54.000	80,00	94.000	74,07	114.000	21,28
300	(6)	6.000	7.500	25,00	8.000	6,67	8.000	0,00	8.000	0,00	10.000	25,00
TOTALE TIT.1, CAT. 1		*162.150*	*293.650*	*81,10*	*290.150*	*-1,19*	*691.150*	*138,20*	*746.300*	*7,98*	*738.300*	*-1,07*
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
1150	(7)	5.858	6.151	5,00	6.428	4,50	6.428	0,00	0		0	
1155	(8)	0	0		0		0		0		0	
1200	(9)	461.279	482.970	4,70	522.008	8,08	149.008	-71,45	152.138	2,10	164.274	7,98
1202	(10)								0	100,00	2.499	
TOTALE TIT.1, CAT. 2		*467.137*	*489.121*	*4,71*	*528.436*	*8,04*	*155.436*	*-70,59*	*152.138*	*-2,12*	*166.774*	*9,62*
TOTALE GENERALE		**629.287**	**782.771**	**24,39**	**818.586**	**4,58**	**846.586**	**3,42**	**898.438**	**6,12**	**905.074**	**0,74**

FONTE: dati di rendiconto Regione Emilia Romagna (anni vari)
LEGENDA:
(1) - beni del demanio e del patrimonio indisponibile (art. 1 lett. A L. 281/70);
(2) - D.lgs n. 230/91, tasse sulle concessioni regionali;
(3) - ACI;
(4) - ARIET;
(5) - ARISGAM;
(6) - tasse universitarie;
(7) - EX ILOR;
(8) - EX ILOR;
(9) - fondo comune art. 8 L. 281/70;
(10) - art. 12 comma 1 L. 537/93

Allegato 2/ER

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE
ANNI 1990 - 1995
Stanziamento finale
(in milioni)

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
100	(1)	150	150	0,30	350	133,33	300	-14,29	300	0,00	300	0,00
150	(2)	21.000	25.000	19,05	22.000	-12,00	22.000	0,00	22.000	0,00	22.000	0,00
200	(3)	135.000	219.000	62,22	222.000	1,37	595.000	168,02	536.767	-9,79	540.000	0,60
220	(4)	0	10.000	100,00	11.000	10,00	12.000	9,09	50.000	316,67	52.000	4,00
240	(5)	0	20.000	100,00	30.000	50,00	54.000	80,00	94.000	74,07	114.000	21,28
300	(6)	7.500	8.000	6,67	8.000	0,00	8.000	0,00	8.000	0,00	10.000	25,00
TOTALE TIT.1, CAT. 1		*163.650*	*282.150*	*72,41*	*293.350*	*3,97*	*691.300*	*135,66*	*711.067*	*2,86*	*738.300*	*3,83*
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
1150	(7)	5.858	6.151	5,00	6.428	4,50	0	-100,00	0		0	
1155	(8)	150	100		100		35		25		0	
1200	(9)	475.072	500.773	5,41	497.622	-0,63	149.008	-70,06	163.933	10,02	163.842	-0,06
1202	(10)								2.494	100,00	0	
TOTALE TIT.1, CAT. 2		*481.081*	*507.025*	*5,39*	*504.150*	*-0,57*	*149.043*	*-70,44*	*166.452*	*11,68*	*163.842*	*-1,57*
TOTALE GENERALE		**644.730**	**789.175**	**22,40**	**797.500**	**1,05**	**840.343**	**5,37**	**877.519**	**4,42**	**902.142**	**2,81**

FONTE: dati di rendiconto Regione Emilia Romagna (anni vari)
LEGENDA:
vedi tabella precedente

Allegato 3/ER

RIEPILOGO CONTO DEL PATRIMONIO ANNO 1995

(in lire)

PARTE ATTIVA			PARTE PASSIVA		
GESTIONE DEL BILANCIO DI COMPETENZA			*GESTIONE DEL BILANCIO DI COMPETENZA*		
1 Entrate di bilancio depurate dai movimenti patrimoniali		15.546.496.033.002	1 Entrate di bilancio depurate dai movimenti patrimoniali		15.506.652.658.714
GESTIONE DEI RESIDUI DI BILANCIO			*GESTIONE DEI RESIDUI DI BILANCIO*		
2 Diminuzione nei residui passivi per rettificazioni e più esatti accertamenti	210.530.974.971		2 Diminuzione nei residui attivi per rettificazioni e più esatti accertamenti	31.502.358.288	
3 Aumenti nei residui attivi per rettificazioni e più esatti accertamenti	10.905.145		3 Entrate imputate ai residui attivi per vendite e per accensioni di passività	1.000.000	
4 Spese imputate ai residui passivi per aumenti nei crediti, per acquisti di beni ed estinzione di passività	4.177.293.778	214.719.173.894	4 Diminuzione nei crediti	600.000	
			5 Aumenti nei debiti	766	31.503.959.054
GESTIONE DEL PATRIMONIO NON FINANZIARIO			*GESTIONE DEL PATRIMONIO NON FINANZIARIO*		
5 Aumenti nei crediti e titoli di credito:			6 Diminuzione nei crediti e titoli di credito:		
- per rettificazioni e più esatti acceramenti			- per rettificazioni e più esatti acceramenti		
- per sopravvenienze attive	4.087.940.200		- per cessazioni, perdite, ecc.	30.000.000	
6 Aumenti nei beni immobili, mobili e beni diversi:			7 Diminuzione nei beni immobili, mobili e beni diversi:		
- per prodotti di industrie			- per impiego di dotazioni		
- per rettificazioni e più esatti accertamenti	23.330.470.732		- per cessazioni, perdite, ecc.	6.827.804.498	
- per sopravvenienze attive			8 Aumenti nelle passività diverse:		
7 Diminuzione nelle passività diverse:			- per rettificazioni e più esatti accertamenti		
- per rettificazioni e più esatti accertamenti	33.190.001.021	60.608.411.953	- per residui passivi perenti agli effetti amministrativi da reiscrivere a richiesta dei creditori	163.881.278.333	170.739.082.831
- per cessazioni, abbuoni, ecc. di passività varie					
8 Minori assegnazioni statali introitate nel 1995, da iscrivere a carico dei capitoli di spesa del bilancio 1996, rispetto a quelle registrate in chiusura dell'esercizio 1994 (art. 40 l.r. 06.07.77, n. 31 e successive modificazioni)		2.252.068.223			
TOTALE PARTE ATTIVA		**15.824.075.687.072**	**TOTALE PARTE PASSIVA**		**15.708.895.700.599**
			MIGLIORAMENTO PATRIMONIALE		***115.179.986.473***

FONTE: conto del patrimonio 1995 (Regione Emilia Romagna)

Allegato 4/ER

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

IMPEGNI									
SEZIONI - settori	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I° SERV. ORGANI ISTIT.	30.485	34.621	13,57	35.941	3,81	35.262	-1,89	42.003	19,12
- servizi organi istituzionali	30.485	34.621	13,57	35.941	3,81	35.262	-1,89	42.003	19,12
II° BILANCIO E PROGR.	313.785	315.932	0,68	333.666	5,61	326.966	-2,01	337.637	3,26
- servizi generali e dipartimentali	3.258	2.480	-23,88	1.682	-32,18	2.937	74,61	3.357	14,30
- servizi affari istituzionali e legali	9.097	6.571	-27,77	18.734	185,10	19.560	4,41	25.355	29,63
- programm. economica e territoriale	17.145	23.951	39,70	19.711	-17,70	20.317	3,07	18.140	-10,72
- ricerca economica e statistica	15.097	17.087	13,18	11.330	-33,69	11.890	4,94	14.870	25,06
- servizi dell'amministraz. generale	269.188	265.843	-1,24	282.209	6,16	272.262	-3,52	275.915	1,34
III° ATTIVITA' PRODUTTIVE	545.118	435.805	-20,07	536.662	23,14	464.088	-13,52	561.865	21,07
- servizi generali e dipartimentali	585	690	17,95	734	6,38	800	8,99	791	-1,13
- agricoltura e alimentazione	357.987	292.264	-18,36	348.897	19,38	298.067	-14,57	394.991	32,52
- industria, cooper., artigianato e probl. lavoro	92.467	89.350	-3,37	106.431	19,12	91.211	-14,30	108.445	18,89
- turismo e commercio	94.179	53.501	-43,19	80.600	50,65	74.010	-8,18	57.638	-22,12
IV° SERVIZI DEL TERRITORIO	635.787	623.959	-1,86	589.826	-5,47	650.080	10,20	728.550	12,08
- servizi generali e dipartimentali	88	58	-34,09	46	-20,69	99	115,22	59	-40,40
- urbanistica e edilizia	117.351	115.777	-1,34	121.648	5,07	119.874	-1,46	129.440	7,98
- ambiente e difesa suolo	175.476	186.126	6,07	59.873	-67,83	60.480	1,01	153.171	153,26
- trasporti e vie comunicazione	329.044	308.254	-6,32	389.395	26,32	451.253	15,89	427.232	-5,32
- protezione civile ed interventi emergenza	13.828	13.744	-0,61	18.864	37,25	18.294	-3,02	18.648	1,94
V° SICUREZZA SOCIALE	6.394.684	6.811.790	6,69	9.253.933	35,85	7.344.343	-20,64	6.814.811	-7,21
- servizi generali e dipartimentali	484	500	3,31	539	7,80	864	60,30	643	-25,58
- interventi residuali	2.394	2.394	0,00	2.394	0,00	2.394	0,00	2.394	0,00
- attività sanitarie ed interesse socio-sanitario	6.381.606	6.808.896	6,70	9.250.999	35,87	7.341.085	-20,65	6.811.774	-7,21
VI° CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF. TEMPO LIBERO	248.673	267.254	7,47	253.851	-5,02	282.261	11,20	326.435	15,65
- servizi generali e dipartimentali	378	374	-1,06	227	-39,30	446	96,48	377	-15,47
- cultura	22.475	28.901	28,59	28.945	0,15	33.130	14,46	31.750	-4,17
- scuola	42.825	43.912	2,54	40.800	-7,09	42.947	5,26	51.625	20,21
- formazione professionale	167.787	181.803	8,35	172.347	-5,20	190.383	10,46	228.639	20,09
- tempo libero	15.208	12.264	-19,36	11.512	-6,13	15.355	33,38	14.044	-8,54
VII° ONERI NON RIPARTIBILI	161.086	148.745	-7,66	203.142	36,57	608.236	199,41	507.943	-16,49
- fondi di riserva	0	0		0		0		0	
- oneri vari non ripartibili	95.969	93.734	-2,33	145.823	55,57	129.529	-11,17	125.333	-3,24
- interventi straord. per infrastr. di rilev. reg.	18.098	3.377	-81,34	4.663	38,08	2.143	-54,04	9.014	320,63
- rimborso prestiti e fondi di garanzia	47.019	51.634	9,82	52.656	1,98	476.564	805,05	373.596	-21,61
TOTALE PARTE I°	8.319.518	8.638.106	3,83	11.207.000	29,74	9.711.156	-13,35	9.319.244	-4,04

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

Allegato 5/ER

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

PAGAMENTI DI CASSA									
SEZIONI - settori	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I° SERV. ORGANI ISTIT.	30.129	25.508	-15,34	44.446	74,24	34.950	-21,37	41.771	19,52
- servizi organi istituzionali	30.129	25.508	-15,34	44.446	74,24	34.950	-21,37	41.771	19,52
II° BILANCIO E PROGR.	280.952	288.692	2,75	318.964	10,49	287.793	-9,77	331.631	15,23
- servizi generali e dipartimentali	1.301	1.345	3,38	2.900	115,61	2.433	-16,10	2.529	3,95
- servizi affari isituzionali e legali	9.346	7.418	-20,63	18.010	142,79	6.278	-65,14	36.749	485,36
- programm. economica e territoriale	16.436	15.737	-4,25	21.830	38,72	13.306	-39,05	20.771	56,10
- ricerca economica e statistica	11.652	12.225	4,92	8.529	-30,23	11.828	38,68	12.461	5,35
- servizi dell'amministraz. generale	242.217	251.967	4,03	267.695	6,24	253.948	-5,14	259.121	2,04
III° ATTIVITA' PRODUTTIVE	399.463	379.134	-5,09	462.019	21,86	389.056	-15,79	447.739	15,08
- servizi generali e dipartimentali	1.640	445	-72,87	461	3,60	501	8,68	483	-3,59
- agricoltura e alimentazione	298.545	282.861	-5,25	306.947	8,52	271.816	-11,45	302.995	11,47
- industria, cooper., artigianato e probl. lavoro	51.720	48.130	-6,94	86.160	79,02	80.645	-6,40	88.557	9,81
- turismo e commercio	47.558	47.698	0,29	68.451	43,51	36.094	-47,27	55.704	54,33
IV° SERVIZI DEL TERRITORIO	565.345	456.512	-19,25	625.824	37,09	718.035	14,73	580.021	-19,22
- servizi generali e dipartimentali	526	36	-93,16	29	-19,44	23	-20,69	55	139,13
- urbanistica e edilizia	116.541	113.576	-2,54	122.366	7,74	122.068	-0,24	125.450	2,77
- ambiente e difesa suolo	131.694	84.688	-35,69	131.283	55,02	60.344	-54,04	44.370	-26,47
- trasporti e vie comunicazione	306.347	248.623	-18,84	360.485	44,99	524.860	45,60	392.818	-25,16
- protezione civile ed interventi emergenza	10.237	9.589	-6,33	11.661	21,61	10.740	-7,90	17.328	61,34
V° SICUREZZA SOCIALE	6.364.152	6.752.626	6,10	6.770.357	0,26	9.744.580	43,93	6.744.916	-30,78
- servizi generali è dipartimentali	973	444	-54,37	530	19,37	393	-25,85	900	129,01
- interventi residuali	2.394	2.394	0,00	2.394	0,00	2.394	0,00	2.394	0,00
- attività sanitarie ed interesse socio-sanitario	6.360.785	6.749.788	6,12	6.767.433	0,26	9.741.713	43,95	6.741.622	-30,80
VI° CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF. TEMPO LIBERO	215.646	208.687	-3,23	226.779	8,67	265.826	17,22	255.482	-3,89
- servizi generali e dipartimentali	792	143	-81,94	435	204,20	171	-60,69	180	5,26
- cultura	26.354	22.422	-14,92	29.320	30,76	21.159	-27,83	26.942	27,33
- scuola	35.091	37.448	6,72	38.945	4,00	45.913	17,89	43.755	-4,70
- formazione professionale	141.085	134.354	-4,77	147.560	9,83	189.223	28,23	176.106	-6,93
- tempo libero	12.324	14.320	16,20	10.519	-26,54	9.360	-11,02	8.499	-9,20
VII° ONERI NON RIPARTIBILI	152.247	149.187	-2,01	209.774	40,61	618.703	194,94	499.526	-19,26
- fondi di riserva	0	0		0		0		0	
- oneri vari non ripartibili	97.183	89.985	-7,41	152.752	69,75	139.786	-8,49	124.686	-10,80
- interventi straord. per infrastr. di rilev. reg.	8.129	8.154	0,31	3.767	-53,80	2.748	-27,05	1.532	-44,25
- rimborso prestiti e fondi di garanzia	46.935	51.048	8,76	53.255	4,32	476.169	794,13	373.308	-21,60
TOTALE PARTE I°	8.007.934	8.260.346	3,15	8.658.163	4,82	12.058.863	39,28	8.901.086	-26,19

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

Allegato 6/ER

TASSO DI ATTIVITA'
OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE IN EMILIA ROGMAGNA

(in percentuale)

MASCHI E FEMMINE					
	1993	1994	1995	1° sem. 95	1° sem. 96
TASSO DI ATTIVITA'	46,3	45,8	45,8	45,0	45,5
TASSO DI OCCUPAZIONE	43,5	43,0	43,0	42,0	42,8
TASSO DI DISOCCUPAZIONE	6,0	6,1	6,1	6,8	5,8
MASCHI					
	1993	1994	1995	1° sem. 95	1° sem. 96
TASSO DI ATTIVITA'	55,6	55,3	54,7	54,0	54,3
TASSO DI OCCUPAZIONE	53,5	53,0	52,8	51,8	52,3
TASSO DI DISOCCUPAZIONE	3,7	4,0	3,5	4,0	3,7
FEMMINE					
	1993	1994	1995	1° sem. 95	1° sem. 96
TASSO DI ATTIVITA'	37,5	36,9	37,5	36,6	37,2
TASSO DI OCCUPAZIONE	34,1	33,6	33,9	32,7	33,9
TASSO DI DISOCCUPAZIONE	9,2	9,1	9,6	10,6	8,7

FONTE: dati forniti dalla Regione Emilia Romagna elaborati su dati Istat (rilevazione delle forze di lavoro - 1993-1996)

Allegato 7/ER

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 3 - F.S.E.
Q.C.S. 89 - 93

(in milioni)

1991

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	5.402,96	4.833,76	10.236,72	STANZIAMENTI	10.236,72	300,00	10.536,72
ACCERTAMENTI	5.402,96	4.833,76	10.236,72	IMPEGNI	7.406,52	290,71	7.697,23
RISCOSSIONI (cassa)	2.939,47	0,00	2.939,47	PAGAMENTI (cassa)	6.442,93	146,73	6.589,66

1992

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	6.258,71	5.935,60	12.194,31	STANZIAMENTI	15.024,50	0,00	15.024,50
ACCERTAMENTI	6.834,49	5.756,96	12.591,45	IMPEGNI	12.405,27	0,00	12.405,27
RISCOSSIONI (cassa)	6.479,85	0,00	6.479,85	PAGAMENTI (cassa)	5.783,13	143,99	5.927,12

1993

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	13.599,32	16.621,39	30.220,71	STANZIAMENTI	33.237,07	0,00	33.237,07
ACCERTAMENTI	13.599,32	16.621,39	30.220,71	IMPEGNI	15.649,81	0,00	15.649,81
RISCOSSIONI (cassa)	6.949,29	0,00	6.949,29	PAGAMENTI (cassa)	12.209,05	0,00	12.209,05

1994

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	0,00	0,00	0,00	STANZIAMENTI	17.657,26	0,00	17.657,26
ACCERTAMENTI	0,00	0,00	0,00	IMPEGNI	5.426,00	0,00	5.426,00
RISCOSSIONI (cassa)	1.401,98	0,00	1.401,98	PAGAMENTI (cassa)	11.919,39	0,00	11.919,39

1995

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	0,00	0,00	0,00	STANZIAMENTI	12.231,27	0,00	12.231,27
ACCERTAMENTI	0,00	0,00	0,00	IMPEGNI	5.572,61	0,00	5.572,61
RISCOSSIONI (cassa)	0,00	0,00	0,00	PAGAMENTI (cassa)	7.039,97	0,00	7.039,97

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna e riscontrati sui rendiconti

Allegato 8/ER

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 4 - F.S.E.
Q.C.S. 89 - 93

(in milioni)

1991

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	43.294,84	40.426,25	83.721,09	STANZIAMENTI	83.721,08	11.020,00	94.741,08
ACCERTAMENTI	43.294,84	40.426,25	83.721,09	IMPEGNI	68.660,75	10.998,48	79.659,23
RISCOSSIONI (cassa)	24.013,14	0,00	24.013,14	PAGAMENTI (cassa)	54.074,49	8.697,56	62.772,05

1992

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	45.289,60	39.387,04	84.676,64	STANZIAMENTI	99.736,97	11.320,00	111.056,97
ACCERTAMENTI	44.501,12	39.387,04	83.888,16	IMPEGNI	92.165,27	10.344,82	102.510,09
RISCOSSIONI (cassa)	43.124,67	0,00	43.124,67	PAGAMENTI (cassa)	65.555,24	10.721,73	76.276,97

1993

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	59.235,41	54.594,79	113.830,20	STANZIAMENTI	121.218,08	17.804,05	139.022,13
ACCERTAMENTI	59.311,69	54.669,62	113.981,31	IMPEGNI	93.950,41	17.624,35	111.574,76
RISCOSSIONI (cassa)	30.269,49	0,00	30.269,49	PAGAMENTI (cassa)	77.182,40	8.103,99	85.286,39

1994

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	20.366,59	27.321,00	47.687,59	STANZIAMENTI	75.206,37	0,00	75.206,37
ACCERTAMENTI	20.366,59	27.321,00	47.687,59	IMPEGNI	44.892,91	0,00	44.892,91
RISCOSSIONI (cassa)	12.508,46	0,00	12.508,46	PAGAMENTI (cassa)	84.740,60	11.444,36	96.184,96

1995

FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	0,00	0,00	0,00	STANZIAMENTI	30.313,45	0,00	30.313,45
ACCERTAMENTI	0,00	0,00	0,00	IMPEGNI	15.885,84	0,00	15.885,84
RISCOSSIONI (cassa)	0,00	33.844,00	33.844,00	PAGAMENTI (cassa)	21.520,20	0,00	21.520,20

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna e riscontrati sui rendiconti

Allegato 9/ER

INDICE DI CONSUMO DI RISORSE OSPEDALIERE PER FASCIA D'ETA'

(Punti DRG consumati dalla popolazione residente / popolazione residente) * 1000 abitanti

REGIME ORDINARIO

ANNO 1995

MASCHI

AZIENDE DI RESIDENZA	0	4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	65 - 74	75 - 84	85 oltre	TOTALE
PIACENZA	296	72	45	68	165	349	476	490	158
PARMA	301	97	56	68	145	316	444	516	148
REGGIO EMILIA	363	96	51	71	161	370	487	507	157
MODENA	359	91	57	72	154	354	459	548	150
BOLOGNA SUD	417	94	56	60	145	328	449	528	141
IMOLA	424	116	61	86	178	397	596	637	186
BOLOGNA NORD	345	101	50	57	138	353	444	601	141
BOLOGNA CITTA'	494	80	52	70	145	352	519	642	169
FERRARA	323	83	42	63	147	358	466	548	151
RAVENNA	418	122	65	77	162	370	536	649	174
FORLI'	466	115	59	74	177	412	576	639	182
CESENA	312	88	49	69	163	382	598	639	156
RIMINI	441	92	53	69	152	374	593	646	152
TOTALE	**376**	**94**	**54**	**69**	**154**	**358**	**498**	**574**	**157**

FEMMINE

AZIENDE DI RESIDENZA	0	4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	65 - 74	75 - 84	85 oltre	TOTALE
PIACENZA	325	52	40	74	109	242	363	419	144
PARMA	243	75	38	76	115	212	355	426	141
REGGIO EMILIA	270	70	40	87	124	228	353	410	143
MODENA	310	62	46	85	123	221	330	424	137
BOLOGNA SUD	411	60	42	80	115	218	369	460	135
IMOLA	402	63	41	92	124	241	392	569	155
BOLOGNA NORD	378	65	35	76	110	212	326	440	130
BOLOGNA CITTA'	414	70	52	84	116	234	400	565	166
FERRARA	307	66	34	81	124	220	329	402	142
RAVENNA	316	116	54	89	131	242	406	571	163
FORLI'	254	85	45	82	133	247	406	525	157
CESENA	308	68	35	80	127	250	425	531	144
RIMINI	347	67	41	84	121	239	426	543	142
TOTALE	**321**	**71**	**42**	**82**	**121**	**229**	**369**	**473**	**146**

FONTE: Assessorato alla sanità- ASR, Regione Emilia Romagna - scheda di dimissione ospedaliera 1995

Allegato 10/ER

INDICE DI CONSUMO DI RISORSE OSPEDALIERE PER FASCIA D'ETA'

(Punti DRG consumati dalla popolazione residente / popolazione residente) * 1000 abitanti

DAY HOSPITAL

ANNO 1995

MASCHI

AZIENDE DI RESIDENZA	0	4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	65 - 74	75 - 84	85 oltre	TOTALE
PIACENZA	73	26	13	9	16	28	25	11	15
PARMA	67	23	14	17	43	77	72	33	34
REGGIO EMILIA	66	31	18	16	34	61	52	32	29
MODENA	145	56	34	30	68	128	124	79	58
BOLOGNA SUD	100	44	26	8	18	32	26	17	18
IMOLA	180	45	28	12	19	42	49	42	24
BOLOGNA NORD	116	53	26	14	30	63	65	42	30
BOLOGNA CITTA'	145	59	27	11	18	32	31	22	20
FERRARA	132	41	32	21	38	75	54	23	36
RAVENNA	65	15	17	22	35	55	56	40	31
FORLI'	17	15	9	8	19	43	50	33	19
CESENA	19	12	16	4	5	8	5	1	6
RIMINI	99	43	31	15	35	70	73	46	32
TOTALE	**98**	**38**	**23**	**17**	**34**	**63**	**59**	**35**	**31**

FEMMINE

AZIENDE DI RESIDENZA	0	4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	65 - 74	75 - 84	85 oltre	TOTALE
PIACENZA	75	17	13	12	18	21	24	8	17
PARMA	74	15	12	28	45	57	51	25	37
REGGIO EMILIA	56	27	18	23	38	43	31	17	30
MODENA	114	39	31	45	70	89	70	36	58
BOLOGNA SUD	111	33	22	20	25	20	16	10	22
IMOLA	134	38	31	26	28	36	35	24	30
BOLOGNA NORD	136	36	28	31	46	48	42	20	38
BOLOGNA CITTA'	138	43	32	21	24	24	27	14	24
FERRARA	105	41	32	36	53	47	30	15	41
RAVENNA	50	16	14	28	37	39	35	17	31
FORLI'	12	12	8	22	20	32	33	24	22
CESENA	20	12	16	5	6	5	5	2	6
RIMINI	82	32	35	21	33	46	43	21	30
TOTALE	**87**	**29**	**23**	**27**	**39**	**44**	**38**	**19**	**33**

FONTE: Assessorato alla sanità- ASR, Regione Emilia Romagna - scheda di dimissione ospedaliera 1995

Allegato 11/ER

INDICE DI CONSUMO DI RISORSE OSPEDALIERE PER FASCIA D'ETA'

(Punti DRG consumati dalla popolazione residente / popolazione residente) * 1000 abitanti

REGIME ORDINARIO + DAY HOSPITAL

ANNO 1995

MASCHI

AZIENDE DI RESIDENZA	0	4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	65 - 74	75 - 84	85 oltre	TOTALE
PIACENZA	369	98	58	77	181	377	501	501	174
PARMA	367	120	70	85	188	393	517	550	183
REGGIO EMILIA	429	127	69	87	195	431	539	539	186
MODENA	504	147	91	103	222	482	583	627	207
BOLOGNA SUD	517	139	82	69	163	360	475	546	158
IMOLA	604	161	90	98	197	439	645	679	209
BOLOGNA NORD	461	155	76	71	168	416	509	643	171
BOLOGNA CITTA'	640	140	79	81	163	385	550	664	189
FERRARA	455	124	74	84	185	433	521	571	187
RAVENNA	483	138	83	99	197	425	592	689	205
FORLI'	483	130	68	82	196	455	626	672	201
CESENA	330	100	65	73	169	390	603	640	162
RIMINI	541	135	83	85	187	444	666	692	184
PESI SU MEDIA RER	**2,52**	**0,70**	**0,41**	**0,46**	**1,00**	**2,24**	**2,96**	**3,25**	**1,00**

FEMMINE

AZIENDE DI RESIDENZA	0	4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	65 - 74	75 - 84	85 oltre	TOTALE
PIACENZA	399	69	53	87	127	263	387	427	161
PARMA	317	91	50	104	160	268	406	452	179
REGGIO EMILIA	326	97	57	110	162	271	385	427	173
MODENA	424	101	77	130	193	310	400	459	195
BOLOGNA SUD	522	93	64	100	140	238	386	470	157
IMOLA	535	101	72	119	152	277	427	592	185
BOLOGNA NORD	514	101	63	107	156	260	368	460	168
BOLOGNA CITTA'	553	113	84	105	140	258	427	579	191
FERRARA	412	107	65	118	177	268	359	417	183
RAVENNA	366	133	68	117	168	281	441	588	195
FORLI'	266	97	54	103	153	279	439	549	180
CESENA	328	80	51	85	133	255	430	533	150
RIMINI	429	98	76	104	154	286	469	564	173
PESI SU MEDIA RER	**2,28**	**0,55**	**0,36**	**0,61**	**0,89**	**1,53**	**2,27**	**2,75**	**1,00**

FONTE: Assessorato alla sanità- ASR, Regione Emilia Romagna - scheda di dimissione ospedaliera 1995

Allegato 12/ER

SERIE STORICA DEI TASSI DI OSPEDALIZZAZIONE NELLE AZIENDE USL

ANNI 1992 - 1994

AZIENDE DI RESIDENZA	1992			1993			1994		
	pubblico	privato	TOTALE	pubblico	privato	TOTALE	pubblico	privato	TOTALE
PIACENZA	146	35	181	154	32	185	156	29	185
PARMA	165	24	189	170	24	194	179	20	199
REGGIO EMILIA	191	12	202	192	13	204	174	16	189
MODENA	256	7	263	250	9	259	243	10	253
BOLOGNA SUD	148	24	171	138	22	159	148	20	168
IMOLA	207	11	218	211	11	222	212	9	221
BOLOGNA NORD	156	13	169	152	10	162	180	9	190
BOLOGNA CITTA'	157	36	193	160	32	192	169	30	199
FERRARA	208	4	213	204	5	208	217	4	221
RAVENNA	197	32	229	201	31	232	210	26	235
FORLI'	111	24	135	118	28	147	176	22	198
CESENA	132	41	173	135	41	176	144	34	179
RIMINI	132	43	175	157	41	198	174	38	212
REGIONE	**180**	**22**	**202**	**182**	**22**	**204**	**189**	**20**	**209**
CENTRO-NORD (*)			***167***						
ITALIA (*)			***155***						
L.R. 595/85			***160***						

FONTE: Agenzia sanitaria regionale (ASR) della Regione Emilia Romagna, dati per la concertazione - febbraio 1996

(*) dato sottostimato perchè parziale

Allegato 13/ER

STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE AL 1/1/95
DELLE REGIONI ITALIANE

(in percentuale)

REGIONE	POPOLAZIONE PER CLASSI DI ETA'			
	0 -14	15 - 64	65 +	TOTALE
Piemonte	12,0	69,3	18,7	100,0
V. D'Aosta	12,6	70,2	17,2	100,0
Lombardia	13,1	71,1	15,8	100,0
Prov. Aut. Bolzano	17,2	68,6	14,2	100,0
Prov. Aut. Trento	14,5	68,4	17,1	100,0
Veneto	13,4	70,2	16,4	100,0
F.V. Giulia	11,2	68,6	20,2	100,0
Liguria	10,2	66,9	22,9	100,0
Emilia Romagna	10,9	68,3	20,8	100,0
Toscana	11,7	67,7	20,6	100,0
Umbria	12,8	66,6	20,6	100,0
Marche	13,3	66,9	19,8	100,0
Lazio	14,6	70,0	15,4	100,0
Abruzzo	15,6	66,4	18,0	100,0
Molise	16,2	65,3	18,5	100,0
Campania	20,7	67,2	12,1	100,0
Puglia	18,9	67,8	13,3	100,0
Basilicata	18,1	66,3	15,6	100,0
Calabria	19,5	65,0	14,5	100,0
Sicilia	19,3	66,2	14,5	100,0
Sardegna	16,6	69,9	13,5	100,0
ITALIA	**15,1**	**68,5**	**16,4**	**100,0**

FONTE: Ministero della sanità - SISTAN, I° compendio SSN (luglio 1996)

Allegato 14/ER

OFFERTA DI POSTI LETTO NELLE AZIENDE SANITARIE DELL'EMILIA ROMAGNA ANNO 1994

AZIENDE SANITARE	Posti Letto Pubblici			P.L. Pubblici / 1.000 AB.	Posti Letto Convenzionati	Posti Letto / 1.000 AB. (*)
	ordinari	d. h.	Totali			
PIACENZA	1.287	15	1.302	4,87	293	5,42
PARMA	507	41	548	1,40	410	1,92
OSP. PARMA	1.503	109	1.612			
REGGIO EMILIA	1.016	53	1.069	2,50	204	2,74
OSP. REGGIO EMILIA	970	80	1.050			
MODENA	1.757	182	1.939	3,19	352	3,48
OSP. MODENA	983	168	1.151			
BOLOGNA SUD	385	16	401	1,74	189	2,15
IMOLA	579	47	626	6,11	0	6,11
BOLOGNA NORD	434	61	495	2,71	0	2,71
BOLOGNA CITTA'	1.363	111	1.474	3,78	606	4,55
OSP. BOLOGNA	2.459	109	2.568			
FERRARA	853	61	914	2,56	75	2,66
OSP. FERRARA	1.080	113	1.193			
RAVENNA	1.648	123	1.771	5,06	529	5,81
FORLI'	914	27	941	5,50	202	6,09
CESENA	834	6	840	4,67	206	5,24
RIMINI	1.018	83	1.101	4,17	322	4,78
IST. ORTOP. RIZZOLI	350		350			
REGIONE	**19.940**	**1.405**	**21.345**	**5,44**	**3.388**	**5,87**
ITALIA						*5,25*
RIF. NORMATIVI						*5,50*

FONTE: Assessorato alla sanità- ASR, Regione Emilia Romagna

(*) i posti letto convenzionati sono conteggiati al 50%

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER GLI ESERCIZI DAL 1991 AL 1996

PUGLIA

(Esercizi finanziari 1991-1995)

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Deliberazione
Sommario della Relazione

PARTE I^
PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

1. **Il metodo della programmazione nel perseguimento degli obiettivi: strumenti**

2. **Riforma dell'assetto amministrativo regionale**

PARTE II^
LA POLITICA DI BILANCIO

1. **Premessa**

2. **Quadro generale di riferimento. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995**
   2.1. Segue: gli anni '96 e '97

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

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

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

6. **Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate**
   6.1. Segue: l'anno 1995
   6.2. Segue: il quinquennio 1991-1995
   6.3. Entrate libere e vincolate
   6.4. Entrate proprie tributarie e devolute
   6.5. La capacità fiscale della Regione Puglia
   6.6. L'indebitamento regionale

7. **Spesa regionale sostenuta con entrate proprie**
   7.1. Composizione della spesa e rigidità del bilancio
   7.2. La spesa per la copertura dei residui perenti
   7.3. La spesa per il personale
   7.4. Il risultato di amministrazione dell' esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

PARTE III^
LE POLITICHE DI INTERVENTO

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

2. La politica agricola.
- *2.1. Organizzazione amministrativa.*
- *2.2. Gestione dei programmi agricoli A) Fondi statali ex lege n. 752/86 e successive leggi di rifinanziamento*
  - 2.2.1. Segue: B) finanziamento e gestione della politica agricola regionale.
  - 2.2.2. Segue: C) ulteriori risorse statali.
  - 2.2.3. Segue: D) fondi comunitari
- *2.3. Decreto legislativo n. 143 del 4.6.1997*

3. La politica per l'ambiente. Organizzazione e competenze dell'Assessorato all'ambiente
- *3.1. Attuazione del P.T.T.A. 1989/91*
  - 3.1.1. Segue: programma SMAR.
  - 3.1.2. Segue: programma DERISP
  - 3.1.3. Segue: programma DISIA.
  - 3.1.4. Segue: programma SINA.
  - 3.1.5. Segue: programma NOC.
- *3.2. Attuazione del P.T.T.A. 1994/'96.*
  - 3.2.1. Segue: programmi "SMAR", "Bacini idrografici" e "Aree a rischio ambientale"
  - 3.2.2. Segue: programmi "Aree urbane", "Aree naturali protette" e "Sviluppo occupazionale ambientale nel Mezzogiorno"
  - 3.2.3. Segue: le disposizioni della legge 23.12.1996 n. 662 in materia di P.T.T.A.
- *3.3. P.O.P. Puglia 1994/1999*
- *3.4. La tutela delle acque e la difesa del suolo*
  - 3.4.1. Segue: programmi pluriennali di attuazione
  - 3.4.2. Segue: programma DEAC
  - 3.4.3. Segue: altri interventi finanziati con fondi statali

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria
- *4.1. Organizzazione amministrativa.*
- *4.2. Q.C.S. 1989 - 1993*
- *4.3. Q.C.S. 1994 - 1999.*
  - 4.3.1. Segue: FSE 1994-1999 - Obiettivi 1 - 3 - 4.
  - 4.3.2. Segue: FERS 1994-1999 - Obiettivi 1

5. L'assistenza sanitaria.
- *5.1. Attività di programmazione*

5.2. Finanziamenti
5.3. Il processo di riordino del S. S. R. in particolare la riorganizzazione della rete ospedaliera
5.4. Case di cura private
5.5. Nuovo sistema contabile e gestionale
5.6. Controlli
5.7. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1992 - 1996
5.8. Il disavanzo del settore sanità

PAGINA BIANCA

DELIBERAZIONE

30/98/REF

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente nella camera di consiglio del 12 giugno 1997, composta da:

Presidente di Sezione:	Manin CARABBA
Consiglieri	Mario ALEMANNO
	Mario GORI
	Mario GIAQUINTO
	Raffaele SQUITIERI
	Maurizio MELONI
	Rita ARRIGONI (relatore)
	Liliana FAVARO PASQUALINI
	Michele GRASSO
	Gianfranco BUSSETTI
	Enrica LATERZA NASTASI
	Carlo CHIAPPINELLI
	Guido MACCAGNO
	Franco PETRONIO
	Orietta LUCCHETTI BALSAMO
	Vincenzo PERGOLA
	Salvatore NICOLELLA
	Pio SILVESTRI
	Maria Teresa DOCIMO
	Anna M. R. LENTINI
	Stefano SIRAGUSA
Referendario:	Tommaso BRANCATO

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r. d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo delle Corte dei conti;

Vista la deliberazione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 168/CP/97 con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (collegio C2);

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite per il giorno 12 giugno 1997;

Udito nella camera di consiglio il 12 giugno 1997 il relatore consigliere Rita Arrigoni e il correlatore consigliere Anna M. R. Lentini;

Presente il Vice procuratore generale, consigliere Anna Rosso;

DELIBERA

la relazione annuale sulla gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali in Puglia, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale della Puglia, nonchè al Presidente della Giunta regionale e agli Assessori regionali al bilancio e patrimonio, alla sanità, alla agricoltura e all'ambiente;

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 1997.

IL RELATORE
F.to R. ARRIGONI

IL PRESIDENTE F. F.
F.to M. CARABBA

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to E. ADORNATO

SOMMARIO DELLA RELAZIONE

SOMMARIO - Il deciso potenziamento della funzione ausiliaria, tradizionalmente propria della Corte dei conti, è uno degli aspetti più importanti della legge 14 gennaio 1994 n. 20; la Corte è ora chiamata a riferire l'esito dei suoi riscontri sia al Parlamento nazionale, sia ai Consigli regionali.

In questo quadro è l'avvio di una attività che seppure programmata per gradualità intende corrispondere ai compiti referenti con riguardo a tutte le Regioni a statuto ordinario.

Nondimeno, differenti tempi tecnici propriamente legati alla complessità dell'organizzazione istruttoria, suggeriscono di articolare i momenti di referenza con riguardo a ciascuna Regione non appena esaurito il lavoro redazionale.

La presente relazione, su "*La gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali" in Puglia*, si articola in tre parti.

La prima parte è intesa ad una illustrazione dei principi fondamentali sulla cui base la Regione Puglia disciplina relazioni istituzionali, organizzazione della vita amministrativa, attività operativa rivolta agli interventi e ai servizi.

Particolare attenzione è riservata alla riforma dell'assetto amministrativo regionale.

La seconda parte prende in considerazione i principali aspetti della politica regionale di bilancio, inquadrandoli innanzitutto nello scenario di fondo costituito dagli andamenti e dalle tendenze di finanza pubblica per gli anni 1995, 1996 e 1997.

Aspetti di rilievo sono: a) i modi di costruzione dell'equilibrio di bilancio relativamente agli anni 1995 e 1996; b) l'analisi delle entrate con riguardo agli andamenti dell'anno 1995 e del quinquennio 1991-1995, alla capacità fiscale e all'indebitamento regionale; c) l'analisi delle spese con particolare attenzione alle spese c.d. rigide; d) considerazioni sui risultati di amministrazione.

La terza parte ricostruisce le linee di fondo delle politiche regionali di intervento, per lo sviluppo e per i servizi. Il contenuto di questa Parte III^ è il frutto di una selezione tematica, resa necessaria dalla prioritaria esigenza di rispettare la cadenza annuale prevista per il referto ai Consigli regionali dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Le politiche sottoposte ad esame sono: a) la politica per l'ambiente, con specifico riferimento al piano triennale per la tutela ambientale; b) la politica agricola; c) la gestione dei fondi di provenienza comunitaria; d) l'assistenza sanitaria.

PAGINA BIANCA

PARTE I^

PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

1. Il metodo della programmazione nel perseguimento degli obiettivi: strumenti

2. Riforma dell'assetto amministrativo regionale

1. Il metodo della programmazione nel perseguimento degli obiettivi: strumenti

"La Regione adotta la programmazione economica come metodo fondamentale dell'azione volta a creare un sistema di rapporti di produzione fondati sul principio della giustizia sociale" [art. 3 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con l. n. 349 del 22.5.1971].

La determinazione degli indirizzi della programmazione regionale, oltre che la formulazione di proposte e pareri per la programmazione nazionale rientrano tra le funzione del Consiglio [art. 27 dello Statuto].

Spetta, invece, alla Giunta predisporre programmi e piani della Regione nonché bilancio di previsione e conto consuntivo presentati al Consiglio per l'approvazione e curarne l'attuazione [art. 41 dello Statuto].

Al fine di assicurare il coordinamento tra Consiglio regionale e Giunta, è istituito dall'art. 3 l.r. 44/79, presso il Consiglio regionale, il Comitato consiliare per il piano, con il compito di esprimere pareri su tutte le questioni riguardanti la programmazione e di promuovere, d'intesa con l'Assessore alla programmazione, consultazioni con gli Enti locali e le forze sociali per realizzare la più ampia partecipazione al processo di programmazione.

Presso la Giunta, invece, è istituito il Comitato tecnico scientifico per la programmazione regionale, composto di nove esperti di riconosciuta competenza, [art. 6 della medesima legge n. 44/79], con il compito di predisporre le linee direttrici dei documenti programmatici approfondendone metodologia di formazione, aggiornamento e verifica.

Il piano regionale di sviluppo è il documento programmatico fondamentale introdotto dalla l.r. n.24/75 [art. 3] e indicato dall'art. 2 della legge di contabilità regionale [l.r. n. 17/77] come supporto all'elaborazione del bilancio pluriennale e dei progetti settoriali [art.3 l.r. n. 17/77].

L'ultimo piano regionale di sviluppo è stato adottato nel 1982.

Per la pianificazione urbanistica è, invece, prevista l'adozione di un piano di assetto del territorio [art. 4 l.r. n. 4/75 e art.1 l.r. n. 44/79], che non è stato ancora adottato;[con l. r. n. 56/80, riguardante "Tutela ed uso del Territorio" sono disciplinati in dettaglio gli strumenti della pianificazione territoriale].

E' stato, invece, adottato il programma di sviluppo regionale, per il triennio 1994/96, [approvato con delibera della G.R. n.3778 del 6.10.1993, in attuazione dell'art.8 del reg. CEE n. 2081/93, che il Governo Italiano ha presentato alla Commissione Europea per tutte le Regioni rientranti nell'obiettivo 1 del Q.C.S. 1994/99.

Detto piano individua, come direttrici fondamentali della manovra programmatica, il risanamento finanziario unitamente al rilancio dello sviluppo regionale per la crescita della Regione ed il suo inserimento nel contesto europeo.

Sono consequenzialmente individuate come azioni prioritarie d'intervento, per il periodo 1994/96:

1. l'attuazione del piano di risanamento finanziario;
2. il riassetto organizzativo della struttura regionale;
3. gli interventi sulla formazione professionale;
4. il piano sanitario;
5. l'assetto del territorio;
6. la predisposizione dei piani operativi settoriali;
7. l'attivazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994/99;
8. la conclusione dell'Accordo di Programma Stato - Regione nonché dell'Accordo Puglia - Basilicata per la regolamentazione dei rapporti economici tra le due Regioni, con specifico riferimento al fabbisogno idrico.

Del piano di risanamento finanziario dell'esposizione debitoria regionale si riferisce nel prosieguo della relazione Si tratta di una manovra finanziaria di rientro di medio-lungo periodo, al fine di distribuire nel tempo il peso dell'indebitamento, rapportandolo alle reali possibilità finanziarie di bilancio e che porterà ad un graduale smaltimento della pesante esposizione debitoria regionale.

La necessità di rifondazione del sistema Regione [che non può essere mera operazione di riassetto delle strutture, ma anche evoluzione culturale], è, per il documento programmatico, nodo strategico, operazione preliminare ad ogni iniziativa di razionalizzazione e di incremento della produttività della spesa pubblica.

In questo referto si tratterà della riforma organizzativa recentemente varata con legge regionale n.7/8 del 4.2.1997, con l'intento di dare attuazione ai principi contenuti nel decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993.

Riguardo agli interventi sulla formazione professionale, il programma di sviluppo regionale, dopo averne sottolineato il ruolo strategico, per una società in fase di mutamento, afferma l'imprescindibile necessità che l'offerta di formazione si adegui ai mutamenti qualitativi intervenuti per domanda e offerte di lavoro, nell'ambito del mercato regionale.

A tale scopo devono privilegiarsi:

- le esigenze di manodopera delle piccole e medie imprese e dell'artigianato;
- le necessità delle fasce più deboli dell'offerta di lavoro;
- l'autoimprenditorialità ed il lavoro autonomo,
- il rapido aggiornamento dei programmi.

Il documento programmatico individua poi un nuovo modulo operativo per il settore della formazione, caratterizzato dalla separazione delle funzioni di programmazione e verifica dei risultati, esercitati dalla Regione e attuazione degli interventi, affidata invece a soggetti esterni all'Amministrazione.

Sollevata dalla gestione, la Regione dovrebbe dotarsi di una struttura snella e qualificata per l'esclusivo esercizio delle funzioni programmatorie e di controllo.

L'attività formativa è in parte finanziata dal Fondo Sociale Europeo [FSE], della cui gestione si tratta nel capitolo relativo alla gestione dei fondi di provenienza comunitaria.

Il programma di sviluppo individua poi nella mancanza di una programmazione sanitaria generale la causa genetica di un sistema organizzativo e assistenziale disomogeneo e prevede pertanto, come obiettivo prioritario la definizione del piano sanitario.

La l.r. n. 36/94 disciplina dettagliatamente l'attività di programmazione sanitaria di competenza del Consiglio regionale e ne individua quali strumenti, oltre al piano sanitario regionale, i programmi d'intervento di area, i piani settoriali, le azioni programmatiche.

Il piano sanitario regionale, per il triennio 1994/96, è stato approvato dalla G.R. in data 10.12.1996, ma non ancora adottato dal Consiglio Regionale.

La mancata approvazione del P.S.R. non ha consentito ovviamente l'adozione degli altri strumenti di programmazione che lo presuppongono, come si riferisce con ulteriori precisazioni nel capitolo relativo alla politica sanitaria.

Gli interventi operati dalla Regione in materia ambientale, in attuazione dei due successivi P.T.T.A. 1989/91 e 1994/99, nonché in esecuzione del P.O.P. Puglia 1994/99, sono trattati nel capitolo dedicato alla politica ambientale.

Il programma di sviluppo regionale indica pure obiettivi e contenuti dei piani operativi settoriali ritenuti prioritari.

I suddetti piani, a norma dell'art. 3 della l. di contabilità regionale n.17/77, devono indicare: gli interventi specifici che si intendono conseguire in un dato arco temporale, indicando le relative disponibilità finanziarie, nonché la normativa vigente o da varare per l'attuazione degli interventi; la quantificazione degli indicatori quali-quantitativi di partenza e di quelli che realisticamente si ritiene di conseguire con l'attuazione dell'intervento; le procedure di attuazione e modalità di controllo.

L'adozione dei suddetti piani deve sempre accompagnarsi ad una analisi di carattere intersettoriale che valuti le interrelazioni tra settori diversi e nei confronti del sistema economico e sociale pugliese nel suo complesso, per un equilibrato impiego delle risorse disponibili.

Tra i piani operativi settoriali ritenuti di prioritaria importanza dal programma di sviluppo regionale vi sono quelli relativi al settore agro-alimentare e alla tutela ambientale.

Delle politiche regionali d'intervento, nei predetti settori, si tratterà specificamente.

2. Riforma dell'assetto amministrativo regionale

Rilievo determinante riveste l'assetto degli uffici e del personale, sotto il duplice profilo dell'efficienza dei servizi e dell'economicità della gestione.

La spesa relativa al personale rappresenta infatti, percentualmente una delle voci più rilevanti nella gestione del c.d. bilancio autonomo, sulle cui sole risorse gravano gli oneri finanziari dei mutui assunti a ripiano del disavanzo, nel caso della Puglia, particolarmente gravosi.

La difficile sostenibilità, per il bilancio regionale, dei surriferiti oneri e la conseguente ridotta manovrabilità del bilancio regionale impongono agli Organi di governo regionali il massimo impegno sia sul piano del contenimento della spesa che del recupero e rafforzamento della capacità operativa.

Già nella relazione dello scorso anno, la Corte rappresentava la necessità di avviare un processo di razionalizzazione dell'organizzazione regionale per rimediare agli effetti devastanti di una distorta politica del personale e per corrispondere a prioritarie esigenze di maggiore funzionalità e più elevata economicità gestionale.

La rifondazione del sistema della pubblica amministrazione, a partire dall'ente Regione è la prima tra le azioni strategiche individuate dal programma di sviluppo della Regione Puglia, varato nell'ottobre 1994.

La riduzione delle diseconomie che incidono sul rendimento del sistema Puglia passa attraverso la prioritaria soluzione di quello che è un nodo strategico, cioé il riassetto organizzativo delle funzioni e delle strutture, che é operazione preliminare ad ogni iniziativa di razionalizzazione e di incremento della produttività della spesa pubblica.

Ricostruire il sistema Regione costituisce condizione necessaria per invertire tendenze di paralisi e intraprendere un nuovo e più favorevole cammino.

Al riordino dell'organizzazione e dell'assetto del personale deve poi necessariamente accompagnarsi una rivisitazione delle procedure che faciliti i processi decisionali, eliminando incertezze, rallentamenti, conflitti di competenze.

La rifondazione del sistema regionale non può essere mera operazione di riassetto di strutture ma occorre un'evoluzione culturale.

Perché una riorganizzazione funzioni, occorre sentire l'amministrazione come versata al soddisfacimento degli interessi della comunità amministrata; è indispensabile superare la mancanza di una cultura della partecipazione e della collaborazione, riconoscere l'importanza del coordinamento, non più vissuto come ingerenza nella propria sfera di competenza, come "limitazione di potere".

Una completa riforma organizzativa è stata recentemente varata con legge regionale n.7 del 4.2.1997 [modificata in parte con l. r. n.8 della stessa data] con l'intento di dare attuazione ai principi contenuti nel decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993.

E' puntualmente deliberata una ripartizione delle competenze secondo la fondamentale direttrice tracciata dal decreto legislativo n.29 della separazione dell'attività di direzione e di indirizzo politico da quella di gestione amministrativa, riservando agli Organi di direzione politica la verifica, anche in itinere, della rispondenza

dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

Procede ad una ristrutturazione dell'organizzazione amministrativa regionale articolandola in strutture permanenti denominate "Aree " comprendenti più "Settori", suddivisi a loro volta, in "Uffici".

Le "Strutture di progetto" sono, invece, strutture temporanee, connesse alla realizzazione di specifici progetti.

Ciascuna area si caratterizza per autonomia decisionale, operativa e finanziaria.

Gestisce infatti, una quota di bilancio in relazione agli obiettivi e progetti da attuare oltre che una quota parte degli importi relativi al funzionamento delle strutture, al costo del personale e all'acquisizione di beni e servizi necessari per il pieno adempimento dei compiti assegnati.

Ciò consentirà un immediato raffronto costi-benefici per ciascun progetto o programma da realizzare.

Emerge dunque un disegno che tramite l'individuazione di centri di responsabilità e di costo si collega all'avvio di tecniche di controllo di gestione per una valutazione su andamento dei servizi e produttività degli uffici.

Preposti alle descritte articolazioni strutturali, cui corrispondono differenziati livelli di responsabilità, sono dirigenti individuati, a norma dell'art.19, applicando un criterio di rotazione, congiunto al possesso di determinati requisiti.

Disciplinato in modo articolato è il controllo di gestione. E' istituito un Nucleo di valutazione, composto da tre esperti in tecniche di valutazione e di controllo di gestione esterni all'amministrazione regionale, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse finanziarie.

Il Nucleo che opera in posizione di autonomia rispetto alle strutture, risponde della propria attività esclusivamente agli Organi di direzione politica. Determina annualmente, anche su indicazione della Giunta regionale, i parametri di riferimento del controllo.

Per consentire la verifica dei risultati conseguiti, ciascun dirigente, nonché il Coordinatore di Area, deve trasmettere al Nucleo, ogni anno, una relazione sull'attività svolta.

Il Nucleo interagisce con le strutture di monitoraggio istituite presso ciascuna area di coordinamento.

Ai fini della verifica, al Nucleo sono riconosciuti ampi poteri: ha accesso ai documenti amministrativi, può richiedere relazioni integrative e procedere ad audizioni informative anche in contraddittorio.

Nel disciplinare le funzioni dirigenziali l'art. 5 sviluppa e chiarisce i contorni di quella autonomia tecnica e gestionale che è connotato imprescindibile per una separazione effettiva fra politica e amministrazione.

All'autonomia si coniuga la responsabilità dei dirigenti che rispondono degli atti adottati, del buon andamento, dell'imparzialità, della legittimità ed economicità dell'azione delle strutture organizzative alle quali sono preposti, nonché della compatibilità finanziaria [art. 6].

Annualmente il Nucleo elabora ed inoltra un rapporto di gestione al Presidente della Giunta, che lo illustra al Consiglio regionale in sede di discussione dei documenti di bilancio.

Con regolamento consiliare, su proposta della Giunta regionale saranno disciplinate:

a) le modalità di funzionamento del Nucleo di valutazione;

b) i sistemi di valutazione;

c) la relazione interattiva con la struttura di record e monitoraggio istituita nell'Area di coordinamento della "Giunta Regionale" per il controllo di gestione e le corrispondenti strutture strumentali istituite presso ciascuna Area di coordinamento.

L'art. 22 approva la dotazione organica della Regione Puglia, determinata sulla base della ricognizione di tutto il personale in servizio e della rilevazione dei carichi di lavoro [v. Parte II^, parag. 7.3].

La qualifica unica dirigenziale viene determinata in 500 unità, con riserva di determinarne la dotazione organica definitiva e con eventuali riduzioni una volta compiuta la riorganizzazione strutturale prevista dalla stessa legge.

Una contrazione del numero dei dirigenti sarebbe sicuramente opportuna considerato l'elevato rapporto [1/10] dei dirigenti rispetto al personale delle restanti qualifiche.

Nella dotazione organica è ricompreso il personale del soppresso ruolo dell'Ente regionale di sviluppo agricolo della Regione Puglia [ERSAP].

Sono pure determinate le dotazioni organiche degli Enti per il diritto agli studi universitari [EDISU] di Bari e Lecce nonché delle Aziende di promozione turistica [APT] di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto. [Tabelle B, C e D allegate alla medesima legge n. 7].

L'effettiva incisività della nuova legge di organizzazione potrà verificarsi solo in fase di attuazione, dopo l'approvazione dei previsti regolamenti da parte del Consiglio regionale [art. 9]. L'auspicio è che abbandonata quella distorta politica del personale che nel passato ha avuto effetti devastanti, la Regione riesca a corrispondere alle prioritarie esigenze di maggiore funzionalità e più elevata economicità gestionale.

Alla riorganizzazione dell'apparato regionale seguirà la revisione dello statuto, del regolamento interno del Consiglio e l'adeguamento dell'ordinamento istituzionale della Regione Puglia, per la quale è stata istituita apposita commissione con L.R. n.11 del 28 giugno 1996.

Ma ancora altri interventi riformatori sarebbero opportuni.

Il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi chiama in causa la struttura del bilancio, perché è qui che le politiche esprimono finanziamenti e perciò postulano di mantenere stretta congiunzione con i centri motori delle realizzazioni medesime.

Ne segue che la riforma organizzativa dovrebbe coniugarsi specularmente con una razionalizzazione del bilancio per funzioni, centri di responsabilità e di costo.

PAGINA BIANCA

PARTE II^

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Premessa

2. Quadro generale di riferimento. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995
2.1. Segue: gli anni '96 e '97

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

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

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

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate
6.1. Segue: l'anno 1995
6.2. Segue: il quinquennio 1991 - 1995
6.3. Entrate libere e vincolate
6.4. Entrate proprie tributarie e devolute
6.5. La capacità fiscale della Regione Puglia
6.6. L'indebitamento regionale

7. Spesa regionale sostenuta con entrate proprie
7.1. Composizione della spesa e rigidità del bilancio
7.2. La spesa per la copertura dei residui perenti
7.3. La spesa per il personale
7.4. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

1. Premessa

Le politiche di bilancio delle amministrazioni regionali trovano necessaria referenza nelle decisioni assunte con la annuale manovra di finanza pubblica, i cui principali aspetti di interessi per il comparto regionale sono riassunti nei paragrafi che seguono.

2. Quadro generale di riferimento. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995

Il programma di stabilizzazione del debito pubblico, delineato dal DPEF 1995 - 1997, si colloca nel disegno di una manovra di bilancio in grado di ricondurre le tendenze di finanza pubblica verso obiettivi in linea con gli indici di convergenza richiesti a livello europeo. In tale contesto veniva fissato al 1996 l'inversione del rapporto debito pubblico/PIL e, in coerenza, l'obiettivo di fabbisogno dell'anno a livello di 138.600 miliardi.

La manovra impostata a settembre 1994 ha operato una correzione del fabbisogno tendenziale dell'ordine di 50.000 miliardi ripartito in modo pressoché uguale fra riduzioni di spesa e aumenti di entrata.

Gli andamenti registrati nella seconda metà del 1994 e all'inizio del '95, sia sul piano dell'economia reale che di quella finanziaria, hanno evidenziato fattori destinati ad influire sull'evoluzione dei conti pubblici e sulle previsioni formulate nel mese di luglio, determinando l'esigenza di interventi aggiuntivi.

A livello normativo, l'azione correttiva per il 1995 si è articolata in tre tempi: i provvedimenti di luglio sul contenzioso fiscale [dl 452/94 confluito in parte nel dl 564/94] e sul condono edilizio [dl 468/94], le correzioni apportate a settembre al bilancio a legislazione vigente [legge 726/94] dalla legge finanziaria [legge 725/94] e dai provvedimenti di accompagnamento [leggi 724/94 e 656 del 1994 di conversione del d.l. 564/94]; infine, le misure attuate con decretazione d'urgenza nel mese di febbraio [dl 41/95] e convertite il 22 marzo 1995.

La manovra correttiva è consistita in un complesso di misure di contenimento dei flussi di cassa per circa 69.000 miliardi, di cui circa 30.000 miliardi di minore spesa e circa 39.000 miliardi di maggiori entrate.

Sul versante della spesa, che è quello di maggiore interesse per il comparto

regionale, gli interventi hanno riguardato, fra l'altro, il contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale.

Quanto al primo settore, si attendevano risparmi dell'ordine di 6.000 miliardi, in virtù dell'applicazione delle norme sul contenimento degli acquisti per beni e servizi da parte delle usl [3.060 mld], sulla ristrutturazione della rete ospedaliera, sulla fissazione di limiti più rigorosi alle nuove assunzioni nonché, nello specifico campo della spesa farmaceutica, in virtù dell'applicazione delle norme sulla revisione dei prezzi delle specialità medicinali [v. tuttavia art.14, dl. 3 agosto 1995 n. 320], e della ridefinizione dei limiti di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica.

Quanto al settore dei minori trasferimenti agli enti territoriali, essi hanno interessato anche le Regioni con un'ulteriore riduzione di risorse, rispetto al 1994, accentuata soprattutto con la manovra aggiuntiva di febbraio.

Gli effetti di contenimento hanno particolarmente riguardato: a) il versante delle risorse proprie destinate al finanziamento delle funzioni normali; b) i trasferimenti settoriali; c) il finanziamento della spesa per l'assistenza sanitaria.

Quanto alle risorse proprie, particolare rilievo acquistano le disposizioni recate in tema di determinazione del fondo comune regionale. L'art.34, 1° comma, del provvedimento collegato alla finanziaria '95 [l.724] ha ridotto in via permanente, a partire dal 1995, la percentuale del gettito dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali [dal 3,1% al 2,3%]; percentuale, valevole per il calcolo del fondo comune ex art. 8 della legge 281 del 1970.

Tale riduzione, pur restando nell'ambito di una prassi da tempo invalsa, non risulta, peraltro, coerente nell'ottica dell'attualizzazione del fondo comune al tasso programmato di inflazione, il cui scarto a partire dal 1993 è semmai peggiorato in quanto l'andamento della riscossione della tassa automobilistica è risultato sempre inferiore a quanto previsto in sede nazionale, mentre l'introito derivante da tale tassa doveva concorrere a ricomporre il quadro delle risorse a fronte della corrispondente decurtazione del fondo comune [per ulteriori ragguagli si veda Volume I° di Parte generale].

Va infine considerato che la manovra complessiva si è completata con le misure urgenti recate dal decreto legge n.41 del febbraio '95, mediante il quale il tasso di inflazione programmato è stato allineato per 0,5 di punto percentuale con ulteriore

riduzione in termini reali del fondo comune come sopra determinato e nel contempo si è operata una riduzione degli stanziamenti di bilancio per varie categorie di spese e percentuali differenziate [art.2, comma 2], fra le quali [Categoria V] anche il fondo comune regionale [cap 5926: 8631,5 mld], ridotto perciò del 5%.

Nel campo dei trasferimenti settoriali, le riduzioni disposte con il d.l. 41 hanno riguardato -questa volta nella misura del 3% - la categoria XII^, ivi compreso il capitolo 7081 del ministero del Bilancio che finanziava il fondo per programmi regionali di sviluppo [art.9 legge 281 del 1970], nonché i limiti di impegno di cui alle leggi n. 153 del 1975 [agricoltura], n. 352 del 1976 [agricoltura], n. 403 del 1977 [agricoltura], nonché le leggi confluite nel predetto fondo ai sensi dell'art. 12 della legge 537 del 1993 [fra queste: energia, parcheggi, piste ciclabili, patrimonio storico e artistico].

L'articolazione dei tagli operati nel febbraio '95 sui trasferimenti alle Regioni per interventi di sviluppo emerge dal seguente elenco:

TAB 1/PU

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

I dati suesposti evidenziano l'importo complessivo delle riduzioni, tra le quali si segnalano quelle dell'art. 1 e dell'art. 10 del citato d.l. 41/95. La riduzione recata da tale ultima disposizione interviene ulteriormente sul finanziamento di competenze che all'atto del trasferimento alle Regioni [l.537/93] erano già state decurtate del 15%.

Tale metodo di riduzione delle risorse, come del resto già segnalato da questa Corte in occasione del primo referto sulla finanza regionale reso lo scorso anno [gennaio 1996- Sez. riun. 1/96], non può non destare perplessità sul rispetto della garanzia offerta dall'art. 27 della legge 468 del 1978, specie con riferimento alle riduzioni concernenti limiti di impegno che, avendo ad oggetto spese non comprimibili, indicano il venir meno di corrispondente copertura da parte dei mezzi statali cui consegue il necessario sostegno di risorse libere regionali. In assenza di una puntuale individuazione di copertura riferita ai singoli bilanci regionali annuali e pluriennali non può dirsi correttamente assolto l'onere di garanzia imposto dall'art. 27 della l. 468/78.

Anche per l'assistenza sanitaria, infine, si registrano per il '95 consistenti riduzioni di finanziamenti: 735 miliardi in meno sul *fsn*; 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 l. 724/94]. Il taglio interessa anche gli esercizi successivi [1996 -1997] per 1.110 miliardi.

Dal complesso delle disposizioni emerge un deciso intento di contenimento della spesa pubblica il cui perseguimento non sempre presenta coerenza sistematica e rigoroso rispetto della garanzia di copertura richiesta dall'art. 27 della l. 468 con riguardo alle minori entrate assicurate al versante regionale.

Da siffatte decisioni di finanza pubblica non poteva prescindere la costruzione del bilancio 1995 della Regione Puglia, sulla cui gestione si riferirà dopo aver richiamato 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

La legge n. 549/95 [collegato alla finanziaria '96] abolisce 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 art. 9, legge 281 del '70]; elimina altresì 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, comma 1 legge 549] ammontano complessivamente a 11.280 miliardi ma per l'anno 1996 ne è previsto il rimpiazzo nella ridotta percentuale del 60,8% [6.862 mld] mentre è stata rinviata all'anno 1997 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 manovra '97.

Due nuovi tributi regionali sono stati introdotti con la manovra '96: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Tale mutato quadro di riferimento desta non poche perplessità sul versante dell'autonomia regionale.

I trasferimenti aboliti e sostituiti dalla quota dell'accisa erano, infatti, 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. Il totale ammonta a 7.114 miliardi, a coprire i quali non bastano certo i 6.862 miliardi della quota di accisa attribuita per il '96, con la conseguenza di dover far fronte alla differenza con le risorse libere regionali, mentre la stessa sostituzione del fondo comune ex art. 8 della 281 viene ricompresa nello slittamento del fondo perequativo. Da dire poi che a tutt'oggi manca a livello regionale qualunque concreta possibilità di previsione in ordine alla ripartizione del fondo perequativo [4.418 mld]; il quale, nel suo dipendere dai risultati di gettito '96 dell'accisa sulla benzina, rende incerte le previsioni in entrata oltreché dei bilanci regionali 1996, anche di quelli seguenti.

Già nella relazione dello scorso anno la Corte ha evidenziato il metodo non puntuale mediante il quale si è pervenuti ad una riduzione delle risorse destinate al comparto regionale; a ciò aggiungasi che anche le misure sostitutive non sono valse ad ampliare il margine di autonomia finanziaria, bensì hanno ulteriormente inciso il margine

riservato alle disponibilità libere da vincoli.

In ordine agli altri tributi istituiti, seppure non vi sia ancora certezza sui risultati dell'anno '96, è stato stimato che la tassa per il diritto allo studio dovrebbe dare un gettito di 152 miliardi e il tributo per il deposito dei rifiuti in discarica un gettito di 1.049 miliardi; in totale 1.201 miliardi. Ora il 46% [pari a 550 mld] sostituisce il gettito di due tributi soppressi: uno "proprio", l'ARIET [450 mld] e uno in compartecipazione, relativamente al quale la quota fissa sulla tassa universitaria ammonta a 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 a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero, la bonifica dei suoli inquinati, il finanziamento dell'agenzia regionale per l'ambiente, lo sviluppo delle aree naturali protette].

Ulteriori perplessità destano le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96]: sul piano dei principi è da registrare l'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; nondimeno nel periodo transitorio é pure prevista per la finanza regionale una riduzione di risorse, cui non sembra corrispondere, nel suo primo avvio della riforma, una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria.

Non a caso, l'istituzione dell'IRAP - pur richiamando esplicitamente le conclusioni della Commissione di studio per il decentramento fiscale [Ministero delle Finanze - Commissione Gallo 1996]- non ha determinato la realizzazione della principale idea di fondo, animatrice di tutto il progetto: il superamento, cioè, di una prassi interpretativa dell'art. 119 cost. in senso successivamente restrittivo dell'autonomia tributaria delle Regioni tendente ad 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. tale margine, stabilito nell'1%, è peraltro slittato di due anni, cancellando così, per tutto il periodo transitorio, il significato di una riforma che dovrebbe ispirarsi alla capacità contributiva regionale 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 esaurire risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Sono, invece, di immediata applicazione 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.

.Ed invero, l'articolo 1, comma 150 della legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria per il '97] dispone la riduzione del 6% al fondo perequativo previsto a integrazione dei trasferimenti soppressi [art. 3, comma 2, legge 549/95]. Si tratta di una decurtazione di entrate per 630 miliardi che - in quanto non recuperabile dai bilanci regionali in base alla consentita maggiorazione di addizionale sull'imposta sul gas metano - finirebbe col risolversi nell'aggiramento di quanto disposto dall'art. 27, legge 468 del '78 [Corte cost. sentenza n. 92/81].

Anche la disposizione recata dall'art. 8, comma 5 del d.l. di completamento della manovra '97 [d.l. 669/96 convertito con legge 28.2.1997 n.30], è destinata a ripercuotersi in termini restrittivi sulla finanza regionale in quanto 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 di inflazione. Orbene, la norma, all'apparenza neutra, limitando le disponibilità di cassa, potrebbe determinare rallentamento dei pagamenti e ricaduta sulla capacità di spesa delle Regioni, fenomeni tanto più allarmanti sul versante dell'assistenza sanitaria, con le eventuali conseguenze collegabili alla necessità di ricorrere ad anticipazioni di cassa.

Né mancano, in materia di assistenza sanitaria, altre disposizioni che non possono non destare preoccupazione, in quanto le decisioni assunte dal governo centrale sembrano creare le premesse di ulteriori oneri per i bilanci regionali.

Ciò potrebbe verificarsi in primo luogo per la spesa farmaceutica, il cui tetto massimo, fissato dalla legge 724 del 1994 [art. 7, comma 5] in 9.000 miliardi per gli anni

1996 e 1997, passa dapprima a 10.377 miliardi [art. 2, comma 11, legge 549 del 1995: +8%; d.l. 21 ottobre 1996 n. 536 convertito con l. 648/96:+14%] e cresce ancora nel 1996 [v. d.l. 13 dicembre 1996 n.630] sino a 11.100 miliardi. Questa maggiore spesa è addossata totalmente ai bilanci delle Regioni le cui occorrenze finanziarie sono tuttavia mantenute invariate nei limiti degli stanziamenti originariamente fissati. Per il 1997 il collegato alla finanziaria '97 ridetermina la spesa per la farmaceutica e consente 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; a riguardo dei quali é intervenuto dapprima il d.d.l. 11 ottobre 1996, poi trasformato in d.l. [13.12.1996 n. 630] e convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21. Due considerazioni sono da fare: in primo luogo, deve segnalarsi la difficile sostenibilità per i bilanci regionali della quota destinata a rimanere a loro carico; in secondo luogo, deve registrarsi ancora una volta la deroga ai principi recati dalla legge 335 del 1976 in materia di limiti all'indebitamento. E' avviso di questa Corte che, in assenza di un globale ripensamento e riforma delle regole ivi fissate a garanzia degli equilibri, la deroga a quei fondamentali principi, mentre espone i bilanci regionali al rischio di possibili squilibri, d'altro canto lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e si pone in contrasto con la stessa disciplina di rango costituzionale. Tanto più è la preoccupazione a fronte del reiterarsi dell'accennato sistema anche con riguardo alle cosiddette nuove gestioni, 1995 e 1996, per le quali è nuovamente previsto il ripiano a carico delle Regioni mediante ricorso ad indebitamento in deroga [art. 2 d.l. 13.12.1996 n. 630, convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21].

Tale preoccupante facoltà viene poi ulteriormente concessa alle Regioni con il collegato alla finanziaria '97 [art. 1, comma 163, legge, 662 del 1996], laddove è prevista 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 propone il ricorso allo strumento dell'indebitamento da settori collocati al di fuori del sistema di consolidamento dei conti pubblici.

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 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 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 mantenerne l'autorizzazione entro una definita dimensione di compatibilità economica, misurata sulla razionale evoluzione di quelle entrate proprie, tributarie e/o da compartecipazione a tributi erariali, la cui previsività pluriennale è parametro di congruente misura di copertura. Limite quantitativo dunque [25% delle entrate del Titolo I°] ma anche qualitativo, per quanto ad essere finanziabili con indebitamento sono esclusivamente spese d'investimento erogabili in capitale e concernenti ulteriori programmi di sviluppo, nonché assunzioni di partecipazioni in società finanziarie [art. 22 e 4, 3° comma, legge 335/76; art. 10, 1° comma legge 281/70 e art. 9 legge 181/82].

Così fissati i principi a presidio dell'equilibrio finanziario ne discendono le regole di costruzione del bilancio annuale e pluriennale che devono darvi attuazione.

Al riguardo i principi generali fissati con la legge n.335/76, all'art.4, sono ribaditi dalla legge regionale n.17/77 di contabilità [art.25 e 11].

Una considerazione si impone. A fronte di vincoli di equilibrio, recati nella legge n.335/76, precisati e sviluppati dall'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 delle aziende di trasporto, costituito quasi interamente da spesa pregressa di natura corrente. Detta spesa, invero, che per la parte dipendente da decisioni assunte a livello centrale,

doveva trovare nel bilancio dello Stato i mezzi di sostegno innesca, invece, il rischio di una massiccia assunzione di mutui in violazione alle regole poste a presidio dell'equilibrio finanziario [da ultimo v. il decreto legge n.630 del 13.12.'96, convertito con legge n.21 dell'11.2.1997].

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

I bilanci di previsione si costruiscono sulla base delle previsioni iniziali e delle variazioni intervenute nell'anno. I dati rinvenienti dai documenti ufficiali della Regione sono di seguito ordinati per tener conto del raffronto tra previsioni iniziali e definitive; consentono altresì un primo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge regionale n.17/77.

TAB 2/PU

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
VARIAZIONI ANNO 1995

(in milioni)

ENTRATA

	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Avanzo di amministrazione						
Fondo cassa eserc. prec.		420.000		0		420.000
TIT. I	6.755.529	6.758.295	177.514	177.513	6.933.043	6.935.808
TIT. II	1.043.744	4.145.919	1.228.987	467.576	2.272.731	4.613.495
TIT. III	216.515	216.515	-72.773	-99.773	143.742	116.742
TIT. IV	9.161	23.581	745	746	9.906	24.327
TIT. V	1.062.925	1.462.925	-177.822	-177.821	885.103	1.285.104
TIT. VI	26.314.610	28.473.585	1.094.000	1.094.000	27.408.610	29.567.585
TOTALE ENTRATA	**35.402.484**	**41.500.820**	**2.250.651**	**1.462.241**	**37.653.135**	**42.963.061**

SPESA

	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Saldo negativo	400.000		0		400.000	
disavanzo es.prec.	[636.337]		0		[636.337]	
PARTE I	386.833	505.809	35.281	55.389	422.114	561.198
PARTE II	7.930.225	13.211.278	1.495.556	836.483	9.425.781	14.047.761
PARTE III	370.816	1.133.357	-48.067	-496.632	322.749	636.725
PARTE IV	26.314.610	26.650.377	1.094.000	470.064	27.408.610	27.744.377
TOTALE SPESA	**35.402.484**	**41.500.821**	**2.576.770**	**865.304**	**37.979.254**	**42.990.061**

Fonte: Bilancio di previsione anno 1995 - Assestamento al bilancio di previsione anno 1995 - Rendiconto anno 1995

TAB 3/PU

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
VARIAZIONI ANNO 1996

(in milioni)

ENTRATA

	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Avanzo di amministrazione	25.920		571.025		596.945	
Fondo cassa eserc. prec.		687.952		0		687.952
TIT. I	2.975.730	3.406.999	137.236	137.236	3.112.966	3.544.235
TIT. II	5.374.456	8.393.902	1.090.774	902.813	6.465.230	9.296.715
TIT. III	99.384	162.813	7.790	7.790	107.174	170.603
TIT. IV	8.070	8.070	-181	-181	7.889	7.889
TIT. V	635.701	232.701	592.553	592.553	1.228.254	825.254
TIT. VI	30.070.910	32.818.026	56.063	56.063	30.126.973	32.874.089
TOTALE ENTRATA	**39.190.171**	**45.710.463**	**2.455.260**	**1.696.274**	**41.645.431**	**47.406.737**

SPESA

	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
Saldo negativo	403.000		0		403.000	
disavanzo es.prec.	[131.830]		0		[131.830]	
PARTE I	7.484.279	9.862.553	965.553	307.841	8.449.832	10.170.394
PARTE II	716.691	3.626.900	1.399.844	1.148.570	2.116.535	4.775.470
PARTE III	515.291	516.763	33.800	183.800	549.091	700.563
PARTE IV	30.070.910	31.704.247	56.063	470.064	30.126.973	31.760.310
TOTALE SPESA	**39.190.171**	**45.710.463**	**2.455.260**	**2.110.275**	**41.645.431**	**47.406.737**

Fonte: Bilancio di previsione anno 1996 - Assestamento al bilancio di previsione anno 1996 - Rendiconto anno 1996

Le suesposte tabelle consentono importanti considerazioni in ordine all'equilibrio di bilancio, sia in termini di competenza che con riguardo alla cassa. La Regione Puglia espone infatti nel 1995 uno squilibrio negli stanziamenti definitivi di oltre 326 miliardi per la competenza e di 27 miliardi per la cassa.

Da dire a riguardo che la deliberazione in pareggio del bilancio è regola ineludibile; sottovalutarne l'esigenza di rispetto è indice di non consapevolezza degli effetti deteriori scaturenti da una non corretta costruzione degli equilibri previsionali, nei quali è viceversa la referenza sulla quale misurare i margini finanziari esistenti per una proficua ed efficace attuazione delle politiche di intervento. La scelta di elevate capacità professionali cui affidare competenza e responsabilità nella tenuta delle contabilità nonché nelle attività di redazione e predisposizione di bilanci e dei rendiconti, può essere un segnale di seria volontà politica rivolta a dar vita ad una sana finanza e ad una buona amministrazione.

E' ulteriormente da notare come gli stanziamenti previsionali 1995 includano fra le spese di competenza un saldo negativo di soli 400 miliardi, in corrispondenza alla quota di mutuo autorizzato e non stipulato nell'esercizio, senza tener conto poi del disavanzo prodottosi nel precedente esercizio 1994 di oltre 636 miliardi, rimasto perciò privo di copertura in violazione a quanto disposto dalla legge 335 del 1976. Altrettanto è a ripetere per il 1996, ove le previsioni definitive non registrano il disavanzo dell'anno precedente [132 mld] e consentono un ammontare di spesa per altrettanto priva di effettiva copertura.

Per altro verso ingentissime sono le disponibilità esistenti presso la tesoreria generale dello Stato; esse ascendono a 2.572 miliardi a fine 1995 e a 3.794 nel 1996 che denunciano difficoltà anomale nell'utilizzazione delle risorse, in ordine alle quali l'esigenza di chiarezza è rimessa alle istruttorie di competenza del Collegio regionale di controllo per la Puglia di recente istituito.

In relazione ai suindicati dati sono da fare le seguenti ulteriori considerazioni.

Per l'anno 1995, l'importo iniziale di 1.062 miliardi per mutui si scompone in quattro distinte voci: a) 400 miliardi per mutuo decennale a ripiano dei disavanzi pregressi nel settore dei trasporti pubblici locali; b) 400 miliardi, quale seconda trance del mutuo a pareggio del disavanzo al 31.12.1992 [l. r. n.12 del 23.06.1992, art. 20

legge n.68/93]; c) 126 miliardi per mutui con ammortamento a carico dello Stato a ripiano maggiore spesa sanitaria corrente [anno 1990] e 136 miliardi [anno 1992].

Per l'anno 1996, è da osservare come l'entrata per mutui si riduca a 636 miliardi comprensivo dell'ultima trance, per 403 miliardi, del mutuo a ripiano del disavanzo al 31.12.1992. Sono pure compresi 128 miliardi di mutuo a ripiano dei disavanzi pregressi nel settore dei trasporti nonché 105 miliardi di mutuo con ammortamento a carico dello Stato per ripiano maggiore spesa sanitaria.

Non figurano invece in bilancio le entrate per 2.147 miliardi circa, relativi alla ricontrattazione dell'esposizione debitoria verso gli istituti bancari. In corrispondenza manca altresì nella parte uscita l'indicazione dei debiti relativi alla suddetta esposizione. La gestione del citato debito pregresso avviene, dunque, al di fuori di corrette regole contabili. Ciò impedisce di verificare l'andamento dei pagamenti nella corrispondenza delle coperture assicurate. In realtà la situazione concretizza una gestione fuori bilancio che impedisce un'esatta ricostruzione degli equilibri.

5. La manovrabilità del 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.

Di qui, l'interesse per una analisi volta a dare evidenza alla composizione di entrate e spese, all'autonoma disponibilità e alla prevedibile riproducibilità delle entrate, nonché alla struttura e al carattere più o meno vincolato delle spese; per trarne elementi di valutazione in ordine alla costruzione del bilancio e alla sua gestione, nonché per le

ulteriori considerazioni desumibili dall'evoluzione dei *trends* riferiti al quinquennio 1991-1995.

Il sistema di finanziamento regionale è stato sinora caratterizzato dai seguenti fondamentali aspetti: 1) prevalenza delle entrate a destinazione vincolata; 2) modesta percentuale riservata ai tributi propri e discrezionalmente manovrabili; 3) margine elevato di incertezza sull'ammontare complessivo delle entrate specie con riguardo ad un arco pluriennale. Da dire che, a mutare sostanzialmente il descritto quadro, non sono valse le novità introdotte con il collegato alla finanziaria per il '96 mentre, quanto al '97, restano le attese legate ai modi e ai tempi di esercizio della delega per la riforma del sistema tributario [art. 3, commi 143 e ss., legge 23.12.1996 n. 662]. In prospettiva, l'anno 1995 assume particolare significato per quanto esso funge da spartiacque sia con riguardo alle innovazioni introdotte per il '96, sia rispetto al mutamento di sistema da attuare con l'indicata delega.

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata, coniugatasi al reiterarsi di manovre annuali di finanza pubblica ispirate a livello nazionale ad obiettivi di forte contenimento, ha determinato un progressivo restringimento nei margini di manovrabilità dei bilanci regionali.

L'esigenza di gestire al meglio ogni opportunità di entrata resta fortemente condizionata, a livello regionale, da una incerta previsività delle risorse a valere su leggi di settore. Nella valutazione degli effetti economici delle politiche, siano quelle sulle entrate o quelle sulle spese, l'interazione dei fenomeni gioca un ruolo fondamentale. Diviene cruciale nella gestione delle entrate proprie graduare la leva dello sforzo fiscale nel congruente rapporto dell'andamento complessivo dei finanziamenti che alla Regione competono anche a valere su leggi settoriali per interventi di sviluppo.

I paragrafi che seguono intendono perciò ricostruire gli andamenti delle entrate regionali con riguardo a quelle libere e a quelle vincolate, con separata analisi per quelle proprie e devolute e infine con speciale attenzione a quelle derivanti dall'assunzione di mutui. Tale articolazione di analisi ha lo scopo di fare più chiarezza nei rapporti di

reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, laddove gli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe, possano meglio ricollegarsi con le cause che li hanno originati.

6.1. Segue: l'anno 1995

La seguente tabella riferisce i dati previsionali e gestionali relativi alle entrate regionali per l'anno 1995, al netto delle contabilità speciali:

TAB 4/PU

ENTRATE REGIONALI DELL'ANNO 1995 (*) - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI

(Competenza dell'anno e dati di cassa)

(in milioni)

	PREVISIONI DEFINITIVE		ACCERTAMENTI	VARIAZIONI	RISCOSSIONI		VARIAZIONI %	
	competenza	cassa	competenza	%	competenza	comp. + res.		
	(1)	(2)	(3)	(3) - (1) / (1)	(4)	(5)	(4) - (1) / (1)	(5) - (2) / (2)
TIT. I	6.933.043 (**)	6.935.809	6.925.011 (**)	-0,12	6.777.590	6.944.685 (**)	-2,24	0,13
TIT. II	2.272.731	4.613.495	2.263.042	-0,43	896.779	1.453.886	-60,54	-68,49
TIT.III	143.742	143.742	146.238	1,74	44.500	44.500	-69,04	-69,04
TIT. IV	9.906	24.327	9.010	0,00	9.010	23.430	-9,05	-3,69
TIT. V	885.104	1.285.104	885.104	0,00	885.104	885.104	0,00	-31,13
SOMMANO	**10.244.526**	**13.002.477**	**10.228.405**	**-0,16**	**8.612.983**	**9.351.605**	**-15,93**	**-28,08**

FONTE: rendiconto generale 1995 (Regione Puglia)

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI

(**) di cui per entrate sanitarie: 6.027.480 (accertamenti) e 5.880.060 (riscossioni di cassa)

La gestione dell'anno espone una diminuzione delle entrate proprie [Tit I°] accertate [- 0,12%] e riscosse [-2,2,%] rispetto ai dati previsionali assestati.

Così anche per le assegnazioni dello Stato, gran parte delle quali a destinazione vincolata. Rispetto allo stanziamento definitivo, gli accertamenti di competenza registrano una lieve flessione dell' 0,43%, mentre le riscossioni calano addirittura del 60.5% [risc./acc. di competenza]; complessivamente, le riscossioni su assegnazioni statali divaricano dalle previsioni per una percentuale negativa del 60,5% quanto al dato di competenza, e del 68.5% in rapporto a previsioni e riscossioni di cassa.

Nella registrata flessione di accertamenti, figurano contributi e annualità rinvenienti da una legislazione statale progettata ma poi sottoposta a riduzione; a fronte di che, gli oneri ormai assunti in sede regionale, nei confronti dei beneficiari, neppure consentono una diversa modulazione della spesa cui la Regione deve destinare proprie risorse con l'effetto di un progressivo irrigidimento del bilancio.

A tale riguardo va osservato come lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali e dei finanziamenti connessi a esigenze non prorogabili, allorché assuma consistenti dimensioni, crea non poche difficoltà alle amministrazioni pubbliche ma, in particolare, alla programmazione regionale degli interventi, i cui tempi di attuazione restano condizionati da meccanismi procedurali che inevitabilimente rallentano i trasferimenti delle risorse di cassa dal bilancio statale. Del resto va pure rilevato come gran parte dei finanziamenti attribuiti alle Regioni abbia sino ad oggi risentito di un sistema caratterizzato da decisioni annualmente adottate in sede di formazione della legge finanziaria nazionale e della legge di bilancio dello Stato. Di qui le incertezze e le difficoltà nella impostazione dei bilanci regionali destinati ad essere reiteratamente riaggiustati per tener dietro alle esigenze di riduzione del fabbisogno del settore statale. Soprattutto il metodo della programmazione pluriennale ha scontato la precarietà previsionale delle stime, private del sostegno di obiettive coordinate di referenza. Incertezze e difficoltà, che tanto più postulano da parte dei competenti uffici regionali un atteggiamento di prudente valutazione nell'impostazione ed elaborazione delle previsioni di bilancio.

6.2 Segue: il quinquennio 1991-1995

Quanto esposto in relazione a previsioni, accertamenti, riscossioni dell'anno 1995, trova ulteriore conferma negli andamenti del quinquennio 1991-1995.

La tabella seguente espone per ogni titolo dell'entrata i dati relativi a ciascuna fase gestionale. Particolare considerazione meritano i trend riferibili rispettivamente alle entrate proprie [Tit. I°] e a quelle rinvenienti da contributi e assegnazioni speciali.

TAB 5/PU

TOTALE ENTRATE PER TITOLI (*)
ANNI 1991 - 1995
(in milioni)

TITOLI	PREVISIONI DI COMPETENZA					ACCERTAMENTI DI COMPETENZA					RISCOSSIONI DI CASSA				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
Titolo I	5.949.665	6.562.159	921.517	6.765.910	6.933.043	6.005.806	6.533.319	897.871	6.760.244	6.925.010	6.098.703	6.614.262	884.529	6.330.905	6.944.685
Titolo II	2.045.748	1.912.692	6.806.715	1.253.361	2.272.731	1.541.886	1.509.841	6.795.003	1.168.395	2.263.042	1.504.804	563.087	6.349.276	1.977.902	1.453.886
Titolo III	28.882	13.378	34.747	61.180	143.742	26.869	23.769	38.580	67.508	146.237	22.934	44.478	35.865	70.263	44.500
Titolo IV	38.929	19.050	36.454	24.969	9.906	25.158	14.257	39.345	20.448	9.010	25.041	14.384	24.924	20.448	23.430
Titolo V	124.197	1.003.121	4.345.941	2.288.606	885.104	90.000	0	2.160.492	1.485.606	885.104	90.025	14	2.033.036	1.485.606	885.104
TOTALE	**8.187.421**	**9.510.400**	**12.145.374**	**10.394.026**	**10.244.526**	**7.689.719**	**8.081.186**	**9.931.291**	**9.502.201**	**10.228.403**	**7.741.507**	**7.236.225**	**9.327.630**	**9.885.124**	**9.351.605**

FONTE: dati di rendiconto della regione Puglia (anni vari)

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

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI°

I suesposti dati espongono una crescita delle entrate accertate nei cinque anni di 2.539 miliardi, con un incremento medio percentuale del 4%. Gli incrementi più consistenti, anche in termini nominali, sono quelli del 1993 [+22,9%] e del 1996 [+7,6%].

Nel confronto fra andamenti, le entrate proprie accertate [al netto delle entrate sanitarie] aumentano nel periodo dell'1,8%. Più sensibile é la crescita dei trasferimenti statali comprensivi delle entrate sanitarie [+1.581 miliardi sul 1991]. I quali, nei cinque anni, espongono un incremento percentuale medio del 2,4% con riguardo agli accertamenti e del 3,1% quanto a riscossioni di cassa.

6.3. Entrate libere e vincolate

La modesta percentuale di risorse liberamente manovrabili da parte delle Regioni, assume rilievo decisivo a fronte di quanto detto in precedenza. Una volta programmati gli interventi, realizzazione ed efficacia si misurano anche sulla possibilità di opportunamente calibrare una propria politica fiscale.

La seguente tabella serve perciò a dare indicazioni a riguardo ponendo in evidenza quale margine percentuale sia riservato alle entrate libere rispetto a quelle vincolate.

TAB 6/PU

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE
ANNI 1991 - 1995 (in milioni)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	1991	1992	1993	1994	1995
A Entrate *	8.131.640	8.596.522	8.900.077	8.128.819	9.359.422
B Entrate libere	918.055	1.007.005	2.093.363	1.025.492	1.059.211
C Entrate vincolate	7.213.585	7.589.517	6.806.714	7.103.327	8.300.211
B/A %	**11,29**	**11,71**	**23,52**	**12,62**	**11,32**
C/A %	**88,71**	**88,29**	**76,48**	**87,38**	**88,68**

ACCERTAMENTI	1991	1992	1993	1994	1995
A Entrate *	7.599.719	8.081.186	7.770.798	8.016.595	9.343.300
B Entrate libere	889.996	894.520	975.795	998.234	1.052.778
C Entrate vincolate	6.709.723	7.186.666	6.795.003	7.018.361	8.290.522
B/A %	**11,71**	**11,07**	**12,56**	**12,45**	**11,27**
C/A %	**88,29**	**88,93**	**87,44**	**87,55**	**88,73**

RISCOSSIONI DI CASSA	1991	1992	1993	1994	1995
A Entrate *	7.651.482	7.236.209	7.394.593	8.399.519	8.466.503
B Entrate libere	926.221	996.298	1.045.318	1.014.110	965.462
C Entrate vincolate	6.725.261	6.239.911	6.349.275	7.385.409	7.501.041
B/A %	**12,11**	**13,77**	**14,14**	**12,07**	**11,40**
C/A %	**87,89**	**86,23**	**85,86**	**87,93**	**88,60**

Fonte: dati di rendiconto (anni vari)

*Al netto dei titoli V (mutui e prestiti) e VI (contabilità speciali).

Legenda:

B: titolo I (al netto delle entrate sanitarie) - titolo III - titolo IV

C: titolo II (comprese entrate sanitarie tratte dal titolo I°)

La suindicata tabella consente di definire la percentuale riservata alle entrate libere regionali rispetto alle assegnazioni con vincolo di destinazione, ivi comprese quelle per funzioni delegate e le risorse di provenienza comunitaria. Al netto di queste ultime, del resto, i valori indicati non cambierebbero in modo sostanziale, mentre la loro inclusione fra le entrate vincolate sembra più coerente a fronte di una disciplina che riserva allo Stato centrale i rapporti con l'UE per la definizione della programmazione delle risorse comunitarie, mentre il limitato apporto, da esercitare con la facoltà di proposta, non si traduce per le Regioni in una diretta capacità di interlocuzione nelle sedi di concertazione comunitaria.

Ciò posto i dati sopra riportati mostrano come nei cinque anni considerati le risorse regionali, al netto delle contabilità speciali [Tit.VI°] e delle entrate da mutui e prestiti [Tit. V°] siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata, mentre le entrate libere nel quinquennio occupano una percentuale che, riferita agli stanziamenti annuali, si attesta mediamente tra l'11% e il 12%. Evoluzione, questa, sostanzialmente confermata dagli accertamenti e di poco migliore in fase di riscossione.

Quanto detto serve a chiarire quale sia lo spazio di autonomia riservato alle Regioni e, insieme, l'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano ristretti a scelte vincolate dal livello centrale a causa della destinazione impressa alle risorse, per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti a ciascuna Regione.

Negli indicati dati percentuali è del resto la misura di un ambito di autodeterminazione che spesso viene invece impropriamente fatto coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale [v. parag. 2.1., Parte II^].

Quanto all'IRAP, come si è detto, molto dipenderà dal modo di esercizio della relativa delega [v. parag. *cit.*]; il fatto è che, per la parte valevole a sostituire i contributi

sanitari, nulla si modifica in fatto di libere scelte. Per il resto, molto dipenderà dai trasferimenti correlativamente aboliti mentre, relativamente alla pur prevista libertà di aliquota su IRAP e su IRPEF, slittamento e rispettivamente riserva allo Stato per due anni, si traducono, per la tanto auspicata autonomia, in un rinvio della questione.

Resta intanto il fatto che, a voler definire ambito e limiti attuali dell'autonomia regionale, non è possibile prescindere dal riferimento a due aspetti fra loro concorrenti e altrettanto influenti. Il primo è in rapporto al margine di risorse liberamente disponibili e le suindicate percentuali ne sono rappresentazione quantitativa. L'altro riguarda la manovranbilità delle entrate; include potere e autonomia fiscale, si coniuga altresì con una assunzione di responsabilità nel rapporto diretto con le collettività amministrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale a seguito della delega recata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato , Regioni ed Enti locali, laddove lo sviluppo legandosi all'idea di governo del territorio postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale.

6.4. Entrate proprie tributarie e devolute

Ulteriori considerazioni sono da fare in ordine alla evoluzione e alla gestione delle entrate proprie tributarie nel raffronto con quelle devolute [Tit. I°, cat. 1^ e 2^].

Le tabelle seguenti espongono i dati relativi alle entrate proprie regionali con distinta considerazione per quelle di natura tributaria e per quelle devolute dallo Stato per il finanziamento delle funzioni normali.

Quanto alle prime, il margine di discrezionalità nell'applicazione delle percentuali di addizione o sovraimposizione dà la misura entro cui la leva fiscale può essere concretamente esercitata Non così per le altre, il cui andamento riflette invece le politiche e gli obiettivi annuali di finanza pubblica definiti dallo Stato.

I dati di seguito esposti sono tratti dai rendiconti consuntivi degli anni 1990-1995 della Puglia e riferiti agli accertamenti e alle riscossioni.

TAB 7/ PU

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE (*)

ANNI 1990 - 1995

Accertamenti **(in milioni)**

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
12000	(1)	12.484	13.124	5,13	2.384	-81,83	2.683	12,54	2.797	4,25	4.771	70,58
12010	(2)	0	0	-	4.386	-	4.278	-2,46	3.506	-18,05	3.797	8,30
12015	(3)	0	0	-	1.316	-	1.936	47,11	2.109	8,94	2.371	12,42
12050	(4)	3	6	100,00	78	1200,00	0	-100,00	0	-	0	-
13000	(5)	72.803	118.854	63,25	133.197	12,07	358.451	169,11	399.906	11,57	390.189	-2,43
13100	(6)	0	2.619	-	9.037	245,06	24.504	171,15	23.412	-4,46	25.727	9,89
13200	(7)	0	1.680	-	8.687	417,08	38.451	342,63	32.654	-15,08	36.025	10,32
15000	(8)	4.650	5.054	8,69	5.160	2,10	69	-98,66	7	-89,86	0	-100,00
TOTALE TIT.1, CAT. 1		*89.940*	*141.337*	*57,15*	*164.245*	*16,21*	*430.372*	*162,03*	*464.391*	*7,90*	*462.880*	*-0,33*
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
21000	(9)	607.245	696.631	14,72	692.247	-0,63	467.517	-32,46	445.886	-4,63	434.649	-2,52
21400	(10)	4.272.812	5.159.150	20,74	5.676.825	10,03	0	-100,00	2.229.000	0,00	2.072.530	-7,02
21401	(11)	0	8.687	-	0	-100,00	0	-	3.620.966	-	3.954.950	9,22
21500	(12)	36.191	0	-100,00	0	-	0	-	0	-	0	-
TOTALE TIT.1, CAT. 2		*4.916.248*	*5.864.468*	*19,29*	*6.369.072*	*8,60*	*467.517*	*-92,66*	*6.295.852*	*1246,66*	*6.462.129*	*2,64*
TOTALE GENERALE		**5.006.188**	**6.005.805**	**19,97**	**6.533.317**	**8,78**	**897.889**	**-86,26**	**6.760.243**	**652,90**	**6.925.009**	**2,44**

FONTE: dati di rendiconto regione Puglia (anni vari)

(*) al netto dei seguenti capitoli: 11000 - 11010 - 11011 - 11012 - 11013 - 12020 non riguardanti entrate per tributi propri

LEGENDA:

(1) tassa sulle concessioni regionali
(2) tassa regionale esercizio venatorio
(3) entrate derivanti da infrazioni
(4) imposta regionale sulle concessioni statali
(5) tassa regionale di circolazione
(6) ARIET
(7) ARISGAM
(8) quota imposta locale sui redditi
(9) quota regionale fondo comune
(10) fondo sanitario quota parte corrente
(11) quota integrativa fondo nazionale sanitario
(12) fondo sanitario quota parte corrente vincolata

TAB 8/PU

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE (*)

ANNI 1990 - 1995

Riscossioni di cassa **(in milioni)**

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
12000	(1)	12.482	13.107	5,01	2.403	-81,67	2.684	11,69	2.797	4,21	4.771	70,58
12010	(2)	0	0	-	4.386	-	4.278	-2,46	3.506	-18,05	3.797	8,30
12015	(3)	0	0	-	1.316	-	1.936	47,11	2.109	8,94	2.371	12,42
12050	(4)	3	6	100,00	79	1216,67	0	-100,00	0	-	0	-
13000	(5)	72.803	118.854	63,25	133.197	12,07	358.430	169,10	399.906	11,57	390.189	-2,43
13100	(6)	0	2.619	-	9.037	245,06	24.504	171,15	23.412	-4,46	25.727	9,89
13200	(7)	0	1.680	-	8.687	417,08	38.451	342,63	32.654	-15,08	36.025	10,32
15000	(8)	5.384	5.054	-6,13	5.160	2,10	69	-98,66	7	-89,86	0	-100,00
TOTALE TIT.1, CAT. 1		*90.672*	*141.320*	55,86	*164.265*	*16,24*	*430.352*	*161,99*	*464.391*	*7,91*	*462.880*	*-0,33*
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
21000	(9)	506.366	736.925	45,53	773.172	4,92	454.176	-41,26	459.007	1,06	434.648	-5,31
21400	(10)	4.212.669	5.219.293	23,90	5.676.825	8,77	0	-100,00	1.780.783	0,00	2.092.205	17,49
21401	(11)	0	1.164	-	0	-	0	-	3.620.966	-	3.954.950	9,22
21500	(12)	45.501	0	-100,00	0	-	0	-	0	-	0	-
TOTALE TIT.1, CAT. 2		*4.764.536*	*5.957.382*	*25,04*	*6.449.997*	*8,27*	*454.176*	*-92,96*	*5.860.756*	*1190,42*	*6.481.803*	*10,60*
TOTALE GENERALE		**4.855.208**	**6.098.702**	**25,61**	**6.614.262**	**8,45**	**884.528**	**-86,63**	**6.325.147**	**615,09**	**6.944.683**	**9,79**

FONTE: dati di rendiconto regione Puglia (anni vari)

(*) al netto dei seguenti capitoli: 11000 - 11010 - 11011 - 11012 - 11013 - 12020 non riguardanti entrate per tributi propri

LEGENDA:

(1) tassa sulle concessioni regionali
(2) tassa regionale esercizio venatorio
(3) entrate derivanti da infrazioni
(4) imposta regionale sulle concessioni statali
(5) tassa regionale di circolazione
(6) ARIET
(7) ARISGAM
(8) quota imposta locale sui redditi
(9) quota regionale fondo comune
(10) fondo sanitario quota parte corrente
(11) quota integrativa fondo nazionale sanitario
(12) fondo sanitario quota parte corrente vincolata

I suesposti dati consentono innanzitutto di ricostruire l'evoluzione delle assegnazioni per fondo comune. Queste, a partire dall'anno '93, flettono in misura considerevole nel quadro delle misure volte a compensarne la riduzione con altrettante risorse rinvenienti dalla quota della tassa automobilistica di spettanza dell'erario. Il d.lgs. 504 del 1992 ha dato attuazione alla delega recata all'art. 4 della legge 421 del 1992, mentre la finanziaria 1993, all'art. 4, comma 6, ha disposto che il fondo comune venisse ripartito assicurando alle Regioni le stesse risorse dell'anno precedente [1992] riducendo perciò dal 15% al 3,10% [comma 5] la quota percentuale dell'imposta di fabbricazione di cui all'art. 8 della legge 281 del 1970.

6.5. La capacità fiscale della Regione Puglia

Ciò posto, ulteriore esame riguarda la capacità di sforzo fiscale riscontrabile sulla base dei medesimi dati. Vengono in considerazione a tale riguardo quei tributi propri regionali relativamente ai quali è consentita un potestà impositiva propria mediante l'introduzione di addizionali o sovraimposte ai tributi erariali. Il che vale: a) per la tassa sulle concessioni regionali la quale offre la possibilità di maggiorazioni entro la misura del 20% degli importi dell'anno precedente o dell'incremento maggiore delle tasse di concessione governativa; b) per la tassa automobilistica regionale; c) per le tassé universitarie [queste, dal '96 vincolate nella destinazione]. Altrettanto è a dirsi per le addizionali su: 1) imposta erariale di trascrizione [ARIET]; 2) imposta sul consumo del gas metano [ARISGAM]; 3) imposta sulle concessioni statali.

Quanto alla capacità di sforzo fiscale, va precisato come essa comprenda due aspetti fondamentalmente connessi. L'uno riguarda il margine di manovra sulle aliquote e perciò la pressione sui contribuenti che la Regione intende esercitare; l'altro gioca in un quadro più ampio, per quanto la ritraibilità di maggiori risorse mediante la leva fiscale si coniughi con la crescita delle basi imponibili e in definitiva presupponga la previsione di maggiori entrate in rapporto all'ampliarsi della ricchezza prodotta con lo sviluppo. E' un tema che tanto più diviene attuale con riguardo al processo di riforma per il quale è la delega recata nel collegato alla finanziaria '97.

La tabella 7/PU, cui si rimanda, mostra l'evoluzione dei tributi propri manovrabili [Tit. I°, Cat. 1^] i cui dati, a partire dal '93, vanno tuttavia resi omogenei depurandoli

della quota di tassa automobilistica che sarebbe spettata all'erario secondo la precedente disciplina [246 mld]. In termini di capacità fiscale, gli effetti sulle entrate accertate si misurano percentualmente nella crescita che il '95 realizza rispetto all'anno '90, pari al 141,1%.

Differente è invece l'andamento delle risorse proprie rinvenienti da entrate devolute [Tit.I°, Cat. 2^], laddove il confronto fra i medesimi dati, resi ugualmente omogenei [331 mld di fondo comune rideterminato con DM Tesoro 30/1/1997 + 246 mld], mostra una flessione del 4,9% rispetto all'anno 1990.

Ad analogo risultato si perviene mediante la ricostruzione operata con la seguente tabella, ove le entrate tributarie sono riportate al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, sommata invece all'importo del fondo comune.

TAB 9/PU

INDICE DI CAPACITA' FISCALE
ENTRATE TRIBUTARIE E FONDO COMUNE - % COMPOSIZIONE
ANNI 1990-95 **(in miliardi)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
a) Tit. I cat. I (entr. trib. accert.)*	90	141	164	207	209	217
variaz. %		+56.7	+16.3	+26.2	+1.0	+3.8
b) f. comune*+tassa autom. d.l.gs.504/92 (quota ex erario)	618	641	638	628	641	577
variaz. %		+3.7	-0.5	-1.6	+2.1	-10.0
c) a+b	708	782	802	835	850	794
variaz %		+10.5	+2.6	+4.1	+1.8	-6.6
d) a/c %	12.7	18.0	20.4	24.8	24.6	27.3
variaz. %		+5.3	+2.4	+4.3	-0.2	+2.7

FONTE: dati di rendiconto Regione Puglia (anni vari)

* Per il 1993,1994 e 1995 l'importo degli accertamenti per entrate tributarie è al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, portata invece in aumento dell'importo del fondo comune per rendere omogenea la serie storica. Inoltre l'importo del fondo comune, rideterminato con DM Tesoro 30.01.1997 (GU 28.02.1997, sg n. 49), è al netto del recupero in favore del fondo trasporti.

La lettura dei dati conferma come il miglioramento rispetto all'anno precedente, in termini di acquisizione di maggior margine di autonomia fiscale, sia da attribuire esclusivamente alla capacità fiscale regionale [lett. a], mentre si riducono le risorse devolute [lett. b; fondo comune + quota ex erario di tassa automobilistica]. Nella serie storica 1990-1995, la percentuale delle entrate tributarie guadagna rispetto a quelle devolute, passando dal 12,7% del 1990 al 27,3% nel '95 [lett. d)].

6.6. L'indebitamento regionale

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1996 ascende a 3.925 miliardi con un peggioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 254 miliardi.

La tabella seguente espone la situazione nel periodo 1990/1996.

TAB 10/PU

ANDAMENTO ESPOSIZIONE DEBITORIA (in miliardi)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Consistenza al 1/1	1.037	1.102	1.104	1.088	1.377	1.256	3.671
in aumento	129	77	68	404	00	2.548	400
in diminuzione	64	75	84	115	121	133	146
Consistenza al 31/12	1.102	1.104	1.088	1.377	1.256	3.671	3.925

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Puglia

L'esposizione debitoria regionale che, peraltro non comprende la totalità delle partite debitorie, restando escluso tra l'altro l'indebitamento sanitario di cui appresso si dirà, risulta così articolata

- mutuo per moratoria con la Cassa DD.PP., in applicazione dell'art.5 della legge 68/95 di 404 mld., per la durata di 10 anni, con decorrenza dal 1993;

- mutuo indiretto. con rate di ammortamento a decorrere dal 1995, di importi decrescenti, a favore della Cassa DD.PP., per contributi agli Enti locali, per opere pubbliche e di edilizia residenziale [rate annuali per il 1995 di 169.333 milioni; per il 1996 di 165.000 milioni];

- mutuo con la Cassa DD.PP: per 1.203 miliardi, della durata di anni 20, con decorrenza dal 1995 [rate annuali per il 1995 lire 43.800 milioni; per il 1996 lire 87.600 milioni], per ripiano disavanzo al 31.12.1992 ex art.20 legge 68/93, con erogazione in tre tranches [400 mld. nel 1994, 400 mld. nel 1995 e 403 mld. nel 1996];

- mutuo con le banche e/o istituti di credito interessati, per la rinegoziazione e il consolidamento dell'intera debitoria della Regione verso le medesime banche e/o istituti di credito, per un ammontare di 2.147 miliardi.

Nel percorso di risanamento avviato dalla Regione, grande importanza riveste quest'ultima complessa operazione condotta a termine, nel corso del 1995, di rinegoziazione e consolidamento dell'esposizione debitoria della Regione verso le banche e/o istituti di credito.

Come già riferito nella relazione dello scorso anno, la predetta operazione di ricontrattazione, tesa a conseguire migliori condizioni di ammortamento, sia in ordine al tasso di interesse che alla durata, compatibili con la residua disponibilità di risorse finanziarie autonome della Regione, attesi gli impegni pluriennali già assunti, è stata autorizzata dal legislatore regionale con la legge n.21 del 17.6.1994, approvativa del bilancio di previsione per l'esercizio 1994 [artt.20, 21 e 22].

Con tre successive deliberazioni [n.2679 del 20.6.1995, n.3215 del 26.6.1995 e n.5106 del 21.11.1995] la Giunta regionale ha approvato lo schema di convenzione che disciplinerà i rapporti con i singoli creditori.

Il rimborso del mutuo avverrà in 44 semestralità di importi crescenti, a partire dal 1995 e a finire al 2016.

Da osservare al riguardo che l'indicata operazione di consolidamento e ricontrattazione del debito trova altresì sostanziale legittimazione nella norma recata all'art.3 del collegato alla finanziaria 1996, che è valsa a precisare l'ambito della deroga già fissata con l'art.20 della legge 68 del 1993 ai limiti di indebitamento [art.22 L. n.375/76].

Nella legge approvativa del bilancio di previsione per il 1997, [approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 22.4.1997 e attualmente all'esame del Governo] all'art.17, la Giunta Regionale è autorizzata a rimodulare l'intesa convenzionale surriferita, allo scopo di ottenere un miglioramento delle relative condizioni, sia con riferimento alla durata che ai tassi, anche per singole tranches.

La Giunta è pure autorizzata, in alternativa, a provvedere all'estinzione, in tutto in parte, delle diverse tranches, previa acquisizione da una o più banche anche straniere di nuovi finanziamenti a condizioni globalmente più favorevoli.

L'evoluzione in crescita nella situazione di indebitamento va posta peraltro in relazione oltreché con le esigenze di ripiano per la sanità, con ulteriori esigenze di finanziamento per dare sostegno all'evoluzione del fabbisogno di spesa regionale.

Si tratta di un fenomeno preoccupante in quanto direttamente destinato ad influenzare la rigidità del bilancio e la sua complessiva manovrabilità; di conseguenza, l'esigenza è di coniugare rigore e efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili, per consentire l'attivazione e la prosecuzione dei programmi regionali mantenendo coerente prudenza nel ricorso all'indebitamento.

7. Spesa regionale sostenuta con entrate proprie

Nei quadri riassuntivi che seguono sono evidenziate le scelte allocative regionali riguardanti le risorse finanziarie libere [bilancio autonomo], nei bilanci di previsione 1995, 1996 e 1997.

TAB 11/PU

LA SPESA REGIONALE FINANZIATA CON IL BILANCIO AUTONOMO
ANNI 1995-1997

(in milioni)

SETTORI	1995 (A)	A/Y %	1996 (B)	B/Y %	96/95 %	1997 (C)	C/Y %	97/96 %
CONS. REGIONALE	21.278	1,75	23.310	1,38	9,55	24.263	1,48	4,09
GIUNTA REGIONALE	4.756	0,39	2.620	0,15	-44,91	4.678	0,28	78,55
RAGIONERIA	300	0,02	2.884	0,17	861,33	130	0,01	-95,49
PROVVEDITORATO	69.881	5,74	63.210	3,74	-9,55	61.400	3,74	-2,86
DEMANIO	5.810	0,48	13.000	0,77	123,75	9.730	0,59	-25,15
LEGALE	13.250	1,09	32.583	1,93	145,91	16.580	1,01	-49,11
PERSONALE	244.069	20,04	270.747	16,01	10,93	278.371	16,95	2,82
AGRICOLTURA	5.000	0,41	43.877	2,59	777,54	69.937	4,26	59,39
FORESTE	6.100	0,50	8.168	0,48	33,90	12.210	0,74	49,49
ARTIGIANATO	4.450	0,37	1.500	0,09	-66,29	4.590	0,28	206,00
TURISMO	8.050	0,66	8.385	0,50	4,16	15.700	0,96	87,24
COMMERCIO	4.820	0,40	10.300	0,61	113,69	5.950	0,36	-42,23
EDILIZIA RESIDENZIALE	63.020	5,17	17.910	1,06	-71,58	17.600	1,07	-1,73
LAVORI PUBBLICI	9.780	0,80	65.084	3,85	565,48	39.383	2,40	-39,49
TRASPORTI	19.560	1,61	288.900	17,08	1376,99	290.353	17,68	0,50
URBANISTICA	8.800	0,72	4.200	0,25	-52,27	4.400	0,27	4,76
ECOL. UFF.SMALT. RIFIUTI	1.000	0,08	10.800	0,64	980,00	10.800	0,66	0,00
TUTELA DEL SUOLO *	400	0,03	3.000	0,18	650,00	5.164	0,31	72,13
TUTELA ACQUE **	500	0,04	2.000	0,12	300,00	3.290	0,20	64,50
INDUSTRIA	200	0,02	4.000	0,24	1900,00	4.000	–	–
FINANZE	150	0,01	–	–	–	–	–	–
SANITA'	–	–	1.275	–	–	1.140	–	-10,59
SERVIZI SOCIALI	66.343	5,45	65.282	3,86	-1,60	62.327	3,79	-4,53
CULTURA	3.100	0,25	1.800	0,11	-41,94	2.200	0,13	22,22
MUSEI E BENI CULTURALI	–	–	6.500	–	–	6.500	–	0,00
CACCIA E PESCA	1.900	0,16	2.900	0,17	52,63	4.800	0,29	65,52
SPORT	2.020	0,17	3.000	0,18	48,51	1.950	0,12	-35,00
ISTRUZIONE	68.390	5,61	56.440	3,34	-17,47	59.600	3,63	5,60
LAV. COOPER.-EMIGR.	9.900	0,81	6.150	0,36	-37,88	12.545	0,76	103,98
FORMAZIONE PROF.LE	25.517	2,09	18.700	1,11	-26,72	26.395	1,61	41,15
ENTI LOCALI	5.000	0,41	4.050	0,24	-19,00	4.550	0,28	12,35
PROGRAMMAZIONE	–	–	1.000	–	–	1.890	–	89,00
FONDI COMUNITARI	–	–	5.000	–	–	–	–	–
FONDI VARI	98.719	8,10	119.671	7,08	21,22	50.962	3,10	-57,41
RATE DI AMMORTAMENTO	446.098	36,62	521.668	30,84	16,94	529.168	32,22	1,44
SETTORE ECOL.UFF. DIF. AMBIENTE	–	–	1.380	–	–	–	–	–
TOTALE (Y)	**1.218.161**	**100,00**	**1.691.294**	**100,00**	**38,84**	**1.642.556**	**100,00**	**-2,88**

Fonte: bilancio autonomo Regione Puglia (anni vari)

* nel 1995 e nel 1997 il settore comprende i dati sia della "tutela acqua" che della "tutela suolo"

**nel 1995 e nel 1997 nel settore "tutela acque" sono riportati i dati relativi alla Difesa ambiente

Per gli esercizi finanziari considerati, oltre il 30% dell'intero bilancio autonomo è assorbito dall'importo delle rate di ammortamento sui mutui contratti con i vari istituti finanziari, oltre che con la Cassa DD.PP. [446 mld per il 1995, 522 mld per il 1996 e 529 mld per il 1997].

Quote cospicue di bilancio autonomo sono altresì assorbite dal settore trasporti [17,1% nel 1995 e 17,7% nel 1996] e dalla spesa per il personale nelle percentuali del 20%, del 16% e del 17% per gli anni dal 1995 al 1997.

7.1. Composizione della spesa e rigidità del bilancio

Punto di partenza per un esame che si proponga di misurare il grado di rigidità del bilancio è l'individuazione di quella parte della spesa che, per essere legata ad una legislazione non modificabile a breve, comprime la residua manovrabilità da riservare a nuove iniziative di spesa o per far fronte a diminuzione di entrate. Si tratta di questione di rilievo anche con riguardo ai problemi connessi con l'esigenza di copertura e di rispetto degli equilibri di bilancio se ad essi si voglia offrire una referenza che non sia solo formale ma meglio fondata su stime previsive degli andamenti e dei flussi finanziari.

A fronte di una spesa effettiva autorizzata nel '95 per 9.848 miliardi, ammonta a 6.896 miliardi lo stanziamento di competenza per interventi di sicurezza sociale, restando assorbita la residua spesa di competenza per lo più da spese sostenute con entrate vincolate ed il resto da spese con elevato grado di rigidità [personale, oneri per rimborso prestiti, copertura di residui perenti].

A fronte del descritto quadro valevole a ricomporre la spesa con riguardo alle componenti di entrata che danno ad essa sostegno, nonché alle finalizzazioni impresse da una legislazione nazionale che ha inteso collegare i finanziamenti a vincoli di destinazione, la conclusione è per una consistente rigidità di bilancio a fronte della quale la Regione riesce a recuperare spazi per una autonoma politica di investimento, assicurando nel contempo copertura agli oneri inderogabili nella quale ben poco è il margine entro il quale la Regione ha la possibilità di iscrivere spese ulteriori per il perseguimento di obiettivi di sviluppo.

Qualche considerazione resta tuttavia da fare a proposito delle componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di

rigidità.

7.2. La spesa per la copertura dei residui perenti

Altra voce di spesa particolarmente incidente e poi rappresentata dall'iscrizione di una serie di fondi, tra i quali assume particolare rilievo il fondo per la reiscrizione dei residui perenti, che dovrebbe essere maggiormente impinguato, per consentire un rapido smaltimento della massa dei residui perenti.

Si riporta di seguito un prospetto dimostrativo del grado di copertura dei residui perenti, dal 1991 al 1995.

TAB 12/PU

QUADRO DI COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI *

(in milioni)

esercizio	residui passivi perenti anno precedente (a)	somme reiscritte a copertura ** (b)	grado di copertura (% di b/a) (c)
1990	140.976		
1991	141.457	40.162	28.49
1992	103.070	76.183	53.86
1993	46.851	57.195	55.49
1994	139.083	14.812	31.62
1995		37.500	26.96

FONTE: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito istruttoria Corte dei conti

La tabella espone per ciascun anno considerato l'importo dei residui perenti complessivi a fine gestione e le definitive autorizzazioni di spesa dell'anno successivo destinate a farvi fronte. Nel confronto dei dati è la misura percentualmente offerta alla copertura dei residui perenti. Tale margine di copertura, assicurato all'importo complessivo delle perenzioni, peggiora negli ultimi due anni considerati con le percentuali del 31,62% e del 26,96% allontanandosi maggiormente dai limiti di garanzia.

Nel richiamare, al riguardo, quanto detto lo scorso anno nel referto della Corte per il Parlamento ai Consigli regionali [SS.RR. delib.1/96], occorre pure confermare come i residui perenti, se pure cancellati dalla contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tuttora esistenti, con la conseguenza di gravare sulle disponibilità di bilancio in termini

di garanzia per l'assorbimento. A cautela del quale, il margine adeguato di copertura - in rapporto all'ammontare dei residui perenti rinvenienti dal conto del patrimonio - va tuttavia mantenuto in una percentuale non inferiore al 70-75% di tale importo complessivo.

7.3. La spesa per il personale

Quanto al personale la tabella seguente offre un quadro riepilogativo della situazione della dotazione organica al 31 dicembre 1996 e della spesa sostenuta con riferimento agli anni 1993-1995.

TAB 13/PU

IL PERSONALE REGIONALE DELLA PUGLIA

DOTAZIONE ORGANICA AL 31/12/1996		SPESA / ENTRATE TITOLO I° (in milioni)			
QUALIFICHE	ORGANICO	ANNI	ENTRATE TITOLO I° (A)	COSTO DEL PERSONALE (B)	B/A %
2^	150				
3^	700	1993	884.528	230.568	26,07
4^	400				
5^	800				
6^	1.200	1994	923.398	209.820	22,72
7^	1.000				
8^	750				
DIR.	500	1995	897.528	245.628	27,37
TOTALE	5.500				

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia (dotazione organica); dati di cassa (anni vari) per la spesa

La Puglia con una popolazione pari a 4.075.800 abitanti registra un rapporto fra popolazione e dipendenti in ruolo di 741 cittadini per ogni dipendente regionale [4.075.800/5.500].

L'andamento della spesa [pagamenti] per retribuzioni si attesta su un decremento del 9% nel 1994 rispetto all'anno precedente mentre il 1995 registra un aumento sia sul 1993 con il 6,5% che sul 1994 con un incremento del 17%.

In rapporto al totale della entrate del titolo I°, la spesa del personale rappresenta

nella media dei tre anni circa il 25,4%; da dire tuttavia che, nell'andamento del periodo considerato, il relativo peso percentuale cresce, passando dal 26,07% al 27,37% del 1996.

7.4. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

La seguente tabella espone i dati relativi alla situazione contabile di amministrazione degli anni 1993-1995; a fronte della quale, sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti.

TAB 14/PU

SITUAZIONE CONTABILE EFFETTIVA D'AMMINISTRAZIONE
(in miliardi)

	1993	1994	1995
Risult. amministr.	-929	-146	-132
Economie vincolate	191	490	1.314
Residui perenti compl.	1.000	1.000	501
Debiti in attesa di sistemazione contabile	398	398	313

FONTE : dati di rendiconto e risposta ad istruttoria della Corte

L'anno 1995 si è chiuso con un disavanzo di 132 miliardi mentre le economie vincolate, espressione di mancata realizzazione di interventi progettati e autorizzati in bilancio, rappresentano percentualmente il 15,8% delle entrate del titolo I°.

L'indicata ricostruzione va posta altresì a raffronto con le elevatissime giacenze di cassa che la Regione Puglia espone nelle contabilità accese presso la tesoreria dello Stato. Al 31 dicembre 1996 tali disponibilità, nella somma dei saldi delle tre contabilità di tesoreria sono infatti di 3.794 miliardi [2.572 mld nel 1995].

I dati di consuntivo riportati nella tabella evidenziano che l'avviata strategia di risanamento ha prodotto i primi significativi effetti. Il disavanzo ereditato dall'esercizio 1992 pari a 1.204 miliardi risulta ridotto a 1.120 miliardi al termine dell'esercizio 1993, a 636 miliardi nel 1994, attestandosi alla fine dell'esercizio 1995 a 132 miliardi.

Il miglioramento dei risultati finanziari è determinato essenzialmente dall'incameramento di due tranches del mutuo a ripiano concesso dalla Cassa DD.PP., ai

sensi dell'art.20 della legge n.68 del 19.3.1993.

Mutuo che è stato articolato in tre tranches, le prime due di 400 miliardi ciascuna e la terza di 403 miliardi. Risultano già definite le prime due tranches ed è in corso di definizione la terza ed ultima relativa al 1996.

Un ulteriore non marginale fattore di miglioramento dei risultati contabili è rappresentato dalle operazioni accertative e ricognitive dei residui attivi e passivi che proseguono tuttora al fine di raggiungere la piena corrispondenza dei dati contabili all'effettiva realtà gestionale, specie per quanto attiene alle economie da reiscrivere provenienti dalla mancata utilizzazione dei residui di stanziamento nel corso dei corrispondenti esercizi di mantenimento 1994 e precedenti.

La relazione tecnica che accompagna il rendiconto per l'esercizio 1995 dà atto che le predette operazioni ricognitive, rivolte in particolare alla verifica del grado di accertabilità dei finanziamenti a destinazione vincolata, hanno, peraltro, consentito di realizzare, in sede di introduzione del nuovo programma informatico [COBRA], proprio in concomitanza con l'elaborazione del rendiconto per il 1995, il contestuale allineamento tra i dati accertati attraverso l'attività ricognitiva e quelli contenuti nel sistema informativo.

La relazione dello scorso anno riferiva dell'inadeguatezza del vecchio sistema di automazione, che ha provocato una serie di disfunzioni delle operazioni contabili, in particolare, per quanto attiene alla determinazione dei residui.

E' evidente, quindi, l'importanza di un nuovo programma di informatizzazione della contabilità regionale.

Tale sistema denominato COBRA [Contabilità e Bilancio della Regione Apulia] finalizzato all'analisi ed al controllo dei dati contabili sarà integrato dal sottosistema CIFRA. [Centro Informazioni Finanziarie Regione Apulia] progettato e realizzato con l'obiettivo di pervenire anche alla produzione e archiviazione dei provvedimenti regionali e gestionali del relativo iter burocratico, oltre che all'accesso e diffusione delle informazioni amministrative e contabili, mediante appropriate procedure di interrogazioni.

Sempre nella scorsa relazione si riferisce della pianificazione di un programma di addestramento del personale del settore Ragioneria per il migliore utilizzo delle

procedure informatiche.

Deve però registrarsi al riguardo che la Regione continua ad avvalersi di personale esterno [del CSATA] . Con la legge regionale n.27/96, all'art.9 la Giunta è autorizzata a regolare con convenzione il rapporto con il CSATA fino al 31 dicembre 1997 e a definire, con transazione, le prestazioni fornite dal 1° gennaio 1996 fino alla data dell'entrata in vigore della nuova convenzione.

L'auspicio è che alla data prevista cessi effettivamente la fase di transizione e la Regione sia in grado di gestire autonomamente le procedure informatiche.

Dalla tabella può rilevarsi la conservazione in bilancio, quali residui di stanziamento, di tutte le somme rinvenienti da fondi statali vincolati pari a 1.314 miliardi.

La medesima tabella evidenzia pure l'eliminazione di residui propri per perenzione amministrativa, per 501 miliardi.

Le relative poste iscritte in apposito elenco, sono ascrivibili esclusivamente al bilancio autonomo regionale. Ciò perché con modificazioni dell'art.16 della legge di contabilità regionale n.17/77, introdotte dall'art.39 L.r. n.21/94, l'istituto della perenzione non è più applicabile alle spese finanziate con fondi statali e comunitari con vincolo di destinazione nonché con fondi del bilancio autonomo destinati al cofinanziamento di progetti comunitari..

Si è trattato di un'opportuna innovazione, atteso che nel passato, come si è già riferito nella scorsa relazione, un uso distorto dell'istituto della perenzione amministrativa aveva portato ad un miglioramento fittizio dei risultati di amministrazione attraverso la cancellazione di masse cospicue di debiti.

Le innovazioni introdotte hanno avuto l'effetto di ridurre in modo vistoso l'entità dei residui perenti che raggiunge nel 1995 un vero e proprio minimo storico.

Deve precisarsi che il risultato complessivo di amministrazione al 31.12.1995, deve scontare l'ammontare non residuale delle c.d. carte contabili, ammontanti alla stessa data [31.12.1995] a 372 miliardi e costituite da pagamenti eseguiti in anticipazione dal tesoriere per esecuzioni giudiziari, imposte e contributi, non regolarizzati contabilmente entro il 31.12.1995.

Si tratta di un fenomeno, presente da tempo nella realtà gestionale della Regione, derivato dalle gravi difficoltà finanziarie che hanno investito in passato la Puglia,

inducendo molti creditori a ricorrere a provvedimenti esecutivi dell'autorità giudiziaria.

Per molti aspetti difficoltose risultano le operazioni di regolarizzazione innanzitutto per la necessità preliminare di ricercare per ciascuna partita di debito la causa genetica.

Le partite debitorie sottostanti risultano connesse, nella maggior parte dei casi, a residui passivi dichiarati perenti ai fini amministrativi.

Ciò impone di attingere all'apposito "fondo per la riassegnazione dei residui perenti". Ne deriva un'attività di smaltimento che, in quanto correlato all'entità del suddetto fondo, si sviluppa in misura assai graduale. Al fine, pertanto, di accelerare i tempi di regolarizzazione delle partite contabili in discorso è indispensabile impinguare in misura più adeguata il predetto fondo, nel rispetto delle compatibilità finanziaria di bilancio.

Propositi di incrementare il predetto fondo aveva espresso la Giunta regionale, in occasione della relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1995. Tuttavia lo stanziamento per il predetto fondo è pari a 43 miliardi nel 1996 e certo non sufficiente a fronteggiare la cospicua massa di partire debitorie in questione, in tempi brevi.

Tale operazione di smaltimento delle passività pregresse risulta, peraltro, normativamente sostenuta dalle forti restrizioni introdotte all'ambito di applicazione dell'istituto della perenzione [esclusa per tutti i fondi statali e comunitari con vincolo di destinazione] nonché con la recente modifica all'art.16 della legge regionale n.17/77 di contabilità regionale, introdotta in sede di variazione al bilancio di previsione per l'esercizio 1996, con cui viene disposta l'integrale destinazione dell'eventuale avanzo di amministrazione all'impinguamento, per l'appunto, degli appositi fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti e, qualora vi siano ulteriori disponibilità dell'avanzo al prioritario finanziamento di eventuali passività relative ad esercizi pregressi.

Ciò senza contare gli oneri connessi per interessi moratori, svalutazione e spese legali, il cui ammontare di difficile quantificazione è sicuramente cospicuo attesa l'entità delle carte contabili.

Al fine di sostenere e accelerare le operazioni di smaltimento e regolarizzazione delle suddette carte contabili, la Giunta esprime il proposito, nella relazione al conto consuntivo 1995, di destinare parte della terza tranche di mutui per lire 403 miliardi contratto con la cassa Depositi e prestiti a ripiano del disavanzo [risultante esuberante,

per la contrazione del disavanzo al 31.12.1995, nella misura di lire 108,8 miliardi] alla regolarizzazione delle predette obbligazioni da tempo sorte a carico della Regione e non più inseriti in bilancio per effetto dell'istituto della perenzione.

PARTE III^

LE POLITICHE DI INTERVENTO

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

2. La politica agricola

2.1. Organizzazione amministrativa

2.2. Gestione dei programmi agricoli A) Fondi statali ex lege n.752/86 e successive leggi di rifinanziamento

2.2.1. Segue: B) finanziamento e gestione della politica agricola regionale

2.2.2. Segue: C) ulteriori risorse statali

2.2.3. Segue: D) fondi comunitari

2.3. Decreto legislativo n. 143 del 4.6.1997

3. La politica per l'ambiente. Organizzazione e competenze dell'Assessorato all'ambiente

3.1. Attuazione del P.T.T.A. 1989/91

3.1.1. Segue:programma S.M.A.R.

3.1.2. Segue:programma DERISP

3.1.3. Segue:programma DISIA

3.1.4. Segue:programma SINA

3.1.5. Segue: programma NOC

3.2. Attuazione del P.T.T.A. 1994/96

3.2.1. Segue: programmi " SMAR ", " Bacini idrografici " e " Aree a rischio ambientale "

3.2.2. Segue: programmi " Aree urbane ", " Aree naturali protette " e " Sviluppo occupazionale ambientale nel Mezzogiorno "

3.2.3. Segue: le disposizioni della legge 23.12.1996 n. 662 in materia di P.T.T.A.

3.3. P.O.P. Puglia 1994/1999

3.4. La tutela delle acque e la difesa del suolo

3.4.1. Segue: programmi pluriennali di attuazione

3.4.2. Segue:programma DEAC

3.4.3. Segue: alteri interventi finanziati con fondi statali

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria

4.1. Organizzazione Amministrativa

4.1.1. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2

4.1.2. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b

4.2. Q.C.S. 1989 - 1993

4.3. Q.C.S. 1994 - 1999

4.3.1. Segue FSE 1994-1999 - Obiettivi 1 - 3 - 4

4.3.2. Segue FERS 1994-1999 - Obiettivo 1

5. L'assistenza sanitaria

5.1. Attività di programmazione

5.2. Finanziamenti

5.3. Il processo di riordino del S.S.R. in particolare la riorganizzazione della rete ospedaliera

5.4. Case di cura private

5.5. Nuovo sistema contabile e gestionale

5.6. Controlli

5.7. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1992 - 1996

5.8. Il disavanzo del settore sanità

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

Le pagine che seguono espongono la ripartizione della spesa regionale per aree funzionali di intervento traducendo gli obiettivi delle politiche regionali di spesa che trovano lo sfondo operativo nelle coperture finanziarie dei bilanci annuali e pluriennali, ed è un collegamento organico fra attività e risorse, del quale è espressione la stessa legge di contabilità regionale che fa da cornice alle iscrizioni di obiettivi, piani, progetti per finalità determinate, nell'ambito di una strutturazione pluriennale e annuale di bilancio che deve esaltare le politiche di spesa per un efficace perseguimento di risultati negli interventi per lo sviluppo e nell'organizzazione della prestazione dei servizi alla collettività regionale.

Da notare come l'articolazione per "aree funzionali di intervento" quale indice identificativo della strumentazione contabile regionale abbia anticipato, e di molti anni, quelle esigenze emerse solo di recente a livello di amministrazioni centrali 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 la legge 15 marzo 1997 n. 59 e la legge 15 maggio 1997 n.127 di riforma amministrativa, oltre alla legge n.94/97 in materia di struttura del bilancio, 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, aveva avuto modo [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*.

Si traduce in un disegno che tramite l'individuazione di centri di responsabilità e di costo [*budget*] dovrà quanto prima collegarsi all'avvio di tecniche organizzative in tema di controllo di gestione ai fini della valutazione su andamento dei servizi e su produttività degli uffici.

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.

E' importante notare come i recenti provvedimenti regionali di riforma istituzionale si caratterizzano per la loro articolazione che si muove sullo sfondo di un forte radicamento 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 a destinazione vincolata sulla base della struttura del bilancio regionale riepilogata nella tabella seguente che riporta i dati riferiti alle previsioni dei bilanci 1995-1997.

TAB 15/PU

SPESA REGIONALE A DESTINAZIONE VINCOLATA
PREVISIONI
ANNI 1995-1997

(in milioni)

INTERVENTI	1995 (A)	A/Y %	1996 (B)	B/Y %	96/95 %	1997 (C)	C/Y %	97/96 %
RAGIONERIA	400.000	5,08	403.000	5,43	0,8	403.000	4,72	0,0
ENERGIA	–	–	3.500	–	–	–	–	–
ARTIGIANATO	6.201	0,08	8.825	0,12	42,3	–	–	–
AGRICOLTURA E FORESTE	202.640	2,58	272.815	3,67	34,6	183.240	2,15	-32,8
EDILIZIA RESIDENZIALE	41.826	0,53	41.030	0,55	-1,9	41.000	0,48	-0,1
LAVORI PUBBLICI	100	0,00	5.858	0,08	5.758,0	–	–	–
TRASPORTI	746.765	9,49	175.408	2,36	-76,5	237.882	2,79	35,6
RIF. IDRICO ISOLE TREMITI	3.000	0,04	–	–	–	–	–	–
ECOLOGIA	1.121	0,01	–	–	–	2.685	0,03	–
SANITA'	6.351.161	80,71	6.392.790	86,06	0,7	7.278.859	85,25	13,9
LAVORO E COOPERAZIONE	949	0,01	–	–	–	–	–	–
FORMAZIONE PROFESSIONALE	114.317	1,45	114.241	1,54	-0,1	125.686	1,47	10,0
ISTRUZIONE	–	–	10.500	–	–	–	–	–
TURISMO	1.185	0,02	–	–	–	–	–	–
PROGRAMMAZIONE EE.LL.	–	–	–	–	–	146.200	1,71	–
POLITICHE COMUNITARIE	–	–	–	–	–	2.500	0,03	–
SETTORI VARI	–	–	–	–	–	117.627	1,38	–
TOTALE (Y)	**7.869.265**	**100,00**	**7.427.967**	**100,00**	**-5,6**	**8.538.679**	**100,00**	**15,0**

Fonte: bilanci di previsione Regione Puglia (anni vari)

I suesposti dati mettono in chiaro come la parte nettamente più cospicua dei fondi vincolati è quella destinata all'assistenza sanitaria che incide sul totale degli interventi con una percentuale nel 1995 pari all'80,7% [86% nel '96 e 85,2% nel '97].

Altra voce di spesa rilevante é quella relativa ai trasporti, il cui andamento di spesa, negli anni '95-'97, si attesta nelle percentuali del 9,5%, del 2,4% e del 2,8%; minore incidenza é quella esercitata dal settore agricoltura [2,6% nel '95, 3,7% nel '96 e 2% nel '97]. La formazione professionale rappresenta la terza voce di spesa in ordine di grandezza, tuttavia la sua composizione percentuale non supera mai nei tre anni considerati l'1,5% del totale.

L'approfondimento tematico, relativo alla suddetta articolazione di bilancio, è poi nel contenuto dei successivi paragrafi dedicati ad alcune delle politiche regionali di intervento, mentre nella seguente tabella sono riportati i dati riferiti agli stanziamenti di bilancio, ove figurano i principali obiettivi programmatici da questa Corte ricomposti in 6 macro-aree [Aree funzionali di intervento], a loro volta suddivise in settori. I risultati della gestione sono invece espressi tramite altrettanti indicatori finanziari.

TAB 16/PU

LA SPESA REGIONALE PER AREE E SETTORI DI INTERVENTO

ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

AREE - settori -	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I^ SERVIZI ISTITUZIONALI E AMMINISTRAZIONE GENERALE	465.164	842.895	81,03	1.665.238	97,75	1.560.436	-6,29	422.112	-72,95
- funzionamento organi regionali	40.395	389.811	865,00	1.239.301	217,92	1.237.594	-0,14	57.872	-95,32
- funzionamento comitati di controllo	1.326	1.125	-15,16	885	-21,33	650	-26,55	850	30,77
- funzionamento uffici	297.244	334.704	12,60	315.991	-5,59	286.844	-9,22	323.519	12,79
- organismi e strutt. di partecipazione politica	126.199	116.455	-7,72	109.061	-6,35	35.348	-67,59	39.871	12,80
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	787.090	531.221	-32,51	637.298	19,97	298.346	-53,19	999.812	235,12
- agricoltura	620.566	417.375	-32,74	464.955	11,40	257.517	-44,61	597.094	131,87
- artigianato e industria	92.271	60.923	-33,97	85.930	41,05	25.198	-70,68	249.042	888,34
- turismo, commercio, fiere	74.253	52.923	-28,73	86.413	63,28	15.631	-81,91	153.676	883,15
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	786.187	1.100.333	39,96	1.276.667	16,03	991.392	-22,35	1.293.568	30,48
- interventi nel campo delle abitazioni	104.041	402.420	286,79	138.307	-65,63	253.765	83,48	66.148	-73,93
- strutture ed attività a servizio del territorio	379.641	448.967	18,26	527.386	17,47	709.736	34,58	714.419	0,66
- difesa del suolo e tutela dell'ambiente	302.505	248.946	-17,71	610.974	145,42	27.891	-95,43	513.001	1739,31
IV^ SICUREZZA SOCIALE	5.354.799	6.396.382	19,45	8.274.144	29,4	7.191.205	-13,1	6.895.968	-4,1
- strutt. e servizi di protez. sanit. e sociale	5.354.799	6.396.382	19,45	8.274.144	29,4	7.191.205	-13,1	6.895.968	-4,1
V^ CULTURA, SCUOLA, F. PROF.	208.396	215.921	3,61	256.426	18,8	180.544	-29,6	231.294	28,1
- cultura, sport, tempo libero e caccia	10.318	9.171	-11,12	19.588	113,6	7.542	-61,5	21.910	190,5
- istruzione, formazione profess. e lavoro	198.078	206.750	4,38	236.838	14,6	173.002	-27,0	209.384	21,0
VI^ ALTRI INTERVENTI	654.192	513.684	-21,48	1.136.240	121,2	195.495	-82,8	268.194	37,2
- interventi comuni ai vari settori	202.050	12.022	-94,05	13.946	16,0	50.404	261,4	5.138	-89,8
- accanton. oneri finanz. e rimborso prestiti	452.142	501.662	10,95	1.122.294	123,7	145.091	-87,1	263.056	81,3
TOTALE GENERALE	8.255.828	9.599.636	16,28	13.246.013	38,0	10.417.418	-21,4	10.110.948	-2,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (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 si articola per funzioni-obiettivo, raggruppate in aree omogenee di attività.

Prima notazione è con riguardo all'evoluzione dei *trends* di spesa nel quinquennio considerato. Flette la spesa stanziata per la sicurezza sociale che nell'anno 1995 stanzia 1.378 miliardi in meno di quanto autorizzato nel '93 [anno di maggiore disponibilità finanziaria].

E' un dato questo che assume particolare rilievo per quanto sul contenimento di spesa hanno influito in modo determinante provvedimenti di principio assunti in sede nazionale orientati progressivamente a restringere i margini riservati al finanziamento della spesa sanitaria facendo altresì gravare sui bilanci regionali i travalicamenti dai tetti fissati.

Sempre nel 1995 espongono invece una rilevante crescita gli stanziamenti destinati alle attività produttive [+702 mld] rispetto al '94 che, viceversa registra la minore percentuale realizzativa del quinquennio.

L'andamento della spesa nel 1994 invero, si rivela negativo anche per le restanti aree di intervento, soprattutto se raffrontato al '93, con uno scarto complessivo su tale anno del 21,4%.

Con riferimento al 1995, gli stanziamenti definitivi per aree di intervento, assumono una composizione percentuale ove il 68% [6.895 mld] è riservato alle spese per la sicurezza sociale ivi compresa l'assistenza sanitaria; il 12,8% è la parte accordata ai servizi per il territorio [1.294 mld]; mentre le attività produttive con 1.000 miliardi, si collocano percentualmente al 9,9%, cui seguono le spese per la cultura, scuola, formazione professionale, al 2,2% [231 mld] e le spese per altri interventi con il 2,7% [268 mld]. Ascende a 4,4% [442 mld] la quota percentualmente assegnata ai servizi istituzionali e all'amministrazione generale.

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

TAB 17/PU

OBIETTIVI DI INTERVENTO
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1991 - 1995

SERVIZI ISTITUZIONALI ED AMMINISTRAZIONE GENERALE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	54,18	45,90	20,49	23,99	73,41
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	55,34	70,38	62,25	76,98	74,45
Capacità d'impegno	(I/Sco)	97,19	54,52	26,39	22,03	98,20
Indice di economia	(E/Sco)	2,81	45,48	73,61	77,97	1,80
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	62,38	-37,62	27,96	-45,06	3,41
OBIETTIVO OPERATIVO 1 - ATTIVITA' PRODUTTIVE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	12,36	17,63	13,52	23,00	15,06
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	13,08	18,67	13,86	23,08	20,73
Capacità d'impegno	(I/Sco)	86,29	78,28	91,44	97,84	36,95
Indice di economia	(E/Sco)	13,71	21,72	8,56	2,16	64,06
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	30,48	2,79	-1,00	-14,10	-2,27
OBIETTIVO OPERATIVO 2 - SERVIZI DEL TERRITORIO						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	19,71	16,46	13,77	34,53	24,96
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	20,66	17,95	16,12	35,14	31,60
Capacità d'impegno	(I/Sco)	88,62	79,86	62,57	95,49	55,58
Indice di economia	(E/Sco)	11,38	19,77	37,43	4,51	44,42
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	14,93	22,12	-20,60	-9,82	0,40
OBIETTIVO OPERATIVO 3 - SICUREZZA SOCIALE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	74,33	73,12	58,62	85,57	78,90
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	74,33	80,99	71,04	85,58	79,52
Capacità d'impegno	(I/Sco)	99,99	94,13	79,68	99,98	99,09
Indice di economia	(E/Sco)	0,01	5,87	21,08	0,02	0,91
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-40,14	9,26	81,26	-53,15	42,13
OBIETTIVO OPERATIVO 4 - CULTURA, SCUOLA, FORMAZIONE PROFESSIONALE, TEMPO LIBERO						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	31,52	37,92	17,26	38,70	38,33
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	31,78	40,02	18,04	42,47	44,26
Capacità d'impegno	(I/Sco)	98,12	87,73	91,97	76,05	73,63
Indice di economia	(E/Sco)	0,50	46,59	3,23	14,49	6,10
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	3,36	-22,24	36,65	-26,71	-3,61
OBIETTIVO OPERATIVO 5 - INTERVENTI COMUNI AI VARI SETTORI						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	5,79	2,86	2,45	6,83	9,72
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	7,54	2,90	2,45	7,55	9,72
Capacità d'impegno	(I/Sco)	19,65	48,36	100,00	0,80	99,67
Indice di economia	(E/Sco)	80,35	51,64	0,00	99,20	0,33
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-2,28	-2,15	-0,64	-7,72	-8,66

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto Regione Puglia (anni vari)

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 aree di intervento, i suesposti indici gestionali confermano sostanzialmente fenomeni intimamente collegabili alla natura della spesa.

Qualora gli interventi si sostanzino in attività di investimento, le complessità procedimentali si riflettono nelle percentuali di realizzazione. Questo il caso di "Attività produttive" [Area. II^] e "Servizi al territorio" [Area III^]. Nel complesso gli indicati settori espongono, nella media del periodo, un indice apprezzabile di realizzazione nella: capacità di impegno pari al 78%, mentre la velocità di cassa non va oltre il 17,8% nel primo caso e 76,4% [capacità d'impegno] e 24,2% [velocità di cassa] nel secondo caso. Da dire però che, quanto a capacità di impegno, le suindicate percentuali mostrano una consistente flessione nell'ultimo anno 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 non vanno oltre l'80% mentre la capacità di impegno si colloca mediamente intorno al 90% [Sicurezza sociale]. 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 rispetto ai reali fabbisogni.

Con il suesposto quadro di riferimento si possono verificare con più compiutezza la gestione di quei settori di intervento in cui più esplicitamente emerge la capacità di indirizzo, programmazione e coordinamento rimessa alla funzione legislativa regionale, con ciò rispondendo al compito di maggior rilievo che la legge n.20 del 1994 ha attribuito alla Corte con riferimento al versante regionale.

2. La politica agricola

Il programma Operativo, Plurifondo nel sottoprogramma FEOGA, misura 4.3.6, prevede la costituzione di un osservatorio sul mondo rurale e sul sistema agroindustriale della Puglia quale supporto alla Regione in materia di politica agricola, sia nella fase programmatoria che di valutazione dei risultati.

Con delibera della Giunta Regionale n.7445 del 17 dicembre 1996, l'osservatorio è

stato costituito con una convenzione tra la Regione e l'Istituto Nazionale di Economia Agraria [INEA].

Dalla documentazione elaborata dal predetto osservatorio e dalla relazione di esecuzione al P.O.P. Puglia 1994 - 1999 [aggiornata al 31.3.1997], curata dall'area di coordinamento delle politiche comunitarie possono trarsi alcune caratteristiche socio-economico dell'agricoltura in Puglia.

L'agricoltura pugliese è caratterizzata da una estrema varietà di situazioni produttive, direttamente legate a una differenziazione territoriale che vede la contrapposizione di aree montane e svantaggiate, quali le Murge, il Gargano ed il Sub-Appennino Dauno, a una notevole estensione di ambienti pianeggianti più ricchi e con alti livelli di produttività [Tavoliere delle Puglie, Valle Ofantina, Sud-Est Barese, Arco Jonico Tarantino].

Dal punto di vista strutturale la polverizzazione aziendale resta un elemento di forte debolezza del sistema: le aziende con meno di 5 ettari incidono per circa l'84% sul totale e coprono poco più di un quarto della superficie agricola. Le aziende con oltre 50 ettari costituiscono appena l'1% del totale e coprono quasi il 30% della superficie.

Procedendo ad una analisi per comparti produttivi occorre evidenziare, in primo luogo, che la ripartizione della produzione lorda vendibile [PLV] agricola regionale risulta sostanzialmente eguale tra le coltivazioni erbacee e quelle legnose [rispettivamente 46% e 43% - media triennio 1993-1995].

Gli allevamenti zootecnici, prevalentemente concentrati nelle aree interne, incidono sulla PLV agricola regionale con una quota oscillante tra il 10 e l'11%.

La Puglia è tra le principali Regioni italiane produttrici di ortaggi e frutta: nel 1995 il 17,8% della produzione italiana di patate ed ortaggi e oltre il 50% di quella di uva da tavola si è concentrata in Puglia.

La Regione è anche la massima produttrice di olio di oliva [43% della produzione nazionale].

L'espansione territoriale e produttiva di tali colture è stata favorita da una crescente importanza degli sbocchi esteri, basti pensare che nel 1995 il 19,6% della frutta e ben il 21,3% dei legumi e ortaggi freschi esportati dall'Italia provenivano dalla Puglia.

L'attività agrituristica, intesa come ricezione, ospitalità ed eventuale vendita di

prodotti agricoli di provenienza aziendale, rappresenta una valida integrazione del reddito agricolo.

L'agriturismo è disciplinato dalla legge nazionale n.730/85 e dalla L.R. n.34/85 ed è destinatario di fondi comunitari attraverso la misura 4.2.1 del P.O.P. che permette la ristrutturazione dei locali presenti in azienda ai fini dell'offerta turistica. Nella prima fase di attuazione del P.O.P. sono state ristrutturate 158 aziende di cui 14 trasformate in agricampeggio.

Nell'elenco regionale degli operatori agrituristici, istituito con l'art.5 della citata legge regionale n.34/85, risultano iscritti ad oggi n.437 operatori nel territorio regionale.

2.1. Organizzazione amministrativa

L'Assessorato Agricoltura, foreste, caccia e pesca, nell'attuale organizzazione dell'amministrazione regionale e in attesa che venga data attuazione alla recente legge regionale n.7/8 del 1997, che ridisegna i moduli organizzativi, comprende una struttura centrale, il settore agricoltura e alimentazione, e uffici periferici [Ispett. Prov.li dell'Agricoltura IPA, Uffici Agricoli di Zona UAZ, Ispett. Prov.li Alimentazione IPAL, Ispett. Ripartimentali delle Foreste IRIIF].

Il settore forestazione è invece gestito dall'ispettorato regionale delle foreste, facente capo al medesimo Assessorato. Il personale assegnato in totale agli uffici centrali e periferici ammonta a 721 unità, di cui 90 presso gli uffici centrali [comprese le unità dislocate presso l'ufficio bonifiche, l'ufficio usi civici e l'osservatorio per le malattie delle piante]. Delle 90 unità in servizio presso gli uffici centrali 20 hanno qualifica dirigenziale.

E' evidente lo squilibrio tra numero dei dirigenti e restante personale, che sono in un rapporto di 1/3,5.

Ciò ha indubbi riflessi negativi nei tempi di definizione delle istruttorie di competenza [la cui trattazione ovviamente non rientra nelle competenze dirigenziali] che rappresentano un aspetto problematico della gestione.

Per alcune misure del P.O.P. Puglia 1994-1999 non si è potuto procedere all'adozione delle delibere di impegno delle risorse finanziarie perché non si era conclusa la fase di istruttoria tecnica.

Sulla necessità di una maggiore dotazione di personale delle qualifiche intermedie

per consentire un'accelerazione della fase istruttoria dei procedimenti di cui si occupa la struttura, che si caratterizzano per il gran numero di domande presentate da selezionare, si è espresso il Comitato di Sorveglianza del Q.C.S. 1994/1999 nelle riunioni del 5 -6 dicembre 1996.

Constatata l'inerzia della Regione al riguardo, la suindicata esigenza è stata ribadita dal medesimo Comitato nella successiva riunione del 17 maggio 1997.

L'auspicio è che non tardi ulteriormente ad attivarsi l'assessorato al personale per una distribuzione del personale, sia in termini quantitativi che di qualifica, che tenga conto degli effettivi carichi di lavoro.

Manca nel settore una diffusa delega di funzioni a favore degli enti sub-regionali [Province, Comuni e Comunità montane].

Va rilevato, peraltro, che per le uniche materie oggetto di delega [L.R.. 29/83 per la concessione dell'indennità compensativa e L.R. 24/90 per la concessione delle provvidenze a favore di aziende danneggiate da avversità atmosferiche] il rispetto dei tempi procedurali non è migliore: nonostante la delega della fase istruttoria ai comuni e alle province i tempi di erogazione degli aiuti restano lunghi.

Il Governo regionale ha sottoposto al Consiglio un disegno di legge per la revisione della normativa in materia di interventi in agricoltura [quasi un testo unico] e la contestuale delega di funzioni a Province, Comuni e Comunità montane.

2.2. Gestione dei programmi agricoli A) Fondi statali ex lege n.752/86 e successive leggi di rifinanziamento

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. Alla Puglia sono spettati 84,3 miliardi sulla base della seguente ripartizione.

TAB 18/PU

LEGGE N. 46 DEL 1995

I° 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	39.129
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	45.586
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 [AC 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; in particolare il d.l. 20 novembre 1995 n. 491 ha rifinanziato il d.l. 727/1994 convertito con la già citata legge 46/95.

A valere sullo stanziamento di 875 miliardi, 700 ne sono stati assegnati alle Regioni. Con deliberazione CIPE del 21 dicembre 1995 alla Puglia sono stati assegnati 92,2 miliardi sulla base della seguente ripartizione:

TAB 19/PU

LEGGE N. 46 DEL 1995

II° RIPARTO FONDI ASSEGNATI ALLE REGIONI PER L'ANNO 1995

(in milioni)

REGIONI	PARAMETRO	IMPORTO
Piemonte	6,079	42.553
Liguria	1,999	13.993
Lombardia	6,546	45.822
Veneto	6,486	45.402
Emilia Romagna	8,124	56.868
Toscana	6,128	42.896
Umbria	2,798	19.586
Marche	3,591	25.136
Lazio	7,285	50.995
Abruzzo	5,908	41.356
Molise	3,593	25.151
Campania	12,608	88.256
Puglia	13,175	92.225
Basilicata	6,654	46.578
Calabria	9,026	63.182
TOTALE	**100,000**	**700.000**

FONTE: delibera CIPE 21 dicembre 1995

Quanto al 1996, anche il settore 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 578 del 5 novembre 1996] 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.

2.2.1. Segue: B) finanziamento e gestione della politica agricola regionale

Nella seguente tabella è rappresentato lo stato di attuazione dei suddetti finanziamenti, per gli anni 1995 e 1996: sono riportati in maniera aggregata, gli impegni e le erogazioni delle predette risorse secondo le linee programmatiche perseguite dalla Regione a seguito della vigente legislazione regionale [l.r. n.54/81, di approvazione dei programmi regionali di settori] e in conformità ai piani di settore nei comparti dell'olivicoltura, viticoltura, ortoflorofrutticoltura, tabacchicoltura, zootecnia e forestazione approvati con delibera del Consiglio regionale n.1158 del 15.3.1990.

Inoltre, uno specifico capitolo di spesa è stato finalizzato al cofinanziamento di iniziative nazionali ed interregionali.

TAB 20/PU

INTERVENTI PROGRAMMATI IN AGRICOLTURA - RIFINANZIAMENTO L. 46/1995
GESTIONE ANNI 1995-1996

(in milioni)

SETTORI DI INTERVENTO	STANZIAMENTI					IMPEGNI						PAGAMENTI DI CASSA					
	1995	1996	TOTALE (A)	96/95 %	A/Y %	1995	1996	TOTALE (B)	96/95 %	B/A %	B/X %	1995	1996	TOTALE (C)	96/95 %	C/A %	C/Z %
REGOLAMENTI COMUNITARI	-	1.000	1.000	100,00	0,57	-	379	379	100,00	37,90	0,26	-	267	267	100,00	26,70	0,29
SERVIZI DI SVILUPPO	1.400	7.120	8.520	408,57	4,83	1.400	5.994	7.394	328,14	86,78	5,04	500	1.747	2.247	249,40	26,37	2,44
AIUTI ALLA GESTIONE	15.580	16.106	31.686	3,38	17,95	12.102	9.027	21.129	-25,41	66,68	14,40	-	312	312	100,00	0,98	0,34
INVESTIMENTI AZIENDALI	47.059	47.210	94.269	0,32	53,40	46.909	37.265	84.174	-20,56	89,29	57,38	40.284	35.584	75.868	-11,67	80,48	82,23
PROMOZIONE E MARKETING	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INFRASTRUTTURE	13.713	16.064	29.777	17,14	16,87	11.996	12.331	24.327	2,79	81,70	16,58	2.500	7.943	10.443	217,72	35,07	11,32
STRUTTURE DI TRASFORMAZIONE	-	1.500	1.500	100,00	0,85	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ATTIVITA' FORESTALI	6.568	3.225	9.793	-50,90	5,55	6.300	3.000	9.300	-52,38	94,97	6,34	3.125	-	3.125	-100,00	31,91	3,39
			Y					X						Z			
TOTALE	84.320	92.225	176.545	9,38	100,00	78.707	67.996	146.703	-13,61	83,10	100,00	46.409	45.853	92.262	-1,20	52,26	100,00

Fonte: Assessorato regionale per l'agricoltura (situazione al 4/4/1997)

Dai suindicati dati si rileva che la somma di 1 miliardo, pari allo 0,57% del totale, è stata allocata nel bilancio quale quota di partecipazione regionale per l'attuazione di progetti cofinanziati dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

La somma complessiva di 8.520 milioni di lire, pari al 4,82% della disponibilità totale, è stata destinata all'attuazione dei servizi di sviluppo agricolo tra essi giova ricordare i contributi ordinari e straordinari all'ex I.R.I.I.P. di Foggia per programmi di attività [L.R. n.56/79], gli interventi per la gestione delle aziende e dei campi sperimentali, le spese per l'attuazione del Piano regionale di difesa attiva delle colture agrarie [L.R. n.32/80], i contributi in favore degli organismi di difesa delle produzioni agricole [L.R. n.9/82] ed il concorso nelle spese di funzionamento del Consorzio interregionale per la formazione di Divulgatori agricoli di Metaponto [L.R. n.5/83].

La somma di 31.686 milioni, pari al 17,95% di quella totale, ai c.d. aiuti alla gestione con le seguenti modalità: trasferimento di somme all'Ersap per pagamento concorso regionale interessi sia per operazioni di credito agrario di esercizio [per spese di lavorazione poste in essere da Cooperative, Associazioni di Produttori e Società miste L.R. n.11/88], sia per prestiti concessi alle Cooperative per anticipazioni ai soci conferenti [L.R. n.5/77]; pagamento in favore di Comuni, Province e Comunità Montane degli oneri relativi all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura; spese per collaborazioni nel campo dell'assistenza agli utenti di motori agricoli [L.R. n.30/82]; pagamento concorso regionale per operazioni di credito agrario di esercizio [art.11 L. n.910/66]; pagamento concorso regionale negli interessi per credito di esercizio alla pesca ed acquacoltura [L.R. n. 57/81].

La complessiva somma di 94.269 milioni, pari al 53,40% di quella totale, che rappresenta la percentuale più alta, è stata destinata agli investimenti aziendali, così, per esempio, alla concessione di contributi in c/capitale in favore di operatori ed associazioni per l'attuazione degli interventi del programma regionale per il comparto zootecnico; al pagamento delle annualità correnti per contributi in conto interessi in favore di cooperative ed imprenditori agricoli per opere di miglioramento fondiario; al pagamento di preammortamenti ed eventuali annualità pregresse per contributi in conto interesse in favore di cooperative ed imprenditori agricoli per opere di miglioramento fondiario; al pagamento di preammortamenti ed eventuali annualità pregresse per contributi in conto

interessi in favore di privati per acquisto di terreni finalizzati all'arrotamento o alla formazione della proprietà coltivatrice [leggi regionali n.66/80 e 53/81].

Nel bilancio regionale non è stata iscritta alcuna somma per l'attuazione degli interventi volti a favorire la commercializzazione e la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari ed agro-industiali pugliesi.

La complessiva somma di 29.777 milioni, pari al 16,86% della spesa totale, è stata destinata alle infrastrutture ed in particolare al finanziamento di interventi per la manutenzione ordinaria e l'esercizio delle opere pubbliche di bonifica ed irrigazione [art.13 L.R. n.54/80] e per la gestione degli impianti irrigui regionali; al pagamento delle rate dei mutui contratti dai consorzi di Bonifica per la manutenzione delle opere di bonifica regionale e le spese per la manutenzione ed esercizio dell'Acquedotto rurale della Murgia Barese e Tarantina.

La somma di 1,5 miliardi [0,85% di quella totale] è stata destinata alle strutture di trasformazione ed esattamente per il pagamento di contributi in c/interessi per la concessione di agevolazioni creditizie nel settore delle strutture ed infrastrutture e per il ripianamento di esposizione debitorie di cooperative e loro consorzi [L.R. n.20/79].

La somma di 9.793 milioni [85,55% di quella totale] è stata finalizzata al finanziamento di interventi forestali [comprensivi delle varie indennità dovute] sui boschi esistenti; per la gestione dei vivai regionali; per la lotta fitosanitaria. Una quota di risorse è stata stanziata per il pagamento delle indennità di occupazione dei terreni occupati per i rimboschimenti.

Nella fase di attuazione dei programmi, e quindi in sede consuntiva, le scelte programmatiche, evidenziate dalla destinazione delle risorse, trovano sostanziale conferma, atteso che impegni e pagamenti ne rispettano la percentuale di composizione.

Dalla tabella riportante i totali per il 1995 - 1996 risulta, tuttavia, evidente come a fronte di livelli di impegno discreti [83%] i pagamenti siano decisamente modesti [52,2%], fatta eccezione per il settore degli investimenti aziendali in cui l'ammontare dei pagamenti [84.174 milioni] e degli impegni [84.174 milioni] è buono il rapporto agli stanziamenti [94.269 milioni], risultando, pertanto una capacità di impegno [rapporto

impegni/assegnazioni] pari all'89,2% e una capacità di spesa [rapporto pagamenti/assegnazioni] pari all'80,4%.

2.2.2. Segue: C) ulteriori risorse statali

Nella seguente tabella, relativa alle ulteriori risorse statali assegnate al settore agricoltura, nell'esercizio finanziario 1995, sono esposti gli andamenti di impegni e pagamenti, raffrontati alle relative assegnazioni, per i diversi obiettivi.

TAB 21/PU

POLITICA AGRICOLA
GESTIONE ULTERIORI RISORSE STATALI
ANNO 1995

(in milioni)

PROGRAMMI	STANZIAMENTI (A)	IMPEGNI (B)	PAGAMENTI (C)	B/A %	C/A %
Fondi per avversità atmosferiche	78.151	61.527	41.543	78,73	53,16
Fondi per spese di indagini statistiche in agricoltura	89	89	89	100,00	100,00
Fondi legge 423/81	834	834	834	100,00	100,00
Fondi per la zootecnia	4.244	3.817	3.760	89,94	88,60
Fondi per lo sviluppo in montagna leggi: n. 72/75 e n .843/78	4.472	4.472	2.630	100,00	58,81
Interventi concorso interessi mutui migl. fond. legge 125/75	2.500	44	44	1,76	1,76
TOTALE	**90.290**	**70.783**	**48.900**	**78,40**	**54,16**

Fonte: Assessorato agricoltura e foreste Regione Puglia

Come risulta evidente dalla tabella le maggiori assegnazioni sono quelle per avversità atmosferiche [78.151 ml].

In presenza di eccezionali eventi atmosferici avversi che si verificano sul territorio regionale [trombe d'aria, gelate, grandinate, alluvioni, etc.] l'Assessorato all'agricoltura accerta se i danni provocati alle colture siano di tale entità da determinare le condizioni per la richiesta di emanazione del decreto di declaratoria dell'esistenza del carattere di eccezionalità dell'evento avverso da parte del Ministero delle Risorse Agricole,

Alimentari e Forestali al fine di consentire agli operatori agricoli aventi diritto di richiedere le provvidenze contributive e creditizie previste dalla legge.

Le modalità di intervento sono varie: contributi in conto capitale, prestiti di soccorso, prestiti con abbuono, corso interessi per proroga delle cambiali agrarie, concorso interessi per mutui decennali per ripristino strutture aziendali danneggiate e/o per ripianamento passività.

La sintesi dei dati sopra riportati consente di formulare qualche considerazione d'insieme: anche qui la percentuale di impegno in rapporto agli stanziamenti, come pure la capacità di spesa [rapporto pagamenti/assegnazioni] sono gli indicatori più significativi sui quali misurare la performance regionale.

Applicando i suddetti indicatori di funzionalità ai dati riportati in tabella risulta relativamente alle assegnazioni per avversità atmosferiche una discreta capacità di impegno, pari al 78,7%, ma una modesta capacità di spesa, pari al 53,1%.

Le proporzioni restano all'incirca le stesse se consideriamo i totali: 78,3%, come capacità di impegno e 54,1% quale capacità di spesa.

2.2.3. Segue: D) Fondi comunitari

Per una disamina più approfondita dei fondi comunitari si rinvia all'apposito paragrafo. Qui si riferirà esclusivamente sugli interventi comunitari nel settore agricolo.

Il primo Quadro comunitario di sostegno [QCS] 1989 - 1993 ha previsto, per la Puglia, quale metodologia d'intervento nel settore agricolo, il Programma operativo plurifondo [POP] obiettivo 1 e obiettivo 5a, con finanziamento FEOGA che rappresenta il fondo strutturale storico per l'agricoltura.

Nella prima tabella che segue sono riportati i dati finanziari complessivi del suddetto intervento [FEOGA] , per il periodo di programmazione 1989 - 1993, con dati aggiornati al 31.12.1996. Impegni e pagamenti sono rapportati agli stanziamenti previsti, distinti per quota U.E. e costo complessivo del programma, comprensivo della quota nazionale.

TAB 22/PU

AGRICOLTURA - fondi comunitari
PROGRAMMAZIONE 1989-1993
ANNO 1996

F.E.O.G.A.					
INTERVENTO	**COSTO PROGRAMMA**	**QUOTA U.E.**	**IMPEGNI AL 31/12/1996**	**PAGAMENTI AL 31/12/1996**	**DATA DI AGGIORNAMENTO**
	MECU		*MILIONI*		
POP 1989-1993 Obiettivo 1 (*)	53,437	33,447	87.074	47.084	31.12.1996
Obiettivo 5a	22,356	11,824	43.365	22.932	31.12.1996
TOTALE	**75,793**	**45,271**	**130.439**	**70.016**	

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

(*) il costo del programma comprende la quota U.E.: (33,447) e la quota nazionale (19,990)

Per il 1989 e il 1990 sono utilizzati solo i fondi riguardanti l'obiettivo 5a, dal 1991 la gestione riguarda anche l'obiettivo 1.

Il Q.C.S. 1989-1993 è ancora in fase di attuazione avendo la Commissione disposto la proroga degli impegni di spesa al 31.12.1996 e la proroga dei pagamenti al 31.12.1997.

Nella tabella che segue sono riportati i risultati della gestione al 31.12.1996.

TAB 23/PU

AGRICOLTURA - Q.C.S. 1989-1993
FEOGA - obiettivi 1 e 5a
GESTIONE ANNO 1996

(in milioni)

Q.C.S. 1989/1993	RESIDUI INIZIALI	STANZIAMENTI		IMPEGNI	PAGAMENTI		(5)/(2) %	RESIDUI DA RIPORTARE	RESIDUI PERENTI	R. PERENTI REISCRITTI
		Competenza (1)	Cassa (2)	(3)	Competenza (4)	Cassa (5)				
obiettivo 1	51.271	-	51.271	-	-	3.269	6,38	48.002	-	-
obiettivo 5a	31.933	-	31.933	-	-	14.192	44,44	17.741	-	-
TOTALE	**83.204**	-	**83.204**	-	-	**17.461**	**20,99**	**65.743**	-	-

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

Il Q.C.S. regionale 1994 - 1999, nell'individuare gli assi prioritari d'intervento, concentra i finanziamenti sulle azioni già avviate e finanziate con programmi precedenti o che si integrano con i programmi multiregionali e di collaborazione interregionale.

Prevede un finanziamento FEOGA, confluito nel POP 1994 - 1999 [I° triennio], per 339.016 milioni, con il quale la Regione intende superare le principali difficoltà che condizionano la competitività delle produzioni agricole, la stabilità del reddito e l'occupazione del settore.

Azioni organiche coordinate sono pensate per modificare l'assetto produttivo e il grado di integrazione agro-alimentare-industriale, perseguendo due orientamenti:

- adeguare le produzioni alle possibilità di collocamento sul mercato;
- ottenere prodotti di qualità a costi competitivi e nel rispetto dell'ecosistema.

Interventi sono rivolti all'ammodernamento delle strutture sia aziendali che associative, concernenti la trasformazione, lavorazione e commercializzazione dei prodotti.

Sono anche previsti interventi per dotare di servizi civili [acqua, strade, elettricità, telefono] le zone rurali per favorire la permanenza degli abitanti e lo sviluppo di attività agrituristiche.

Nella tabella che segue sono riportati i dati finanziari complessivi del suddetto intervento [FEOGA], per il primo triennio del periodo di programmazione 1994 -1999.

TAB 24/PU

AGRICOLTURA - P.O.P. 1994-1999
FEOGA - Programmazione, gestione I° TRIENNIO
Situazione al 31 dicembre 1996

(in milioni)

FEOGA											
PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE							
U.E.	STATO	REGIONE	TOTALE	Trasferimenti Regionali al Beneficiario Finale				Gestione beneficiario finale			
				IMPEGNI	PAGAMENTI	A/Y	B/Y	IMPEGNI	PAGAMENTI	C/Y	D/Y
			(Y)	(A)	(B)	%	%	(C)	(D)	%	%
339.016	158.999	43.704	541.719	279.810	101.260	51,7	18,7	185.476	79.636	34,2	14,7

Fonte:dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

(*) importo comprensivo delle assegnazioni previste per le misure 2.3. (mecu 8,600), 3.1. (mecu 18,680), 3.2. (mecu 7,320) programmate e non disponibili (decisione Commissione C.E. del 22.5.1995)

Come risulta dalla tabella che precede per l'intero sottoprogramma FEOGA le spese effettuate dai beneficiari finali ammontano al 31.12.1996 a 79.636 milioni, pari al 14,7% dell'intera programmazione 1994-1996.

Il livello di spesa non può dirsi, dunque, soddisfacente ,sia se rapportato ai dati di previsione, sia rispetto all'ammontare degli impegni assunti, pari a 185.476 milioni, per una percentuale del 34,2%.

Un esame delle cause che ostacolano un migliore utilizzo delle risorse comunitarie è svolto nel paragrafo relativo alla gestione dei fondi Comunitari. Qui basti ricordare l'indilazionabile necessità di razionalizzazione della struttura regionale.

Riferendo sull'organizzazione dell'Assessorato agricoltura, foreste caccia e pesca si è richiamata l'attenzione sulla non equilibrata composizione del personale ivi assegnato [nella struttura centrale dirigenti e restanti personale sono in rapporto di 1/3,5].

Peraltro, sulla necessità di una maggiore dotazione di personale delle qualifiche intermedie, che tenga conto degli effettivi carichi di lavoro, per una rapida conclusione delle istruttorie si è espresso più volte il Comitato di sorveglianza, da ultimo nella seduta del 17.5.1997.

E' necessario che, senza indugio, si dia attuazione alla recente legge di riorganizzazione n.78 del 1997, perché la Regione sia pronta ad assolvere il più impegnativo ruolo che le assegna la recente riforma introdotta dal d.lgs. n.143 del 4 giugno 1997, in attuazione della legge delega n.59 del 15 marzo 1997.

Indispensabile è poi un monitoraggio costante fisico, finanziario e qualitativo degli andamenti delle misure per rapide correzioni di rotta, che consentano di risolvere rapidamente frizioni e ostacoli procedurali ovvero di trasferire risorse finanziarie verso misure più dinamiche.

2.3. Decreto legislativo n. 143 del 4.6.1997

La legge 15 marzo 1997 n.59 di "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" definisce un quadro di riforma che modificando radicalmente il nostro ordinamento porta ad un potenziamento del ruolo delle Regioni.

Non è senza significato che il primo decreto attuativo della riforma, decreto

legislativo n. 143 del 4.6.1997, riguardi proprio il settore dell'agricoltura, costituzionalmente attribuita alle Regioni.

Con il suddetto decreto è soppresso il Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali [art.1] ed è istituito il Ministero per le politiche agricole.

Alle Regioni sono attribuiti tutti i compiti ancora svolti dal soppresso Ministero in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione. Le Regioni potranno esercitarli direttamente o mediante delega od attribuzioni alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e funzionali.

Al neocostituito Ministero per le politiche agricole, alleggerito delle competenze gestionali [salve quelle tassativamente indicate dall'art.2 del decreto legislativo], è riconosciuto il ruolo di "centro di riferimento degli interessi nazionali" in materia agricola, forestale e agroalimentare, compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con quella comunitaria, nonché funzioni di rappresentanze degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie.

Conseguentemente saranno trasferite alle Regioni i beni, le risorse finanziarie, umane, strumentali non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Le Regioni, per effetto della riforma assumono, pertanto, un ruolo primario in agricoltura, concorrendo all'elaborazione della politica agricola comune e provvedendo alla sua attuazione sul territorio con competenze gestionali esclusive

3. La politica per l'ambiente. Organizzazione e competenze dell'Assessorato all'ambiente

La tutela dell'ambiente, come già precisato nelle premesse metodologiche, non è di competenza di un unico assessorato; pertanto, per maggiore chiarezza nell'analisi della spesa si è ritenuto di esaminare distintamente la gestione di competenza dell'Assessorato all'ambiente da quella di tutela delle acque e difesa del suolo, di competenza di uno specifico settore dell'Assessorato ai lavori pubblici [settore risorse naturali]. Il ridisegno organizzativo che andrà ad attuarsi sulla base della legge n.7/8 del 4.2.1997 potrà essere l'occasione per verificare l'opportunità di un più puntuale accorpamento di competenze per consentire l'individuazione di omogenei centri di imputazioni dei costi e responsabilità gestorie.

L'Assessorato all'ambiente della Regione Puglia si compone di due distinti comparti: l'ufficio smaltimento rifiuti ed il settore ecologia, ciascuno dei quali suddiviso in due settori.

Le competenze del primo comparto, l'ufficio smaltimento rifiuti, attengono all'attuazione della legislazione nazionale e comunitaria in materia di smaltimento rifiuti e trovano concreta attuazione sia nell'iniziativa legislativa regionale, che nella funzione di pianificazione, indirizzo e coordinamento.

Sul piano operativo, invece, la Regione Puglia ha delegato alle province sia l'approvazione dei progetti relativi agli impianti di smaltimento dei rifiuti sia la concessione delle relative autorizzazioni.

Con la legge regionale del 3.10.86 n.30, la Regione ha adottato il piano regionale triennale per lo smaltimento rifiuti, delegando alla Province le funzioni di cui all'art. 6, lettere c] e d] del D.P.R. 10.9.82 n. 915 [approvazione dei progetti e degli elaborati tecnici riguardanti gli impianti di smaltimento rifiuti; concessioni delle autorizzazioni relative), nonché l'attività di controllo sullo smaltimento dei rifiuti ai sensi dell'art.7 del medesimo D.P.R..

La Regione gestisce, invece, direttamente l'esportazione e l'importazione di rifiuti [regolamento C.E.E. 1.2.93 n. 259, D.L. 6.9.96 n.462 e l. 11.11.96 n. 575]; le procedure semplificate in materia di riutilizzo dei rifiuti [D.L. n. 462/96]; le procedure semplificate per lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi [art. 1, 3 co., D.L. 462/96] e la tenuta del catasto dei rifiuti speciali di cui all'art. 3 della l. 475/88, per il tramite delle competenti Camere di commercio a partire dall'anno 1996 [D.P.C.M.: 6.7.95].

Come già detto, l'ufficio smaltimento rifiuti si compone di due distinti settori. Al primo, competente in materia di rifiuti speciali è attribuita anche la gestione dei programmi relativi al PTTA, ENVIREG - POP, la gestione della banca dati relativa alle imprese che operano nel settore dello smaltimento rifiuti, nonché la bonifica dei siti inquinati.

Al secondo, è attribuita la cura e l'attuazione di specifiche normative che, pur attenendo allo smaltimento di rifiuti speciali, in parte interferiscono con lo smaltimento dei rifiuti solidi.

I due settori di livello dirigenziale fanno capo ad un Ufficio di Coordinamento cui

competono altresì attribuzioni in materia di esportazione, importazione e riutilizzo rifiuti [afferenti ad apposita unità operativa] nonché l'attività connessa alla gestione del personale e agli affari generali.

Complessivamente l'Ufficio smaltimento rifiuti si compone di n.14 unità, di cui n.3 dirigenti.

Anche il Settore Ecologia, è ripartito in due uffici: ufficio parchi e riserve naturali e ufficio per la tutela dell'aria dall' inquinamento.

Le più significative funzioni del Settore che ha una vasta area di competenze sono, per quanto riguarda l'Ufficio parchi:

- attuazione delle leggi regionali n.26/85 [tutela dei litorali], L. n.57/90 [Autorità per l'Adriatico L. n.979/82 [parchi e riserve marine], L. n.283/89 [tutela del mare dall'inquinamento];

- attività istruttoria relativa a interrogazioni, interpellanze, esposti, denunce, nonché relazioni con istituzioni pubbliche e private aventi competenze in materia ambientale;

- predisposizione di atti, schemi di legge, regolamenti, piani e programmi per l'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie e statali;

- vigilanza e controllo legati all'attuazione del PTTA 89/91 - Area Nuova Occupazione;

- gestione, vigilanza e controllo del PTTA 94/96 -

- gestione, vigilanza e controllo relativa al POP '91/93 - misura 5.6 ."Parchi in aree depredate di Bari";

- programmazione, attuazione, vigilanza e controllo relativa al POP '94/99 - misure 7.3.9 e 7.3.10;

- coordinamento del progetto " Bioitaly", gestione software, amministrativa e contabile e rapporti con i referenti scientifici [Ministero Ambiente e ENEA];

- predisposizione di cartografia relativa alle aree protette nazionali e regionali

- competenze derivanti dalle leggi regionali n.50/75 [istituzione di parchi naturali attrezzati], n.8/77 [istituzione delle riserve naturali], n.21/80 [modifiche ed integrazioni alla l.r. n.50/75 ed istituzione del "Parco naturale attrezzato Portoselvaggio" e dalla l. n.394/91 [legge quadro sulle aree protette].

Le predette competenze sono svolte da n.5 unità di personale di cui si compone l'ufficio.

L'Ufficio per la tutela dell'area dall'inquinamento [composto di 6 unità], si occupa invece dell'attuazione del D.P.R. n.203/88 in materia di qualità dell'aria e delle autorizzazioni necessarie alla costituzione di nuovi impianti industriali [artt. 6,12,13,15 e 17 del citato D.P.R.]; dell'attività istruttoria in materia di qualità dell'aria; P.T.T.A. 1989/91-programma DISIA e DERISP; PTTA 1994/96 - programma Aree Urbane; programma comunitario ENVIREG; interventi SINA; programmazione, attuazione, vigilanza e controllo relativa al POP 94/99 - misure 7.3.7 e 7.3.8; compatibilità ambientale progetti POP 1994/99; adempimenti relativi alla valutazione dell'impatto ambientale di cui alla l. n.349/86; rappresentanza dell'assessorato ambiente in seno alla Commissione per il programma comunitario LEADER; rappresentanza della Regione in seno al Comitato Tecnico consultivo per il piano di risanamento delle aree a rischio di Brindisi, Taranto e Manfredonia; rete di rilevamento dell'aria; rapporti con le altre istituzioni pubbliche e private aventi competenza in materia di tutela dello ambiente.

L'ufficio lamenta la scarsità di personale assegnata al Settore Ecologia [n.20 unità, di cui n.10 addette ai servizi generali] che creerebbe difficoltà, nella gestione dei vari programmi, e soprattutto nell'attività di vigilanza e controllo degli stessi. Fra l'altro al predetto ufficio non è più preposto dal 1994 alcun responsabile tecnico in possesso di laurea in chimica o in biologia.

Riguardo all'attività di controllo interno non esiste a tutt'oggi alcun organismo che se ne occupi con sistematicità.

Soltanto per quanto attiene alle misure relative ai POP, di competenza dell'assessorato all'Ambiente, un'attività di monitoraggio è svolta attraverso la partecipazione di un proprio rappresentante nel Comitato di sorveglianza del quadro comunitario di sostegno [istituito ex art.7 legge regionale 20.2.95 n.3] e per quanto attiene alla tutela della qualità dell'aria, attraverso il Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico CRIAP [istituito con legge regionale 16.5.85. n.31]. Per quest'ultimo nel conto consuntivo 1995 sono stati stanziati, in conto competenza, 200 milioni sui quali, però, non è stato effettuato alcun pagamento nè impegno. Allo stesso modo per quanto attiene alle spese di gestione del sistema monitoraggio degli

inquinamenti ambientali e relativa banca dati, nell'esercizio 1995 non risulta effettuato alcun pagamento nè impegno pur essendovi una disponibilità di cassa pari a lire 901.161.000.

Deve ritenersi, pertanto, che nessuna attività sia stata svolta nel corso dell'esercizio finanziario in esame, nè dal CRIAP nè dall'Assessorato all'ambiente per il monitoraggio degli inquinamenti ambientali.

3.1. Attuazione del P.T.T.A. 1989/91

Con la legge 28/8/1989 n.305, la spesa per l'ambiente diviene attività programmata che coinvolge diversi livelli istituzionali, e trova il proprio strumento strategico in un piano triennale nel quale sono definiti tanto gli obiettivi, quanto le risorse necessarie.

Il primo piano triennale è stato approvato nell'agosto del 1990, ma la prima parziale ripartizione dei finanziamenti è slittata a quasi la metà del 1992 e, pertanto, le assegnazioni figurano nel bilancio regionale soltanto a partire dallo stesso anno.

Il piano triennale 1989/91 risulta articolato in 11 programmi operativi cui sono affluite risorse finanziarie in gran parte coordinate dal Ministero dell'ambiente; a parte di essi, è interessata anche la Puglia, che risulta invece esclusa dai programmi INFEA [informazione ed educazione ambientale], PRONAC [protezione della natura] e RICSA [ricerca scientifica sull'ambiente].

Si espone di seguito lo stato di attuazione dei diversi programmi relativi al piano triennale 1989/91, precisando sin d'ora che la maggior quota dei finanziamenti è quella destinata alla realizzazione dei programmi SMAR.

3.1.1. Segue: programma SMAR

Gli interventi compresi nel programma generale " Smaltimento Rifiuti" [S.R.U.] sono finanziati ai sensi dell'art. 1 ter. della legge 441/87 e dell'art. 6 della legge 305/89.

La Puglia approva, infatti, il primo piano per lo smaltimento dei rifiuti urbani, previsto dalla citata legge 441/87 soltanto con deliberazione del Consiglio regionale del 30.6.1993 n.251.

L'elaborazione del piano interviene dopo un lungo e laborioso procedimento iniziato nel 1988 e che si conclude soltanto nel 1993. Conseguentemente il programma

SMAR. confluisce nel PTTA con gli originari finanziamenti.

Il piano regionale SRU si pone l'obiettivo di ottimizzare i costi globali e di assicurare l'igiene pubblica e la tutela ambientale.

In attuazione del suddetto piano la Puglia approva in data 13 agosto 1993 la legge regionale n. 17 sulla " Organizzazione del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani". La predetta legge stabilisce che il piano regionale è da riferire ad un periodo di 19 anni [1993/2011] e che la Giunta regionale relazioni ogni 3 anni sullo stato di attuazione dello stesso. Per le stesse finalità è istituito il "Comitato Tecnico scientifico per lo smaltimento dei rifiuti", presieduto dall'Assessore regionale competente con funzioni anche di proposta e parere alla Giunta regionale [art. 4].

Tale Comitato è stato costituito con atto della Giunta regionale n. 1313 dell'1.4.1996, integrato con successivo atto n.5840 del 21.11.1996 a seguito di rinuncia di uno dei componenti. Esso si è insediato solo in data 27.11.1996 a seguito del completamento delle procedure previste in materia di disciplina sulle nomine regionali, di cui alla l.r.n.3/93. Dal suo insediamento ad oggi, il comitato si è riunito quattro volte.

La legge fissa anche i criteri in base ai quali procedere alla localizzazione, progettazione, realizzazione e gestione degli impianti. La successiva l.r. n. 23/95 indica quale termine ultimo per l' individuazione dei siti da parte dei Comuni il 31/7/95, mentre la più recente l.r. 18/7/96 n. 13 prevede, ai fini del monitoraggio dei rifiuti, la costituzione di una " Conferenza di bacino tra i Sindaci dei Comuni" da convocarsi almeno ogni 6 mesi da parte del Sindaco del Comune nel cui ambito ricade la localizzazione del sito [art.2]. L'art. 7 della citata legge prevede, inoltre, che sia la Giunta regionale a stabilire ogni anno i criteri per la destinazione e l'utilizzo dei fondi che pervengono alla Regione ai sensi dell'art. 3, 27 co. della legge n. 549/95 ed individua gli interventi ammessi a finanziamento. Per quanto attiene al finanziamento di tali progetti, la Regione Puglia con l.r. 22/1/97 n. 5, relativa alla regolamentazione del tributo speciale per il deposito di discarica dei rifiuti solidi , istituito dall'art.3, 24 co, l. 28/12/95 n. 549, ha pensato all'istituzione di un apposito "fondo" costituito dal 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota spettante alle Province, di cui almeno il 50% deve essere destinato dal Consiglio regionale [con legge di bilancio] a finanziare i progetti dei Comuni nel campo dello smaltimento dei rifiuti.

A distanza di oltre 3 anni dall'approvazione del Piano regionale la sua attuazione stenta a concretizzarsi.

Ciò anche a causa delle opposizioni dei Comuni interessati alle scelte localizzative degli impianti di smaltimento, che spesso hanno attivato un contenzioso davanti al giudice amministrativo.

Le inevitabili conseguenti situazioni di emergenza sono state fronteggiate, ricorrendo a provvedimenti eccezionali.

Con decreto del Ministero dell'Ambiente 12.12.91, sono ammessi a finanziamento 10 interventi per un totale di 31.400 milioni, di cui 26.800 milioni da finanziare ex art. 1 ter, l. n.441/87 e 4.600 milioni ex art. 6 l. n.305/89.

Nessun intervento di quelli finanziati con la legge n. 441/87 è stato attivato, e con l'art. 1, 6° co, della legge 23/12/92 n. 498 [che ha convertito il D.L. n. 33/ '92] è stata disposta la sospensione della concessione dei mutui da parte della Cassa DD.PP.. Ciò, da un lato, ha reso inefficaci le iniziative assunte dai Comuni più solleciti nell'adozione degli atti preliminari, dall'altro, ha fermato l'azione di quegli Enti Locali che non avevano ancora adottato atti utili all'attivazione delle risorse.

Per quanto attiene, invece, ai finanziamenti assegnati ex art.6 legge n. 305/89 alla provincia di Taranto ed al Comune di Brindisi [complessivi 4.600 milioni, con deliberazione CIPE 3/8/90] per la realizzazione di interventi in aree ad elevato rischio ambientale iscritti nel bilancio regionale di previsione 1991 [cap. 2032350 in entrata - cap. 0621096 in uscita], sono impegnati dalla Giunta regionale con provvedimento n. 4804 del 24/7/92.

L'intervento della provincia di Taranto ottiene un'ulteriore finanziamento integrativo [2.300 ml], a valere sui fondi comunitari del programma ENVIREG, di cui la quota di anticipazione del 25% [575 ml] è trasferita alla Regione il 4/11/94. Purtroppo la provincia di Taranto non perfeziona atti definitivi utili ad attivare l'intervento, e perde l'intero finanziamento [complessivi 4.600 ml]. La quota statale è revocata con l'Ordinanza PCM dell'8/11/94, relativa all'emergenza socio-economico-ambientale in Puglia ed assegnata alla disponibilità del Commissario delegato, così come tutte le altre risorse non utilizzate di cui alla legge 441/87, mentre la quota di fonte comunitaria, revocata con Decreto direttoriale in data 14/1/97 del Direttore del servizio A.R.S. del

Ministero dell'ambiente, è portata in compensazione per gli altri interventi Envireg in corso di realizzazione.

Ne consegue che dei fondi assegnati nell'ambito del P.P.T.A. 1989/91, solo quelli previsti ex art. 6 l. n.305/89 a favore del Comune di Brindisi [2.300 ml] sono pervenuti al beneficiario originario: infatti, a seguito dell'attivazione dell'intervento, lo Stato ha accreditato alla Regione la somma complessiva del finanziamento in data 31/12/92, la quale con delibera della Giunta n. 919 del 31/3/95, ha provveduto a liquidare al Comune di Brindisi il 30% [690 ml], come previsto dall'art. 4 dello stesso decreto di finanziamento del 12/12/91.

L'intervento dell'Ente Locale, da ultimo citato, attualmente in fase di completamento, ha ricevuto un'ulteriore quota di finanziamento di 5.600 milioni a valere sui fondi comunitari del programma ENVIREG, di cui la Regione ha riscosso un'anticipazione del 25% [1.400 ml] in data 18/11/94 e ne ha versato il 25% [850 ml] al Comune interessato in data 31.3.'95.

A seguito di variante di perizia, adottata con atto della Giunta comunale n. 426 dell'11/7/96, il quadro economico dell'intervento risulta così definito:

- fondi nazionali P.P.T.A. 89/91	lire 2.300.000.000
- fondi comunitari Envireg	lire 4.255.000.000
Totale intervento	lire 6.555.000.000

Relativamente al programma ENVIREG dal conto consuntivo 1995 risultano pagate lire 4.971.750.000 su una disponibilità di cassa di lire 37.116.680.000, di cui lire 34.491.680.000 in conto residui, tuttavia le rendicontazioni definitive del citato programma dovranno essere presentate alla sua conclusione [31/12/97].

3.1.2. Segue: programma DERISP

Il programma prevede la realizzazione di tre specifici interventi:

1. CO.CE.BIT. S.r.l. Brindisi - ristrutturazione dei processi produttivi a rischio industriale - 1.380 milioni;

2. ILVA S.p.A. Taranto - impianto industriale di iniezione diretta di carbone fossile polverizzato negli alto forni -2.200 milioni;

3. STAREC S.r.l. Brindisi - tecniche metodologiche ed operative per l'auditing

ambientale - 1.020 milioni.

I primi due interventi sono stati interamente realizzati dai soggetti titolari, e agli stessi sono state interamente liquidate le somme previste nel finanziamento, secondo le modalità previste nella convenzione stipulata con la Regione Puglia.

Con riferimento al secondo intervento, si precisa che, essendo stata liquidata la somma di 1.540 milioni [saldo finale] con delibera G.R. n.3617/96 essa non è riportata fra i pagamenti di cui alla successiva tabella.

Per quanto attiene al terzo intervento, la Regione non ha ancora provveduto a liquidare il saldo finale [306 ml] in quanto sono ancora in corso verifiche da parte della Regione congiuntamente al Ministero dell'ambiente.

3.1.3. Segue: programma DISIA

Il soggetto attuatore del programma DISIA, ricompreso nel PTTA 1989/91 è il Comune di Bari, destinatario diretto dei fondi del Ministero dell'ambiente. Con riguardo a tale programma pertanto la Regione ha provveduto solo a recuperare, nel programma regionale relativo al PTTA 1994/96 le economie rinvenienti dall'attuazione dell'intervento in questione, per una somma complessiva pari a 654 milioni.

3.1.4. Segue: programma SINA

Per quanto attiene al programma SINA non risulta ancora effettuato alcun accreditamento a favore della Regione Puglia, in quanto quest'ultima, con delibera del Consiglio regionale n 126 del 24/9/96 ha richiesto al competente Ministero la revoca del finanziamento di 6.000 milioni [PTTA '94/96] e la contestuale riassegnazione per analogo intervento.

3.1.5. Segue: programma NOC

Sul bilancio regionale 1991 [cap. 0621100] "Intervento straordinario per il programma generale NOC "- art. 12 legge 305/89 risulta iscritta la complessiva somma di 27.000 milioni.

Con D.M. 28/12/91 è stato finanziato il programma NOC per complessivi 22.319 milioni.

L'ordinanza del PCM 8/11/94 dispone la revoca degli interventi per 20.219

milioni e pertanto con reversale n. 1289/93 la Regione accerta e riscuote, solo la somma residua di 2.100 milioni [riguardanti la provincia di Taranto].

Poichè tale somma, come risulta dal rendiconto 1993, non è stata impegnata nei termini di legge, è stata reiscritta come economia di spesa nel bilancio '95 , in termini di competenza e di cassa [deliberazione G.R. n.3065/26/6/95] e contestualmente si è provveduto alla liquidazione dell'anticipazione del 30% dell'intero finanziamento [630 ml].

Con tali premesse a riguardo dei descritti programmi, é la seguente tabella che ne ricostruisce per gli anni 1992-1995 il finanziamento e la gestione.

TAB 25/PU

PIANO TRIENNALE PER LA TUTELA AMBIENTALE
1989 - 1991 CON AGGIORNAMENTO AL 1995

(in milioni)

SMALTIMENTO RIFIUTI (SMAR)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	4.000	0	0	0	4.000	STANZIAMENTI	4.000	0	0	0	4.000
MASSA RISCUOTIBILE	8.600	4.600	2.300	2.300	17.800	MASSA SPENDIBILE	8.600	4.600	4.600	4.600	22.400
ACCERTAMENTI	0	0	0	0	0	IMPEGNI	0	0	0	0	0
RISCOSSIONI (cassa)	0	2.300	0	0	2.300	PAGAMENTI (cassa)	0	0	0	690	690
RESIDUI A FINE '95						PERENZIONI					0

SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE AMBIENTALE (SINA)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	1.000	0	0	0	1.000	STANZIAMENTI	1.000	0	0	0	1.000
MASSA RISCUOTIBILE	7.000	6.000	6.000	6.000	25.000	MASSA SPENDIBILE	7.000	6.000	–	–	13.000
ACCERTAMENTI	0	0	0	0	0	IMPEGNI	0	0	0	0	0
RISCOSSIONI (cassa)	0	0	0	0	0	PAGAMENTI (cassa)	0	0	0	0	0
RESIDUI A FINE '95					0	PERENZIONI					

DELOCALIZZAZIONE E RISTRUTTURAZIONE PROCESSI PRODUTTIVI (DERISP)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	20.000	0	0	0	20.000	STANZIAMENTI	20.000	0	0	0	20.000
MASSA RISCUOTIBILE	24.600	1.845	553	553	27.551	MASSA SPENDIBILE	24.600	4.600	4.600	3.118	36.918
ACCERTAMENTI	0	0	0	0	0	IMPEGNI	0	0	0	0	0
RISCOSSIONI (cassa)	2.755	1.292	0	0	4.047	PAGAMENTI (cassa)	0	0	1.482	1.272	2.754
RESIDUI A FINE '95					0	PERENZIONI					0
RESIDUI ELIMINATI											

TOTALE PROGRAMMI

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	25.000	0	0	0	25.000	STANZIAMENTI	25.000	0	0	0	25.000
MASSA RISCUOTIBILE	40.200	12.445	8.853	8.853	70.351	MASSA SPENDIBILE	40.200	15.200	9.200	7.718	72.318
ACCERTAMENTI	0	0	0	0	0	IMPEGNI	0	0	0	0	0
RISCOSSIONI (cassa)	2.755	3.592	0	0	6.347	PAGAMENTI (cassa)	0	0	1.482	1.962	3.444
RESIDUI A FINE '95					0	PERENZIONI					0
RESIDUI ELIMINATI					0						

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Puglia, in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendiconti

LEGENDA: massa riscuotibile (stanziamenti di competenza + residui attivi); massa spendibile (stanziamenti di competenza + residui passivi)

I suesposti dati mostrano la difficoltà della Regione nell'attivarsi concretamente e celermente per la realizzazione dei progetti e conseguentemente evidenziano una modestissima capacità di spesa. Per lo SMAR nel corso del quadriennio 1992-'95 risultano effettuati pagamenti nel solo esercizio 1995 [690 ml], sebbene i relativi finanziamenti siano stati riscossi già nel corso del 1993.

Inoltre, poichè le risorse finanziarie sono assegnate in base a piani pluriennali, l'impostazione ed attuazione degli interventi scontano la precarietà previsionale delle stesse stime, con ripercussioni sull'impostazione dello stesso bilancio regionale, destinato ad essere oggetto di continui aggiustamenti.

Le medesime considerazioni valgono anche per i restanti programmi.

In particolare per il DERISP la massa spendibile iniziale pari a 24.600 milioni nel 1992, a seguito di un minore accertamento di 20.000 milioni nel 1993, si è ridotta a 4.600 milioni, dei quali al termine del 1995 risultano liquidati solo 2.754 milioni.

3.2. Attuazione del P.T.T.A. 1994/96

Il programma triennale per la tutela ambientale 1994/96, approvato con deliberazione CIPE del 21.12.'93, individua le linee di intervento, in campo ambientale, in sei aree programmate a riguardo delle quali é stato ripartito il complessivo finanziamento di 142 miliardi.

La seguente tabella riporta le risorse assegnate a ciascuna area di intervento nonché i relativi finanziamenti programmati dalla Regione Puglia in attuazione della suddetta delibera CIPE:

TAB 26/PU

P.T.T.A. 1994/1996
RIPARTIZIONE CIPE DEL 21/12/'93 - PROGRAMMAZIONE REGIONALE

(in milioni)

RIPARTIZIONE CIPE			PROGRAMMAZIONE			
INTERVENTI	FINANZIAMENTO (A)	(A)/(Y) %	STANZIAMENTI (B)	(B)/(Y) %	(B) - (A) val. ass.	(B)/(A) %
Bacini idrografici	24.875	17,50	52.022	19,43	27.147	109,13
Aree urbane	15.900	11,18	17.200	6,42	1.300	8,18
Aree a rischio ambientale	65.000	45,72	133.570	49,88	68.570	105,49
Aree naturali protette	1.130	0,79	30.059	11,23	28.929	2.560,09
Aree di sviluppo occupazionale	34.051	23,95	32.560	12,16	-1.491	-4,38
Area nazionale	1.200	0,84	2.365	0,88	1.165	97,08
TOTALE (Y)	**142.156**	**100,00**	**267.776**	**100,00**	**125.620**	**88,37**

Fonte: ripartizione CIPE (deliberazione 21/12/'93) - dati forniti dalla Regione Puglia

I suesposti dati mostrano come, nella ripartizione delle risorse, ad essere privilegiato é l'intervento "Aree a rischio ambientale" percentualmente pari al 45,7% del totale, seguito da " Aree di sviluppo occupazionale" [23,6%] e da "Bacini idrografici" [17,5%]. La Regione, in sede di programmazione, ha ulteriormente incrementato la percentuale delle risorse da attribuire al primo intervento [+4,16%], così come alle "Aree naturali protette" [+10,44%], e ai "Bacini idrografici" [+1,93%] mentre l'Area "Sviluppo occupazionale" subisce uno scarto percentuale dell'11,79% rispetto alla ripartizione del CIPE.

Nel complesso in sede di programmazione le risorse che la Regione destina alle sei Aree di intervento risultano incrementate di 126 miliardi [+88,37%].

Il P.T.T.A prevede l'obbligo per le Regioni di pronunciarsi sulla riproposizione ovvero sulla revoca degli interventi che risultino non avviati o avviati e bloccati e la Puglia ne ha certificato l'esistenza per complessivi 241.143 milioni.

Tutte le risorse rinvenienti dalle indicazioni di revoca, in sede di programma regionale, devono essere riallocate su altri interventi, nel rispetto del vincolo della legge di spesa da cui derivano.

Nei successivi sotto-paragrafi é esposta la disarticolazione delle risorse finanziarie destinate dalla Regione Puglia a tutte le sei Aree di intervento.

3.2.1. Segue: programmi "SMAR", "Bacini idrografici" e "Aree a rischio ambientale"

Per quanto riguarda il campo dello smaltimento rifiuti, e della bonifica dei siti inquinati, il Piano regionale prevede la suddivisione del territorio pugliese in 18 bacini di utenza, per ognuno dei quali si mira a realizzare la raccolta differenziata di RSU e il corretto smaltimento dei rifiuti [soprattutto per quei bacini di utenza ancora privi di propri impianti di smaltimento].

Il Piano regionale prevede, inoltre, la realizzazione anche di cinque impianti di termodistruzione RSU.

Per il perseguimento delle predette finalità la Regione intende operare utilizzando ed integrando le risorse finanziarie offerte sia dal PTTA. '94/96 che dai POP. 1994/99 della cui ripartizione se ne dà conto nella seguente tabella:

TAB 27/PU

PTTA 1994/1996
" SMAR"- "BACINI IDROGRAFICI"- "AREE A RISCHIO AMBIENTALE"
FINANZIAMENTI

(in milioni)

NUOVE RISORSE			
AREA PROGRAMMATA	**INTERVENTI**	**IMPORTO**	**FONTE**
1. Bacini idrografici	4 bonifiche	4.240	L.283/'89
2. Aree a rischio ambientale	3 bonifiche	7.700	L.305/'89 art.6
3. Aree sviluppo occupazionale	rifiuti PMI	2.500	L.305/'89 art.9
4. Area nazionale	sensibilizzazione	1.200	L.305/'89 art.12
SUBTOTALE		**15.640**	
PRECEDENTI ASSEGNAZIONI			
FONTE	**INTERVENTI**	**IMPORTO**	**NOTE**
5. FIO 1986/'88	Incrementare R.S.U. - TA	20.109	CONFERMATI
6. L.441/'87	a) Adeg. vecchi impianti	21.843	CONFERMATI
	b) Realiz. nuovi impianti	33.477	RIALLOCATI
7. L.441/'87	Impianti trattam. R.S.U.	5.677	COMPETENZA STATO
8. L.67/'88	Bonifica sito inquinato	4.000	RIALLOCATI
9. L.160/'88	Compostaggio R.S.U.	15.000	COMPETENZA STATO
10. L.305/'89	Centro rifiuti industriali	2.300	CONFERMATI
SUBTOTALE		**102.406**	
TOTALE		**118.046**	

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia

Dal quadro esposto risulta che per quanto attiene le risorse derivanti da precedenti leggi di spesa, sono stati confermati interventi per complessive 44.252 milioni, mentre sono state riallocate risorse finanziarie pari a 58.154 milioni, di cui 20.677 milioni riguardavano originariamente interventi di esclusiva competenza statale, non realizzati.

Sebbene il Piano regionale '94/96 preveda l'utilizzazione di tutti i fondi, di cui sopra, in realtà nella disponibilità del bilancio della Regione è rimasta una minima parte di essi.

Le risorse di cui ai punti 1, 6b, 8 e 10 [complessive 44.017 milioni] sono state assegnate nella disponibilità del Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale in Puglia con ordinanza P.C.M. 8.11.'94.

Di tali risorse il Commissario-Prefetto di Bari ne ha utilizzate 19.540 milioni, secondo quanto previsto nei propri programmi stralcio di interventi per l'emergenza. La rimanente quota di 24.477 milioni [tutti relativi al punto 6b] è tuttora nella disponibilità del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Puglia, nominato nella persona del Presidente della Giunta regionale con O.P.C.M. n. 2450 del 27.6.'96.

Risultano, inoltre bloccate le risorse di cui ai punti 2 e 3 [complessivi 10.300 milioni] da parte del Ministero dell'Ambiente in attesa sia della definizione del "piano di risanamento" delle Aree a rischio ambientale, di competenza statale, sia delle modifiche che la Regione dovrebbe apportare al programma regionale sullo "Sviluppo occupazionale ambientale".

Per quanto attiene, infine, alle risorse di cui al punto 4, in sede di approvazione ministeriale del programma regionale, sono state ridotte a 700 milioni.

Ne consegue che le risorse relative all'attuazione del PTTA '94/96 nel settore R.S.U. e bonifica dei siti inquinati, attualmente disponibili sono sole 63.329 milioni contro i 118.046 milioni iniziali.

Ciò sia perchè parte dei fondi sono stati trasferiti al Commissario delegato, perchè non ancora realizzato dalla Regione nessun intervento di quelli previsti nel PTTA '89/91, sia perchè il Ministero dell'Ambiente non ha ancora provveduto a tutt'oggi all'elaborazione dei piani nazionali in materia di risanamento delle aree a rischio ambientale.

3.2.2. Segue: programmi " Aree urbane ", " Aree naturali protette " e " Sviluppo occupazionale ambientale nel Mezzogiorno "

Per l'area programmata "Aree urbane", in origine il PTTA '94/96 ha previsto un finanziamento di 17.200 milioni, ridotti successivamente a 15.900 milioni.

A tale finanziamento è da aggiungere il residuo finanziamento proveniente da interventi del PTTA 1989/91 ed in particolare 654 milioni per un intervento del programma DISIA da realizzarsi dal Comune di Bari.

Per quanto attiene agli interventi programmati, la Regione risulta soggetto attuatore del solo "Piano regionale della qualità dell'aria" per un importo di 1.000 milioni, mentre al Comune di Bari sono assegnati 7.900 milioni [3 interventi], al Comune di Foggia 3.500 milioni [4 interventi], e al Comune di Taranto 3.500 milioni [3 interventi].

Per quanto attiene all'intervento a carico della Regione lo stesso è stato inserito nel POP. 1994/99, sotto-misura 7.3.7, con un ulteriore finanziamento di lire 1.000 milioni.

Sulla base della documentazione trasmessa dai singoli soggetti attuatori, la Regione ha provveduto a certificare lo stato di avanzamento degli interventi secondo procedure previste dalla delibera CIPE. 21.12.93 e a trasferire ai relativi Comuni le anticipazioni già corrisposte dal Ministero dell'Ambiente.

Con riferimento all'area programmata "Aree naturali protette", per la quale il finanziamento complessivo ammonta a 1.130 milioni, nel 1995 risulta impegnata la somma complessiva di 1.121 milioni, quale residuo di stanziamento '94 [cap. 0581030/95] a valere sui fondi PTTA '94/'96.

Anche il finanziamento di 34.051 milioni assegnato per l'attuazione degli interventi regionali relativi allo "Sviluppo occupazionale ambientale sul Mezzogiorno" è stata iscritta nel bilancio di previsione 1995 con deliberazione della Giunta regionale n.2319 del 5.6.'95. L'intera somma, quale residuo di stanziamento '95, è stata impegnata nel bilancio del 1996 [deliberazione G.R. n.8275/96]. Il Ministero ha trasferito alla Regione solo il 5% dello stanziamento [431 milioni circa] per l'attuazione di quegli interventi per i quali vi è stata approvazione senza prescrizione, mentre il trasferimento degli stessi ai beneficiari [Amministrazioni provinciali di Brindisi e Lecce] non é ancora avvenuto.

3.2.3. Segue: le disposizioni della legge 23.12.1996 n.662 in materia di P.T.T.A

Il comma 104 dell'art.2 della legge 23.12.1996 n.662 prevede che le Regioni, entro il termine di 60 gg., a decorrere dal 31.12.1996, debbano proporre al Ministro dell'Ambiente la destinazione ad altri interventi del documento regionale di programma delle risorse non utilizzate e per le quali non sono stati completati gli adempimenti di cui al punto 5.1.4 della deliberazione CIPE 21.12.1993, nell'ambito del PTTA '94/'96.

Il successivo decreto legge 11.2.1997 n.3, con il terzo comma dell'art.1, ha sostituito il predetto termine di 60 gg. di cui al citato comma 104, con la formulazione "... di intesa con le Regioni interessate...". La Regione Puglia non ha formulato alcuna proposta entro il predetto termine di 60 gg e solo a seguito della mancata conversione in legge del d.l.3/97 [G.U. del 13.3.1997], la Puglia ha attivato l'iter necessario per definire la propria proposta, in attuazione della norma di cui alla legge.662/96. L'Assessorato all'ambiente già nel mese di gennaio 1997 si è attivato per la definizione degli adempimenti di competenza, per addivenire ad una compiuta verifica sullo stato di attuazione del PTTA '94/96, come risulta dai verbali degli incontri tenutisi con gli altri Assessorati interessati e dalla deliberazione della Giunta regionale n.2191 del 30.4.97, trasmessa a questa Corte dallo stesso Assessorato.

Con tale ultima deliberazione la Regione, dopo aver esaminato lo stato di attuazione del PTTA '94/96, propone al Consiglio regionale di:

- integrare il programma originario "Bacini idrografici" con altri interventi già finanziati con leggi di spesa ambientale ed in corso di attuazione e completamento;

- confermare l'utilizzazione delle risorse di cui all'art.1 della legge.441/87 per la realizzazione degli impianti di smaltimento RSU pari a 24.385 milioni, inoltrando alla Cassa DD.PP le istanze di finanziamento presentate dai Comuni titolari sulla base dell'avvenuta approvazione, fino alla concorrenza delle risorse disponibili [v. decreto P.G.R. del 24.12.96].

- confermare la realizzazione degli interventi previsti nel PTTA '94/96 relativamente alle aree programmate "Aree urbane", "Aree naturali protette", "Sviluppo occupazionale ambientale" e "Area nazionale";

- destinare 700 milioni rinvenienti dalla mancata realizzazione di un presidio depurativo [legge 283/89] al finanziamento del programma straordinario per la

depurazione e collettamento delle acque reflue di cui all'art.6 del d.l. 67/97;

- confermare gli interventi relativi al programma di emergenza ambientale definito dal Prefetto di Bari per un importo di 20.000 milioni, e quello relativo all'Area a rischio ambientale di Brindisi per un importo di 8.000 milioni, chiedendone l'inserimento nel programma straordinario di cui all'art.6 del decreto legge n.67/97;

- individuare ulteriori interventi urgenti e cantierabili a termine di una ricognizione e valutazione degli interventi stessi di intesa con gli Enti Locali interessati.

Per quanto attiene, poi, al disposto di cui al comma 107 della più volte citata legge 662/96, non risulta che il Ministero all'Ambiente abbia ancora rideterminato, per il triennio 1997/99, l'assegnazione delle risorse di cui alla tabella 4 della delibera CIPE 21.12.1993, in favore della Regione Puglia.

Si ricorda che le predette risorse, assegnate alle aree a rischio ambientale di Brindisi e Taranto, e destinate al finanziamento dei "piani di risanamento" delle citate aree a rischio, ancora in fase di elaborazione e definizione da parte del Ministero dell'ambiente [programma ARIS] non risultano ancora trasferite alla Regione.

3.3. P.O.P. Puglia 1994/1999

L'Assessorato all'ambiente della Regione Puglia ha competenza anche in merito alla gestione della "misura 7.3" del sotto-programma 7 [infrastrutture di supporto attività economiche] relativa al POP 1994/99.

All'Assessorato in questione, infatti, è assegnata la programmazione, l'attuazione ed il controllo delle sotto-misure 7.3.1, 7.3.7, 7.3.8, 7.3.9 e 7.3.10.

Per le sotto-misure 7.3.2, 7.3.3 e 7.3.4 l'Assessorato ha invece competenza solo in materia di programmazione, mentre l'attuazione ed il controllo spettano all'Assessorato ai lavori pubblici.

Infine il settore Risorse naturali si occupa della programmazione e del controllo anche di alcune sotto-misure [7.1.2, 7.1.3, 7.3.5 e 7.3.6] dell'asse Q.C.S. n.6 relative ai P.O.P. '94/99, la cui gestione, invece, è affidata all'E.A.A.P. ed alle Amministrazioni municipali.

La seguente tabella espone i dati relativi alla programmazione, controllo e attuazione delle suindicate sotto-misure di competenza dei predetti Assessorati, rinviando ogni ulteriore approfondimento sulla gestione del P.O.P '94/99 a quanto esposto nel paragrafo relativo ai fondi di provenienza comunitaria.

TAB 28/PU

POLITICA PER L'AMBIENTE
P.O.P. 1994 - 1999 - MISURE FERS
ANNO 1996

(in milioni)

Sottomisura	Interventi	Previsioni programma 1994/1999 (a)	Impegni (b)	% b/a	SPESE DEL BENEFICIARIO FINALE					
					Spese effettuate (c)	% c/a	% c/b	Previsioni di spesa al 31.12.1997 (d)	% d/a	% d/b
7.1.2	Risanamento reti di distribuzione idrica	32.000	32.000	100,0	0	-	-	7.000	21,9	21,9
7.1.3	Potenziamento strutture acquedottistiche	80.000	42.500	53,1	0	-	-	8.000	10,0	18,8
7.3.1	Banca dati tossicologica e prodotti derivati	4.800	3.800	79,2	1.400	29,2	36,8	2.280	47,5	60,0
7.3.2	Attuazione Piano Regionale Smaltimento Rifiuti	83.200	77.652	93,3	0	-	-	15.000	18,0	19,3
7.3.3	Piattaforma smaltimento rifiuti	9.200	0	0,0	0	-	-	0	-	-
7.3.4	Bonifica siti inquinati	28.000	17.280	61,7	0	-	-	4.300	15,4	24,9
7.3.5	Impianti depurazione a servizio centri urbani	108.400	0	0,0	0	-	-	0	-	-
7.3.6	Rete fognatura nera a servizio dei centri urbani	86.800	66.675	76,8	0	-	-	26.000	30,0	39,0
7.3.7	Monitoraggio qualità dell'aria	12.400	2.000	16,1	0	-	-	700	5,6	35,0
7.3.8	Disinquinamento acustico e atmosferico nelle grandi città	24.000	10.000	41,7	0	-	-	3.500	14,6	35,0
7.3.9	Tutela e conservazione aree naturali protette	40.000	20.000	50,0	0	-	-	7.000	17,5	35,0
7.3.10	Valorizzazione e fruizione aree naturali protette	19.200	7.000	36,5	0	-	-	4.000	20,8	57,1
TOTALE		**528.000**	**278.907**	**52,8**	**1.400**	**0,3**	**0,5**	**77.780**	**14,7**	**27,9**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

I suesposti dati evidenziano che al 31.12.1996, a fronte di finanziamenti da programma per 528.000 milioni, la Regione Puglia ha impegnato il 52,8% delle risorse, mentre i pagamenti dei beneficiari finali non raggiungono neppure l'1% delle risorse stesse; l'unica spesa erogata infatti, risulta quella relativa alla sotto-misura 7.3.1. il cui beneficiario finale è la stessa Regione Puglia [1.400 milioni].

Ciò comporta che, per il primo triennio [1994/96], la Regione si è limitata ad impegnare delle somme sulle quali non ha effettuato alcun pagamento e che dovrebbe riuscire nel solo anno 1997, ad erogare il 38% dell'intero finanziamento, così come disposto dal Ministero del Tesoro, per non rischiare di perderlo totalmente e, conseguentemente, di rinunciare agli interventi stessi.

Anche le previsioni di spesa per il 1997 però, non superano il 14,7% degli stanziamenti [77.780 milioni].

Il notevole ritardo nell'attuazione dei programmi del Piano Operativo Plurifondo é sicuramente in relazione anche ai tempi tecnici previsti dalla legislazione per l'espletamento delle gare e l'elaborazione delle graduatorie finali, che hanno occupato quasi tutto il 1996 allungando inevitabilmente i tempi di attuazione dei programmi stessi.

Con riguardo alle sotto-misure esaminate, l'approvazione del relativo bando di gara avviene con deliberazione, cui segue la fase di presentazione delle istanze entro i 30 gg. successivi alla pubblicazione del bando.

Sulle istanze viene svolta una prima verifica di ammissibilità, che nel caso di esito negativo comporta l'introduzione di una fase dialettica con il soggetto interessato che può presentare controdeduzioni entro 15 gg., sulle quali l'Ufficio regionale deve esprimersi entro ulteriori 30 gg.

Inoltre, se l'intervento comporta un investimento superiore a 5.000 milioni, è necessario acquisire, entro 30 gg., anche il parere di uno specifico nucleo di valutazione, oltre a quello per gli interventi in aree sensibili dal punto di vista ambientale.

Soltanto dopo l'acquisizione dei predetti pareri può finalmente essere approvata la graduatoria degli interventi ammessi a finanziamento, sulla quale è ancora possibile, entro 30 gg. dalla pubblicazione presentare ricorsi ed opposizioni da parte dei soggetti interessati.

Ne consegue che per le sotto-misure [come è avvenuto per la 7.3.2 e la 7.3.4] per

le quali sia necessario acquisire i pareri di specifici organi, e/o avverso le quali vengono presentati ricorsi di opposizioni, l'iter procedurale assume tempi eccessivamente lunghi.

3.4. La tutela delle acque e la difesa del suolo

L'attività di studio, ricerca e progettazione nel campo delle acque e della difesa del suolo è affidata al settore Risorse naturali, istituito presso l'Assessorato ai lavori pubblici della Regione Puglia con legge regionale 19.12.1983 n.24.

Il settore Risorse naturali si compone, a sua volta, di 3 Uffici distinti aventi rispettivamente competenza nelle seguenti materie:

- infrastrutture di igiene ambientale [reti idriche, fognanti e impianti di depurazione] secondo le competenze risultanti dalla legge 319/76;

- difesa del suolo secondo le competenze di cui alla legge 183/89;

- uso razionale delle risorse idriche, secondo le competenze attribuite alle Regioni dalla medesima legge 36/94.

All'interno del settore è anche istituito il Comitato tecnico per le risorse idriche, quale organo di consulenza della Giunta regionale nelle materie disciplinate dalla legge regionale 24/83.

Il relativo regolamento, approvato con deliberazione della Giunta n.10682 dell'11.12.1985 non prevede alcuna convocazione del Comitato a scadenze temporali periodiche, ma esso si riunisce mediamente una volta al mese.

Non esiste, invece, alcun organo che effettui sistematicamente un'attività di monitoraggio o controllo sull'attuazione degli interventi, tranne che per i soli P.O.P..

L'unica forma di controllo attuata si basa sulla verifica dei rendiconti amministrativi presentati dai soggetti attuatori dei progetti al fine della liquidazione delle quote di finanziamento, che avviene su stati di avanzamento.

3.4.1. Segue: programmi pluriennali di attuazione

La legge regionale 19.12.83 n.24 rappresenta per la Puglia la legge fondamentale in materia di tutela ed uso delle risorse idriche e di risanamento delle acque. In essa è prevista la redazione, da parte della Giunta regionale, del "piano regionale di risanamento delle acque" da aggiornare ogni tre anni mediante l'emanazione di programmi pluriennali

di intervento, articolati in piani annuali esecutivi [artt.3 e 6 l.r.n.24/83].

Attraverso l'emanazione dei predetti piani la Regione dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi:

- assicurare le risorse idriche idonee per gli usi plurimi, nell'ambito delle politiche di corretto uso dell'acqua;

- regolare le immissioni e gli scarichi che hanno quali ricettori, diretti o mediati, il mare, le pubbliche fognature, il suolo ed il sottosuolo;

- tutelare la falda idrica sotterranea.

I programmi di intervento devono essere predisposti entro il mese di giugno dell'anno precedente a quello a cui si riferiscono ed approvati dal Consiglio regionale contestualmente al bilancio regionale [art.7 l.r.n.24/83, come modificato dall'art.1 della l.r. n.5/93].

La legge regionale inoltre, per quanto attiene all'elaborazione dei piani pluriennali di risanamento, a parte un primo periodo, risalente agli anni immediatamente successivi alla sua emanazione, è rimasta completamente inattuata a causa sia della mancanza di risorse autonome della Regione, sia a causa della mancanza di finanziamenti statali.

La Regione non ha mai dato attuazione neanche all'art.8 l.r.n.24/83 [come sostituito dall'art.1 l.r.n.5/93] che prevede da parte dell'Assessorato competente l'elaborazione di apposite schede di rilevazione relative allo stato di attuazione degli interventi.

Ne consegue che ad oggi, la maggior fonte di finanziamento per la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche è rappresentata dai fondi comunitari relativi ai programmi operativi plurifondo. Solo grazie ai fondi messi a disposizione della Regione nell'ambito di questi ultimi è stato possibile recuperare alcuni degli interventi ricompresi nei piani ex l.r. n.24/83 e mai attivati.

Dalle risultanze del conto consuntivo 1995, per quanto attiene al complessivo settore del piano delle acque [settore 2], risulta una disponibilità di cassa di 141.971 milioni [competenza : 13.664 milioni - residui : 128.307 milioni] sulla quale sono stati impegnati 13.464 milioni e pagati 1.880 milioni in conto competenza e 12.578 milioni in conto residui.

Ne consegue che nel 1995 i pagamenti sono stati di pochissimo superiori al 10%

della massa spendibile e che pur essendo stata impegnata la quasi totalità della somma stanziata in conto competenza, ne è stata pagata solo il 13,4%.

La Regione Puglia, ad oggi, ha predisposto solo 2 programmi pluriennali di attuazione per la realizzazione di infrastrutture di igiene ambientale, [1983/85 e 1986/88] finanziati sia con fondi regionali che con fondi statali messi a disposizione dal CIPE [581.877 ml] nell'ambito dei Programmi regionali di sviluppo [P.R.S.] ex art.44 del T.U. sugli interventi nel Mezzogiorno [DPR. 6.3.78 n.218].Questi ultimi, in un primo momento, si sono sovrapposti ai programmi pluriennali [di cui alla legge regionale 24/83] recependone i contenuti e assicurandone i finanziamenti e successivamente si sono sostituiti completamente agli stessi.

Già il programma 1986/88 prevedeva, infatti, che per gli interventi riferiti agli anni 1987 e 1988 si utilizzassero le somme assegnate dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno per i P.R.S. Questi comprendono interventi interconnessi con gli indirizzi della programmazione regionale e interventi che costituiscono aspetti sinergici e complementari degli stessi piani di attuazione.

Le risorse destinate alla Regione Puglia per l'attuazione dei P.R.S. sono state assegnate dal CIPE con proprie deliberazioni del 29.12.86 [P.R.S. 87/89], del 3.8.'88 [P.R.S. 88/90], del 29.3.'90 [P.R.S.90/92] e sono state così articolate per ciascun Piano annuale di attuazione [P.A.A.]:

- disponibilità nel 1° P.A.A. [del. CIPE 29.12.'86]	892.500 milioni
- disponibilità nel 2° P.A.A. [del. CIPE 3.8.'88]	330.000 milioni
- disponibilità nel 3° P.A.A. [del. CIPE 29.3.'90]	463.500 milioni

Il Consiglio regionale con delibere n.773/88 e n.1124/90 e la Giunta con delibera n.7364/91 hanno destinato, nell'ambito del predetto quadro programmatico, al comparto del "risanamento corpi idrici " la somma complessiva di 581.877 milioni.

Dei finanziamenti assegnati con le delibere CIPE suindicate risultano attivati, nel 1995, interventi per 236.600 milioni, mentre i restanti 345.273 milioni sono stati trasferiti al Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale, a seguito delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8.11.1994 e del 27.6.1996.

3.4.2. Segue: programma DEAC

L'attuazione del programma DEAC, relativo alla depurazione delle acque e quindi all'assetto del territorio, é di competenza dell'Assessorato ai Lavori Pubblici.

Nessuno degli interventi previsti nel programma triennale 1989/91 e nel successivo aggiornamento '94/96 è stato realizzato.

Le somme stanziate per il P.T.T.A. '89/91 sono state trasferite al Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale in Puglia, il quale ha provveduto a riprogrammare gli interventi con decreti n. 400 dell'1.3.'95 e n. 1820 del 23.12.'96 per un importo complessivo di 5.800 milioni.

Relativamente al PTTA e più specificamente ai 3 interventi previsti nella Provincia di Taranto, quello relativo alla bonifica e salvaguardia del secondo seno del Mar Piccolo non è stato ancora realizzato, in quanto il relativo finanziamento, essendo ricompreso nel programma ARIS, potrà entrare nella effettiva disponibilità della Regione, solo allorquando il Ministero dell'Ambiente avrà predisposto il Programma generale delle aree a rischio ambientale.

3.4.3. Segue: altri interventi finanziati còn fondi statali

Per gli interventi da finanziare con il "fondo investimento occupazione" [FIO], le deliberazioni del CIPE del 12.5.1988 e del 19.12.1989 hanno assegnato alla Regione Puglia, rispettivamente 48.052 milioni e 21.645 milioni, per la realizzazione del progetto di disinquinamento del Mar Piccolo e Mar Grande del Golfo di Taranto. Sul primo lotto la Regione ha già provveduto ad erogare all'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese [EAAP] quale soggetto attuatore, circa il 78% dell'intero finanziamento [57.904 milioni]; mentre sul secondo lotto risultano erogati all'EAAP 19.339 milioni, pari all'89,5% dell'intero finanziamento.

Relativamente al primo lotto, essendo il costo complessivo del progetto pari a 73.975 milioni, mentre il finanziamento FIO è pari a 48.050 milioni, la Regione ha posto la differenza a carico dei Programmi regionali di sviluppo.

Ancora in fase di attuazione risultano gli interventi previsti a tutela del Mar Adriatico dalla legge n.283/89, per i quali la Regione ha ottenuto un finanziamento di 2.351 milioni, dei quali sono stati liquidati all'EAAP 1.370 milioni [58% circa dell'intero finanziamento].

Anche le risorse finanziarie assegnate per attività di studi ed interventi in materia di difesa del suolo [legge .183/89] sono state quasi totalmente impegnate. Dei 118.443 milioni disponibili, risulta non ancora impegnata solo la somma di 8.400 milioni, mentre è stato erogato ai beneficiari finali il 60% dello stanziamento pari a 71.113 milioni.

Non risultano, invece, ancora attivati gli interventi relativi ad opere di manutenzione idrauliche e forestali. Dal conto consuntivo 1995 non risulta, infatti, assunto alcun impegno o pagamento sui finanziamenti di cui alla legge n.236/93, ammontanti a ben 13.576 milioni [residui '94].

Dalle risultanze del predetto conto consuntivo emerge come per il settore della difesa del suolo e tutela dell'ambiente [settore 1], a fronte di una disponibilità di cassa di 96.734 milioni [41.511 milioni di residui - 51.499 milioni di competenza] siano stati effettuati pagamenti in conto residui per il 13% circa [5.287 ml] ed impegni sulla competenza per il 2,6% [1.341 ml].

Si ricorda che il recente decreto legge sul lavoro e cantieri [D.L.25.3.97 n.67 pubbl. su G.U. 26.3.97 n.71] ha disposto la destinazione delle risorse derivanti dall'esercizio del potere di revoca previsto dal comma 104 dell'art.2 della legge n.662/96, alla realizzazione delle opere e degli interventi previsti da un piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, da adottarsi da parte del Ministero dell'Ambiente. Pertanto, le risorse ancora disponibili presso le Regioni saranno recuperate per essere poi riassegnate dal suddetto Ministero in base al predetto piano straordinario.

A tal fine la Regione Puglia sta operando una ricognizione delle risorse ancora disponibili nel campo delle acque, sebbene la maggior parte delle stesse [v. quelle relative ai bacini idrografici], come più volte detto, siano state trasferite al Commissario delegato per l'emergenza ambientale.

Le Regioni saranno poi chiamate, sulla base del predetto decreto legge n.67/97, a partecipare all'attività di monitoraggio e controllo, le cui modalità saranno successivamente stabilite dallo stesso Ministero dell'Ambiente.

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria

Il presente paragrafo prende in esame la gestione dei programmi comunitari con riferimento ai quadri di sostegno [Q.C.S.] 1989/1993 e 1994/1999.

Viene posta separata attenzione ai diversi obiettivi, compresi nei predetti quadri, con maggiore approfondimento per il secondo, relativamente ai fondi strutturali F.S.E. e F.E.R.S. [per i fondi FEOGA v. Parte III^, parag.2.].

I fondi strutturali comunitari relativi al periodo 1989-1993 trovano la loro esclusiva disciplina nei regolamenti comunitari pubblicati sulla G.U.C.E. n.374 del 31.12.1988, successivamente sostituiti con nuovi regolamenti [n.2080 e n.2085] adottati il 20.7.1993 per il successivo ciclo di finanziamenti 1994-1999.

Il legislatore regionale è intervenuto con la L.R. n.3 del 20.2.1995, successivamente integrata dall'art.12 della L.R. n.27 del 18.12.1996 e L.R. n.5 del 20.5.1995 per disciplinare, relativamente al triennio 1994-1999, modalità e procedure di attuazione degli interventi previsti nel Programma Operativo Plurifondo [P.O.P.] già approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n.3646 dell'8.8.1995.

Per il periodo di programmazione 1989-1993 la Regione Puglia è interessata al perseguimento dei seguenti obiettivi, finanziati dai diversi fondi strutturali:

- obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo [FESR, FSE, FEOGA-OR];
- obiettivo 3: combattere la disoccupazione di lunga durata [FSE];
- obiettivo 4: facilitare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro [FSE];
- obiettivo 5a: nell'ambito della riforma della politica agraria comune, accelerare l'adeguamento delle strutture agricole [FEOGA-OR].

I nuovi regolamenti nell'individuazione degli obiettivi, per gli anni 1994-1999, modificano leggermente i precedenti [1989-1993], fermo restando che i nuovi finanziamenti non interferiscono sullo svolgimento dei progetti già avviati.

Nel nuovo ciclo di finanziamenti i tre fondi succitati, con il neocostituito SFOP [strumento finanziario di orientamento della pesca, gestito al livello nazionale] perseguono i seguenti obiettivi:

- obiettivo 1: sviluppo ed adeguamento strutturale delle Regioni il cui sviluppo è in ritardo [FERS, FSE, FEOGA-OR];

- obiettivo 3: lotta contro la disoccupazione di lunga durata e inserimento professionale dei giovani [FSE];

- obiettivo 4: agevolare l'adattamento su tutto il territorio dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione [FSE];

- obiettivo 5a: promuovere lo sviluppo rurale accelerando su tutto il territorio l'adeguamento delle strutture agrarie, nell'ambito della PAC, e favorendo l'ammodernamento e la ristrutturazione della pesca [FEOGA-OR e SFOP].

La concessione dei contributi, avviene con diverse tecniche d'intervento:

a) Programmi Operativi [P.O]: costituiscono la forma principale di sostegno comunitario essendo un insieme organico di progetti pluriennali che vengono attuati prevalentemente con una forma di finanziamento assicurata da più fondi [POP].

b) Sovvenzione Globale [S.G.]: con questa forma l'autorità comunitaria incarica un organismo intermedio nazionale di gestire una linea di bilancio CEE per incoraggiare iniziative imprenditoriali locali.

c) Domande singole: forma prevista per progetti di vasta portata con valori minimi previsti per investimenti nella produzione [10 milioni di ECU] ed infrastrutture [15 milioni di ECU].

La procedura per poter accedere ai finanziamenti comunitari, articolata per fasi, prevede una pluralità di iniziative ai diversi livelli istituzionali.

Lo Stato italiano, sentito il CIPE, presenta alla Commissione europea i Piani di sviluppo regionale redatti dalle Regioni interessate, attraverso i Ministeri capofila [Bilancio, industria, Lavoro, Agricoltura].

Nella fase successiva la Commissione, di concerto con Stato e Regioni, esamina i Piani, eventualmente modificandoli o integrandoli, ed approva i Quadri Comunitari di Sostegno [Q.C.S.] stabilendo in essi le priorità delle azioni proposte e l'impegno della Commissione al cofinanziamento delle stesse.

Le Regioni, elaborati i Programmi operativi, approvati dalla Comunità Europea e pubblicati sui Bollettini regionali, stabiliscono le modalità d'intervento dei Fondi strutturali interessati.

La quarta ed ultima fase consiste nella richiesta di sovvenzione sui Fondi strutturali, da parte dei soggetti interessati.

Dal suddetto iter procedimentale emerge la necessaria stretta collaborazione tra Commissione comunitaria, Stato e Regione nell'attuazione degli interventi: dall'elaborazione dei Piani di sviluppo alla fase di definizione dei Q.C.S. a quella finale di valutazione dell'impatto sul territorio dell'investimento comunitario.

In un procedimento complesso eventuali ritardi da parte di un soggetto, in una determinata fase, si ripercuotono inevitabilmente sull'attività degli altri soggetti nelle successive fasi.

Purtroppo, nell'attuazione dei programmi finanziati con fondi comunitari, si registrano per la Puglia siffatti ritardi, soprattutto nella fase esecutiva.

La presente analisi vuole dare una rappresentazione della gestione regionale valevole a cogliere distinte responsabilità afferenti rispettivamente ai vari livelli istituzionali coinvolti negli obiettivi medesimi, onde individuare le difficoltà e il peso finanziario connessi alla realizzazione degli obiettivi.

Al riguardo può anticiparsi che uno dei nodi problematici nella realizzazione dei programmi è rappresentato dal ritardo nel trasferimento delle risorse da parte dello Stato, quale quota di cofinanziamento.

Per fronteggiare tali inconvenienti talune Regioni hanno attivato un meccanismo di anticipazione delle somme da acquisire, tramite il quale viene assicurato agli operatori un quadro di certezze finanziarie nell'ambito delle quali realizzare gli interventi programmati, il che spiega gli alti tassi di utilizzo che hanno consentito a quelle Regioni di fruire di risorse comunitarie crescenti.

Il fenomeno desta, invece, preoccupazione per altre Regioni che, come la Puglia non dispongono di un'adeguata manovrabilità di bilancio e che non possono far fronte ai ritardi dello Stato nell'erogazione dei fondi, a titolo di cofinanziamento.

Occorre pensare, pertanto, a meccanismi più efficienti e rapidi per il trasferimento dei cofinanziamenti nazionali alle Regioni.

Peraltro, come già detto, l'utilizzo dei fondi comunitari è procedura complessa, altre concause sono pure all'origine del tiraggio insufficiente, a fronte delle disponibilità offerte dai programmi approvati in sede comunitaria.

L'analisi che segue evidenzierà tempi eccessivamente lunghi per le decisioni politiche da parte degli Organi istituzionali regionali, inconciliabili con il rispetto delle

scadenze previste e che vanno a sommarsi ai tempi necessari alla Commissione europea per esprimere pareri e adottare decisioni.

A ciò devono aggiungersi le carenze dell'assetto burocratico regionale, che per il settore in esame, accanto all'area di coordinamento delle politiche comunitarie, validamente organizzata e diretta con piena consapevolezza di tutte le problematiche connesse alle gestioni [ha corrisposto peraltro alle richieste istruttorie della Corte con tempestività ed esauriente completezza di notizie] esiste, presso gli Assessorati interessati una pluralità di strutture operative, specificatamente deputate all'attuazione dei programmi comunitari, non sempre rispondenti a buoni parametri di efficienza.

Indispensabile è poi riconoscere l'importanza del coordinamento per istaurare una cultura della partecipazione e della collaborazione.

Gravida di conseguenze negative è poi la mancata istituzione presso ciascun settore operativo, di un Organo di monitoraggio della gestione, che attraverso un'attività ricognitiva costante possa con tempestività rilevare le frizioni procedurali, le insufficienze gestionali per rimediarvi con sollecitudine. Il monitoraggio è, peraltro, indispensabile per una rapida rimodulazione dei programmi che tenga conto del diverso tiraggio delle misure programmate al fine di consentire il raggiungimento dei livelli di spesa programmati.

L'auspicio è che la Regione, in sede di attuazione della recente legge di riorganizzazione finalmente razionalizzi il suo assetto burocratico provvedendo tra l'altro ad assegnazioni di personale adeguate agli effettivi carichi di lavoro dei diversi settori. Questa riforma, indispensabile perché la macchina regionale possa marciare al passo dei partners europei, è necessaria e improcrastinabile anche se non sufficiente.

Dalle problematiche emerse è evidente, che solo una sinergia di interventi ai diversi livelli istituzionali potrà consentire di raggiungere soddisfacenti livelli di utilizzo delle risorse comunitarie sulle cui sole disponibilità ormai si giocano le prospettive di sviluppo regionale.

4.1. Organizzazione amministrativa

La gestione delle risorse comunitarie compete a settori operativi dei vari Assessorati competenti per materia che fanno capo all'Area di coordinamento delle politiche comunitarie.

Quest'ultima struttura comprende:

1) l'Ufficio del programma, con compiti, tra l'altro, di formulazione di proposte e pareri sui programmi di iniziativa comunitaria, valutazione ex ante e con funzione di traduzione delle risorse finanziarie in programmi, garantendo l'ottimizzazione dell'uso delle risorse comunitarie. All'Ufficio sono assegnate tre unità di personale oltre al dirigente responsabile;

2) l'Ufficio del controllo di legittimità e rispetto delle politiche comunitarie, con compiti di verifica della conformità e regolarità dell'impiego dei fondi comunitari, sia in fase di programmazione sia in fase di esecuzione dei lavori, cui è assegnato un funzionario ed un dirigente responsabile;

3) l'Ufficio informatizzazione, monitoraggio e controllo finanziario e statistico-contabile per il monitoraggio finanziario; all'Ufficio sono assegnati un dirigente responsabile e un funzionario.

Nell'ambito dell'area di coordinamento delle politiche comunitarie opera apposita Unità Operativa "Segreteria Tecnica e di Assistenza dell'Area di Coordinamento" che svolge principalmente attività di supporto ed assistenza tecnico-amministrativa per la funzione di coordinamento dell'area nei rapporti esterni sia con i servizi comunitari sia nazionali. Vi sono assegnati un funzionario responsabile che assolve anche alle funzioni di segretario del Comitato di Sorveglianza del Q.C.S.1994-99 della Regione Puglia, ed altra unità di personale

All'Unità Operativa "A.A.GG. e Personale" sono affidati compiti di gestione del personale dipendente con un funzionario responsabile affiancato da altre tre unità.

Tutta la struttura è diretta dal Dirigente responsabile dell'Area di coordinamento delle politiche comunitarie, le cui funzioni sono state previste dall'art.3 della più volte citata legge regionale n.3/95; il suddetto dirigente, insieme al Comitato Interassessorile per le politiche comunitarie ed al Presidente della Regione Puglia assolve sostanzialmente i compiti della cabina di regia regionale, prevista dalla legge.341/95, ma non istituita formalmente.

Il settore è nodo strategico di primaria importanza che richiede un adeguato numero di addetti e un elevato livello di formazione professionale.

Indispensabile pertanto una attività di promozione e riqualificazione delle capacità tecniche e gestionali di tutto il personale addetto.

Peraltro, l'essenzialità della formazione, come elemento "catalizzatore di una società in fase di mutamento", viene pure sottolineata nel "Libro bianco" della Commissione dell'Unione europea.

E' auspicabile che la Regione Puglia sappia cogliere l'opportunità offerta dal programma PASS [Pubbliche Amministrazioni per lo sviluppo del Sud] proposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, d'intesa con il Ministero del Lavoro, e gestito dal Formez, per la preparazione dei funzionari meridionali impegnati nella gestione dei fondi comunitari [obiettivo 1].

4.2. Q.C.S. 1989 - 1993

Le risorse comunitarie destinate al Q.C.S. Puglia 1989-1993 ammontano a 542 milioni di ECU, pari al 6,35% del totale generale nazionale, ripartiti tra i tre fondi FSE, FERS e FEOGA.

Il P.O.P. 1991-1993 della Regione Puglia, proposto all'interno del quadro di sostegno in parola, è stato approvato dalla Commissione Europea solo nel luglio 1991 a causa dei ritardi registrati nella fase di progettazione del programma operativo.

La programmazione è stata particolarmente difficoltosa, come si legge nel citato documento programmatico, anche per l'insufficienza tecnica con la quale la Regione Puglia ha affrontato la "nuova filosofia" dei fondi strutturali, diretti ad una crescita coordinata ed equilibrata delle Regioni Europee, a favore di una strategia globale di sviluppo collegata alle esigenze del territorio in contrapposizione alla consolidata politica degli interventi cosiddetti "a pioggia".

Rallentamenti procedurali nelle fasi d'impegno e liquidazione sono stati anche causati dall'incertezza del cofinanziamento nazionale che non ha consentito l'accertamento di tutte le entrate per la copertura del programma.

Il ritardo nell'attuazione del Q.C.S. 1989-1993 ha determinato, da parte della Commissione la proroga degli impegni di spesa al 31.12.1995 e la proroga dei pagamenti al 31.12.1997.

In data 17.12.1993, con decisione della Commissione, è stato necessario procedere

alla rimodulazione del piano, dato l'insufficiente grado d'attuazione delle misure FERS: nella seconda programmazione alcune misure non ancora avviate sono state eliminate, altre hanno subito un abbattimento d'importo, altre ancora, vista l'elevata capacità di assorbimento, sono state incrementate.

La rimodulazione delle misure FEOGA, effettuata in corso di realizzazione del Programma ha dimostrato invece l'utilizzo della maggior parte delle misure; le modifiche apportate, pertanto, sono di poco rilievo.

La rimodulazione non ha interessato le iniziative aderenti al FSE.

Sulla gestione del predetto quadro non si è ancora espresso il nucleo di valutazione esterno non essendo ancora disponibili i dati relativi al FSE.

Sul FERS grava ancora, a tutt'oggi la sospensione di sette progetti per motivi giudiziari: si tratta di lavori affidati ad imprese che aggiudicatesi l'appalto, grazie a ribassi elevati, hanno successivamente abbandonato i cantieri.

Nell'ultima riunione del Comitato di sorveglianza [15.5.1997], di cui si dirà più diffusamente in seguito, è stato proposto che di questi progetti due possano essere sostituiti con altri compatibili con gli obiettivi della misura e del programma, nel rispetto della normativa comunitaria; per i restanti quattro progetti è necessaria una proroga la cui richiesta è stata già inoltrata alla Commissione europea.

4.3. Q.C.S. 1994 - 1999

Il quadro normativo relativo alla gestione del Q.C.S. 1994-1999 appare proceduralmente più articolato rispetto a quello del precedente Q.C.S..

La legge regionale n.3 del 20.2.1995, integrata dalla legge.26/96 e la L.R. n.5 del 20.2.1995 recante "procedure per l'attuazione del Programma Operativo 1994-1999" danno ai settori operativi, incaricati della gestione degli interventi cofinanziati dall'U.E., il supporto normativo necessario.

Le citate leggi appaiono sostanzialmente ben strutturate ed in sintonia con gli obiettivi da perseguire nell'utilizzazione dei fondi, sia per la gestione che per la sorveglianza del programma.

Talvolta però si sono instaurate prassi amministrative che rallentano il già faticoso iter procedurale. Così, ad esempio, le deliberazioni di modifica delle schede tecniche che

attengono ai programmi operativi, decise dal Comitato di sorveglianza, sono successivamente sottoposte a ratifica del Consiglio regionale e successivamente inviate al Commissario di governo al pari delle leggi.

Trattasi di adempimenti che allungano ulteriormente i tempi di gestione.

L'art.13 della citata legge 3/95, nel disciplinare le modificazioni ed integrazioni al programma operativo da parte della Giunta regionale a seguito di osservazioni formulate in sede di trattativa con la Commissione comunitaria, prevede che tale deliberazione sia trasmessa per conoscenza al Consiglio regionale; ne consegue che anche la ratifica delle modifiche deliberate dal Comitato di sorveglianza, di cui si è detto, potrebbero essere delegate dal Consiglio alla Giunta e trasmesse solo per conoscenza all'organo consiliare.

Pertanto la suddetta legge n.3/95, ha richiesto tempi lunghi di attuazione e, a tutt'oggi, in parte non ha avuto esecuzione; come il nucleo di valutazione, previsto dall'art.18, competente a valutare gli atti deliberativi di interventi superiori a 5 miliardi, che non è stato ancora istituito.

La citata legge prevede anche nuovi organismi di coordinamento, consultazione a livello tecnico, politico e sociale, nonché di sorveglianza del Programma e sono stati così istituiti oltre la più volte citata "Area di coordinamento delle Politiche comunitarie per la Puglia" anche il Comitato Interassessorile per le politiche comunitarie [CIPC], il Comitato di Sorveglianza del Q.C.S. della Regione Puglia ed il Comitato misto che, insieme al gruppo tecnico per la riprogrammazione, coordinano, a livello verticale, il Governo regionale a quello centrale ed alla Commissione europea.

Il regolamento interno del Comitato di sorveglianza prevede, inoltre, la figura del valutatore indipendente del Q.C.S. Puglia che dovrebbe partecipare ai lavori del Comitato [la relativa procedura concorsuale è in corso di espletamento].

Di grande rilievo le decisioni adottate da questi ultimi organismi relative alla rimodulazione finanziaria delle disponibilità del primo triennio 1994-1996 [sottoprogramma FERS], tesa ad una selezione dei progetti che presentano un'elevata fattibilità in termini progettuali e rapidità di esecuzione in termini procedurali.

A seguito di questa iniziativa alcune misure per le quali si prevedevano tempi e procedure complesse di attivazione, sono state rinviate al secondo triennio. Altre, invece, sono state incrementate rispetto alle previsioni del primo triennio per il raggiungimento

dell'obiettivo del 38% della spesa totale da raggiungere al 31.12.'97, secondo le intese intervenute tra il nostro ministro del Tesoro ed il commissario europeo Wulf Mathies, in vista di un utilizzo al 100% delle risorse comunitarie entro il 2001.

La Regione Puglia, al 31.12.1996, registra una percentuale di attuazione dei programmi [pagamenti/finanziamenti] pari al 6,64%, ben lontano dall'obiettivo programmato del 38%.

La rimodulazione del programma, proposta il 15.5.1997, in sede di Comitato di sorveglianza, grazie all'avvio di nuove misure e la conclusione dei progetti in corso, ha indicato nel 28% la percentuale di spesa realizzabile al 31.12.'97.

L'avvio del programma si é dimostrato lento giacché, dalla presentazione alla Commissione europea del programma operativo alla pubblicazione dei primi bandi per la presentazione dei progetti, è trascorso oltre un anno.

Solo nel 1996, per i sottoprogrammi FESR, è avviata l'istruttoria, la selezione dei progetti presentati a seguito dei bandi pubblici e sono state approvate le graduatorie dei progetti ammessi a finanziamento, con conseguente assunzione di impegni finanziari sul bilancio regionale.

Per i sottoprogrammi FEOGA la pubblicazione sul BURP ha costituito avvio della fase di presentazione delle domande per le misure che formano i sottoassi 4.1. "Risorse agricole ed infrastrutture di supporto", 4.2. "Sviluppo rurale" 4.3. "Servizi di sviluppo e divulgazione"; per il sottoasse 4.4. [ob. 5a] la pubblicazione dei bandi per l'accesso al finanziamento ha dovuto attendere la decisione comunitaria di approvazione del provvedimento che il Consiglio regionale aveva emesso a seguito del regolamento 2328/91/CEE. La decisione è intervenuta il 4.10.1996 e pertanto l'iscrizione in bilancio delle necessarie risorse finanziarie programmate é avvenuta per il triennio 1994-1996.

Per quanto riguarda il programma alimentato dal FSE, al 31.3.1997, è in corso la selezione dei progetti da parte della Funzione Pubblica. Proposta la riprogrammazione delle risorse delle annualità 1994 e 1995, la Commissione, con decisione n.835 del 3.4.1997, ha approvato i nuovi piani di finanziamento.

In particolare il tempo intercorso dalla data di approvazione del Q.C.S. alla data di esecutività della delibera CIPE di cofinanziamento della quota a carico dello Stato è stato di 417 giorni.

Nondimeno l'avvio del programma per la Puglia è stato condizionato dal rinnovo del Consiglio e della Giunta regionale con prevedibili difficoltà politiche ed amministrative di adesione al già predisposto programma.

Le azioni mirate al recupero dei ritardi imputabili, come abbiamo visto, in parte alle procedure non sempre snelle adottate dai diversi livelli istituzionali, sono individuate nel corso dei lavori del Comitato di sorveglianza del Q.C.S. ob. 1, riunitosi a Roma il 20.2.'97.

Le misure correttive perciò mirano a:

1) rimuovere le cause del ritardo e, ove possibile, modificare le previsioni di programma attraverso la rimodulazione dei piani finanziari [in questo senso il Comitato di Sorveglianza della Regione Puglia già si era espresso nella seduta del 15.7.1996];

2) individuare gli eventuali interventi già avviati a valere su altre fonti finanziarie, previa verifica di compatibilità;

3) riprogrammare le dotazioni finanziarie delle misure non realizzabili, parzialmente o totalmente, destinando le risorse in favore di altre tipologie di interventi, purché realizzabili con tempi compatibili con le scadenze dei programmi cofinanziati.

Non va dimenticato, tuttavia, che il recupero della disponibilità finanziaria non può essere fine a se stesso, ma deve essere effettuato tenendo sempre presenti gli obiettivi di sviluppo programmati e la reale incidenza degli interventi sul tessuto socio-economico pugliese.

Secondo il parere espresso dal Comitato di Sorveglianza nazionale gli obiettivi possono essere divisi su base trimestrale per poi essere costantemente verificati attraverso l'utilizzo delle informazioni provenienti dal monitoraggio dei programmi.

Nelle seguenti tabelle 29 e 30/PU sono riportati lo stato di attuazione del P.O.P. ed il sentiero di rientro programmato a garanzia della realizzazione delle azioni nei termini previsti.

TAB 29/PU

FONDI COMUNITARI
P.O.P 1994-1999
GESTIONE I° TRIENNIO
ANNO 1996

(in milioni)

FONDO	FINANZIAMENTI				GESTIONE							
	U.E.	STATO	REGIONE	TOTALE	TRASFERIMENTI REGIONALI AL BENEFICIARIO FINALE		%	%	BENEFICIARIO FINALE		%	%
					IMPEGNI	PAGAMENTI			IMPEGNI	PAGAMENTI		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	8= (6/5)	9= (7/5)	(10)	(11)	12= (10/5)	13 (11/5)
F.E.S.R.	463.180	321.826	137.926	922.932	902.307 (*)	5.207	97,8	0,6	118.099	5.207	12,8	0,6
F.E.O.G.A.	339.016	158.999	43.704	541.719	279.810	101.260	51,7	18,7	185.476	79.636	34,2	14,7
F.S.E.	273.719	74.437	16.803	364.959	261.661	167.478	71,7	45,9	258.951	134.614	71,0	36,9
TOTALE	**1.075.915**	**555.262**	**198.433**	**1.829.610**	**1.443.778**	**273.945**	**78,9**	**15,0**	**562.526**	**219.457**	**30,7**	**12,0**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei Conti

(*) importo comprensivo delle assegnazioni previste per le misure 2.3. (8,600 mecu), 3.1. (18,680 mecu), 3.2. (7,320 mecu) programmate e non disponibili (decisione Commissione CEE del 22/5/'95)

TAB 30/PU

FONDI COMUNITARI
P.O.P. PUGLIA
STATO DI ATTUAZIONE - SENTIERO DI RIENTRO DELLE SPESE

(IN MECU)

TITOLO	ATTUAZIONE AL 31/12/'96			RIENTRO SPESE CUMULATE														
	COSTO TOTALE	PAGAMENTI	A - B	1997			1998			1999			2000			2001		
				SPESA	%	%	SPESA	%	%	SPESA	%	%	SPESA	%	%	SPESA	%	%
	(A)	(B)	(C)	(D)	D/A	D/C	(E)	E/A	E/C	(F)	F/A	F/C	(G)	G/A	G/C	(H)	H/A	H/C
P.O. FESR	1283,622	2,746	1280,876	298,664	23,3	23,3	483,930	37,7	37,8	748,285	58,3	58,4	1020,479	79,5	79,7	1283,622	100,0	100,2
P.O. FEOGA	726,202	85,043	641,159	160	22,0	25,0	350,048	48,2	54,6	483,202	66,5	75,4	584,505	80,5	91,2	726,202	100,0	113,3
P.O. FSE (1)	380,000	70,984	309,016	193,171	50,8	62,5	258,101	67,9	83,5	319,740	84,1	103,5	380,000	100,0	123,0	380,000	100,0	123,0
P.O.P PUGLIA	2389,824	158,773	2231,051	651,835	27,3	29,2	1092,079	45,7	48,9	1551,227	64,9	69,5	1984,384	83,0	88,9	2389,824	100,0	107,1
TOTALE	**4779,648**	**317,546**	**4462,102**	**1303,670**	**27,3**	**29,2**	**2184,158**	**45,7**	**48,9**	**3102,454**	**64,9**	**69,5**	**3969,368**	**83,0**	**89,0**	**4779,648**	**100,0**	**107,1**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

NOTA: tasso ECU al 31/12/'96 = 1896,38

(1) I pagamenti riportati sono quelli dell'organismo incaricato dell'organizzazione e della realizzazione dei corsi di formazione

4.3.1. Segue: FSE 1994-1999 - Obiettivi 1 - 3 - 4

Il presente paragrafo riguarda gli interventi regionali diretti alla realizzazione degli obiettivi 1, 3 e 4.

L'obiettivo 4 diretto a vantaggio della formazione professionale rappresenta uno strumento strategico, per lo sviluppo. Elevato é infatti il livello della domanda di formazione specularmente collegato al tasso di disoccupazione.

La formazione professionale si presenta come un settore estremamente complesso per la molteplicità delle strutture coinvolte, per le modalità gestionali e per la forma di gestione diretta in parte dalla regione, anche mediante convenzione, in parte da privati non convenzionati.

Tale formazione ormai dipende quasi esclusivamente dai finanziamenti Comunitari e dai cofinanziamenti ad essi collegati [oltre l'85% nel triennio 1994 - 1996].

Il programma originario complessivo F.S.E. prevede una spesa di 408.910 MECU, a fronte del quale la spesa impegnata complessivamente ammonta a 240.873 milioni.

Nel corso del primo triennio per una disponibilità totale di 364.959 milioni, gli impegni ammontano a 262 milioni ed i pagamenti a 167.478 milioni.

La Regione Puglia ha approvato il piano formativo, riferito al periodo 1.7.'94 - 30.6.'95, solo il 28 settembre 1994 ed il piano relativo al periodo 1.7.'95 - 30.6.'96, il 5 dicembre 1995.

Le attività formative hanno riguardato i settori dell'agricoltura [3,7%], dell'industria e artigianato [35,4%] ed il terziario [60,9%].

Le tabelle F.S.E. di seguito riportate espongono lo stato di attuazione degli obiettivi 1 e 3, mentre non vi figura la gestione dell'obiettivo 4 di cui pure la Regione aveva programmato una spesa di 30 miliardi rimasta senza esiti concreti.

TAB 31/PU

FONDI COMUNITARI
P.O.P. 1994-1999 SOTTOPROGRAMMA F.S.E. - obiettivo 1
GESTIONE I° TRIENNIO
ANNO 1996

(in milioni)

MISURA/SOTTOMISURA	U.E.	STATO	REGIONE	TOTALE	TRASFERIMENTI AL BENEFICIARIO FINALE		%	%
				(A)	IMPEGNI (B)	PAGAMENTI (C)	B/A	C/A
15.1. industria, artigianato, servizi alle imprese	23.111	6.163	1.541	**30.815**	9.958	6.316	32,3	20,5
15.2. turismo	17.113	4.563	1.141	**22.817**	16.151	10.289	70,8	45,1
15.3. agricoltura	9.614	2.564	641	**12.819**	6.629	3.056	51,7	23,8
15.4. pesca	2.488	663	166	**3.317**	218	171	6,6	5,2
15.5. ambiente	14.980	3.995	999	**19.974**	3.088	2.286	15,5	11,4
15.6. ricerca, scienza e tecnologia	3.896	1.039	260	**5.195**	1.733	938	33,4	18,1
15.7. sanità	2.111	563	141	**2.815**	-	-	-	-
TOTALE	**73.313**	**19.550**	**4.889**	**97.752**	**37.777**	**23.056**	**38,6**	**23,6**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

TAB 32/PU

FONDI COMUNITARI
P.O.P. 1994-1999 SOTTOPROGRAMMA F.S.E. - obiettivo 3
GESTIONE I° TRIENNIO
ANNO 1996

(in milioni)

MISURA/SOTTOMISURA	U.E.	STATO	REGIONE	TOTALE	TRASFERIMENTI AL BENEFICIARIO FINALE		%	%
				(A)	IMPEGNI (B)	PAGAMENTI (C)	B/A	C/A
16.1. inserimento disoccupati di lunga durata	39.034	10.409	2.602	**52.045**	18.671	12.379	35,9	23,8
16.2. aiuti all'occupazione per disoccupati lunga d.	10.841	3.614	-	**14.455**	3.171	-	21,9	-
16.3. formazione per giovani con meno di 25 anni	78.164	20.844	5.211	**104.219**	144.922	98.256	139,1	94,3
16.4. aiuti all'occupazione per inserimento giovani	10.841	3.614	-	**14.455**	3.879	-	26,8	-
16.5. formazione per fasce deboli	19.142	5.104	1.276	**25.522**	48.539	30.875	190,2	121,0
16.6. formazione riservata alle donne	9.620	2.565	641	**12.826**	4.702	2.922	36,7	22,8
TOTALE	**167.642**	**46.150**	**9.730**	**223.522**	**223.884**	**144.432**	**100,2**	**64,6**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

Nel nuovo piano di formazione del 1997 sono privilegiate le attività formative in sintonia con le realtà aziendali, superando in concreto, le difficoltà di coinvolgimento delle imprese e dei lavoratori, alla base dell'inattività dell'obiettivo 4 per il precedente piano.

Recentemente la programmazione professionale è stata oggetto di apposito provvedimento legislativo da parte della Regione Puglia che, con le L.R. n. 11 e 12 del 28.3.1997 è intervenuta disponendo "misure urgenti per la formazione professionale".

I citati testi normativi dispongono l'adozione, da parte della Giunta regionale, del Piano di formazione professionale 1997, per la realizzazione di attività formative finanziate, in massima parte, con le risorse del P.O.P. 1994 -1999.

Il Piano, approvato dalla Giunta e dal Consiglio regionale, prevede l'utilizzo di 136 miliardi del F.S.E., [33 miliardi dello Stato, 15 della Regione e 7 dei privati].

Con l'approvazione del nuovo Piano di formazione professionale la Regione può impegnare le risorse residue del triennio 1994/96 e l'intera annualità 1997, con la conseguente possibilità di ottenere anticipazioni da parte della Comunità.

La riprogrammazione finanziaria FSE per l'anno 1996, avviata con procedura del 27.3.1977, è diventata esecutiva.

Sono previsti corsi brevi, che coinvolgono nel processo formativo oltre agli Enti di formazione professionale, le imprese, le Università ed i Centri di ricerca.

La novità di questo piano è nel modulo operativo adottato che prevede di affidare direttamente alle imprese la gestione dei corsi di formazione dei propri dipendenti, fermo restando il ruolo di tutoraggio della Regione [è stato recentemente pubblicato il bando per la presentazione delle domande di ammissione alle attività formative aziendali].

La spesa prevista per l'attuazione del Piano del 1997 è di 192.575 milioni, di cui:

- 43.011 milioni per attività riferibili all'obiettivo 1, diretto a favorire la stabilità e la crescita occupazionale;

- 123.278 milioni per attività comprese nell'obiettivo 3 [questa attività viene riservata per lo più ad Enti che hanno già operato in rapporto di convenzione con la Regione Puglia e sono in possesso di strutture già riconosciute idonee];

- 26.259 milioni per attività riconducibili all'ob.4, la cui finalità principale è quella di valorizzazione professionalità in funzione dell'innovazione tecnologica;

- 7.024 milioni a carico dei privati.

Ricondotto il programma nell'alveo della regolarità dell'esecuzione finanziaria, occorre che le successive azioni di programmazione siano effettuate tenendo conto, da subito, dell'effettiva domanda di formazione e delle regole comunitarie che la disciplinano.

4.3.2. Segue: FERS 1994-1999 - Obiettivo 1

Il Programma Operativo relativo ai fondi FERS è articolato in nove sottoprogrammi che riguardano:

1.Comunicazioni; 2.Aiuto all'artigianato; 3. Aiuti servizi P.M.I.; 4. Sviluppo locale; 5. Zone industriali; 6.Turismo; 7.Infrastrutture di supporto ad attività economiche; 8.Infrastrutture di formazione e sanitaria; 9.Assistenza tecnica e monitoraggio.

Ogni sottoprogramma prevede misure e, talvolta, anche sottomisure.

Per l'intero programma FERS 1994 - 1999, in sede di approvazione da parte della Giunta regionale, è stato previsto un costo totale di 1.271,112 MECU, di cui 531 a carico dell'U.E., 529,286 dello Stato e della Regione ed infine i restanti 210,826 MECU finanziati dai privati.

Solo nel 1996 è stata avviata l'istruttoria e la selezione dei progetti presentati a seguito dei bandi pubblici, con la pubblicazione delle graduatorie ammesse a finanziamento, talché le spese effettuate dai benificiari finali al 31.12.1996, ammontano a soli 1.371 MECU, pari allo 0,3% del costo totale del programma.

Nel corso del suddetto anno si è cercato di recuperare il ritardo degli anni precedenti, ma a tutt'oggi ci sono delle misure che, pure rappresenterebbero importanti motori di sviluppo per la Regione [es: misura 1.3, interporti e 6.6 Porti Turistici], non sono a tutt'oggi state attivate.

Il ritardo è confermato dal livello dei pagamenti che per il triennio 1994-1996, raggiunge appena il 5,2%.

A fronte di tale situazione è stata predisposta la riprogrammazione del fondo, non ancora esecutiva, tesa a sostituire o ridurre la dotazione finanziaria della risorse che presentano difficoltà attuative con altre che consentono sia di accelerare la spesa sia di soddisfare la domanda di servizi.

L'attività di riprogrammazione è finalizzata alla realizzazione di misure non ancora attivate, ma che rispondono comunque alle esigenze del tessuto socio-economico pugliese con riferimento al sistema delle infrastrutture ed a quello produttivo.

La seguente tabella espone la programmazione e la gestione delle misure FESR [POP 1994-1999] con la precisazione che la misura 7 é stata trattata in altro paragrafo [Parte III^, parag. 3.3.].

TAB 33/PU

FONDI COMUNITARI
P.O.P. 1994 - 1999 - MISURE FERS
ANNO 1996

Sottomisura	Interventi	Previsioni programma 1994/1999 (a)	Impegni (b)	% b/a	SPESE DEL BENEFICIARIO FINALE			
					Spese effettuate (c)	% c/a	Prev. di spesa al 31.12.1997 (d)	% d/a
1.1	Strade Provinciali	104.000	85.057	81,8	0	-	14.000	13,5
1.2	Ferrovie locali e metropolitane leggere	180.000	95.438	53,0	0	-	9.500	5,3
1.3	Interporti	80.000	0	0,0	0	-	0	-
2.1	Agevolazioni per acquisizione servizi imprese artigiane	31.200	6.357	20,4	0	-	5.100	16,3
2.2	Agevolazioni investimenti delle imprese artigiane	31.200	14.000	44,9	0	-	5.200	16,7
2.3	Interventi per miglioramento accesso al credito delle imprese artigiane	41.600	6.700	16,1	0	-	6.700	16,1
3.1	Fondo di Garanzia	29.360	0	-	0	-	0	-
3.2	Nuove iniziative	26.640	0	-	0	-	0	-
3.3.1	Internazionalizzazione delle PMI	9.200	4.000	43,5	0	-	1.200	13,0
3.3.2	Cooperazione transaz. PMI	9.200	2.800	30,4	0	-	2.800	30,4
3.4	Servizi reali delle imprese	21.600	300	1,4	0	-	105	0,5
4.1	Sistemi produttivi locali	112.000	300	0,3	255	85,0	0	-
5.1	Zone industriali	62.400	62.400	100,0	0	-	25.000	40,1
5.2	Zone artigianali	33.600	33.600	100,0	0	-	10.000	29,8
6.1	Riqualificazione strutture turistiche	44.000	20.000	45,5	0	-	6.000	13,6
6.2	Promozione attività turistica	21.200	11.200	52,8	2.742	24,5	10.000	47,2
6.3	Recupero beni culturali	168.000	51.000	30,4	0	-	10.000	6,0
6.4	Fruibilità beni culturali	22.800	8.800	38,6	0	-	3.800	16,7
6.5	Turismo rurale	12.000	0	-	0	-	0	-
6.6	Porti turistici	72.000	0	-	0	-	7.300	10,1
7.1.1	Riuso acque reflue a fini irrigui per ricarica artif. falda	92.000	61.600	67,0	0	-	15.000	16,3
7.1.4	Risanamento ed ammodernamento di impianti di irrigazione pubblica	52.000	30.500	58,7	0	-	12.000	23,1
7.2.1	Studio per elaborazione del Piano energetico regionale	1.000	1.000	100,0	300	30,0	1.000	100,0
7.2.2	Risparmio energetico	40.000	224	0,6	0	-	224	0,6
7.2.3	Produzione energia da fonte rinnovabile	75.000	50.532	67,4	0	-	15.000	20,0
7.4	Sviluppo e innovazione	108.000	14.600	13,5	0	-	8.000	7,4
8.1	Formazione superiore e d'eccellenza	48.000	0	-	0	-	0	-
8.2	Riqualificaz. strutture osped. complesso chirurgic. e d'emergenza	56.000	56.000	100,0	0	-	6.000	10,7
9	Assistenza tecnica	8.572	6.586	76,8	510	7,7	2.000	23,3
TOTALE		**1.592.572**	**622.994**	**39,1**	**3.807**	**0,2**	**175.929**	**11,0**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

Con la premessa che il sottoprogramma 9, relativo all'assistenza tecnica, pubblicità e monitoraggio, è appena attivato [il bando di gara, è pubblicato sul BUR dell'11.3.1997], dalla precedente tabella si rileva che al 31.12.1996 mancano impegni sulla misura 6.6. [Porti turistici] a fronte di una programmazione pari a 72.000 milioni. Da dire invece che in una regione, come la Puglia, la realizzazione di tali strutture arricchirebbe notevolmente il patrimonio regionale e ne consentirebbe lo sviluppo della vocazione turistica.

La Giunta regionale ha individuato 18 Comuni dove insediare i porti, ma le procedure per l'affidamento degli incarichi relativi alla redazione dei progetti esecutivi sono ancora in corso.

Anche la succitata misura 1.3. riguardante la costruzione di interporti, programmata per 80 miliardi di lire è ferma. Conseguentemente, sono state trasferite tutte le risorse disponibili per il 1° triennio, pari a 17,2 miliardi di lire, sulla misura 1.1. [strade provinciali e grande viabilità d'interesse europeo], appartenente al sottoprogramma relativo alle Comunicazioni, per la quale, invece, è stata impegnata tutta la somma disponibile [85.057 MECU].

Per quanto riguarda, poi, la misura 2.1. relativa alle agevolazioni per l'acquisizione dei servizi da parte delle imprese artigiane, visto lo scarso tiraggio di questa misura, il Comitato di sorveglianza ha stabilito di trasferire le risorse disponibili sulla misura 5.2. [zone industriali e artigiane].

La rimodulazione del programma propone pertanto la disattivazione della misura.

Inattuata anche la misura 3.1. relativa al fondo di garanzia, a fronte di una programmazione per 29.360 milioni.

Il sottoprogramma 8 riguarda infrastruttura di formazione e sanitaria. Per la misura 8.1. riguardante formazione superiore e d'eccellenza a fronte di una programmazione di 48.000 milioni, al 31.12.1996, non è stato assunto alcun impegno data la complessività della procedura richiesta:, questa misura può pertanto essere considerata a rischio.

Per le iniziative da finanziare con le disponibilità del triennio 1997-1999, si attende la delibera CIPE che garantisca il cofinanziamento nazionale. Si dovrà poi procedere in tempi brevi a nuovi impegni che producano pagamenti ai benificiari finali si da raggiungere gli obiettivi di spesa programmati.

A tale scopo è intervenuto il legislatore regionale con la L.R. n.27/96 [art.12] consentendo per le infrastrutture di ammettere a finanziamento, nel triennio 1997/99, interventi ritenuti ammissibili nel primo triennio a seguito di precedenti bandi, ma non attivati per indisponibilità finanziaria.

Ciò a condizione che l'intervento sia in stato di avanzata fattibilità ed il soggetto attuatore partecipi al finanziamento in misura non inferiore al 15%.

Si tratta di incentivi che devono essere alimentati ed estesi ad altri settori per procedere speditamente ed ottenere gli effetti desiderati.

La Regione non può permettersi ulteriori ritardi difficilmente giustificabili davanti alla comunità degli amministrati, che finirebbero inevitabilmente per riflettersi sulla prossima programmazione, che andrà a negoziarsi nel 1998 - 1999, penalizzando ancora una volta la Puglia.

5. L'assistenza sanitaria

L'assistenza sanitaria ed ospedaliera, di competenza regionale ai sensi dell'art. 117 Costituzione, è regolata, a livello di principi, essenzialmente dal d.lgs. n.502/92 come novellato dal d.lgs. n.517/93, che ha notevolmente accresciuto i compiti demandati alle Regioni nonché la responsabilità finanziaria di tale livello di governo.

La Regione Puglia ha disciplinato la materia mediante la l.r. 28/12/94, n. 36 recante "Norme e principi per il riordino del Servizio Sanitario Regionale in attuazione del D.L.vo n.502/92", nonché con la l. r. 30/12/94 n. 38 "Norme sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle UU.SS.LL. in attuazione del D.L.vo n.502/92".

Entrambe le leggi si presentano nel complesso organiche e funzionali all'obiettivo di costituire anche nella Regione Puglia un valido sistema sanitario.

E' da dire tuttavia, come manchi tuttora l'attuazione di gran parte delle disposizioni, contenute nelle citate leggi, sia di quelle che riguardano l'aspetto più propriamente programmatico, sia di quelle che attengono al momento organizzativo, cosicché si registra in ambito regionale un generale ritardo nell'approntamento di un'efficiente rete di servizi sanitari.

Sulla base della l.r. 14.6.'94 n.18, con D.P.G. del 9.1.'95 sono state istituite le

Aziende Unità Sanitarie Locali, riducendo le U.S.L. da 55 a 12, e con successivo provvedimento del Consiglio regionale in data 8.3.'95 è stata approvata la relativa articolazione in distretti, come da prospetto allegato.

Alla Regione spettano funzioni legislative, di programmazione, indirizzo, coordinamento e verifica nei confronti delle Aziende sanitarie; in particolare alla Giunta è demandato di vigilare sull'osservanza delle disposizioni in materia di requisiti minimi e di classificazione delle strutture erogatrici dell'assistenza, nonché di controllare che la gestione produca i risultati quantitativi e qualitativi fissati nel piano sanitario regionale e nelle azioni programmatiche [art.4].

L'Unità Sanitaria locale è azienda dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica e assicura ai cittadini l'erogazione delle prestazioni previste dai livelli uniformi di assistenza stabiliti dal piano sanitario nazionale e dal piano sanitario regionale [art.5].

Le Università, e ancor più i Comuni [attraverso la Conferenza dei Sindaci] contribuiscono, per quanto di propria competenza, al processo di elaborazione del piano sanitario regionale [artt. 6 e 7], con esplicita previsione di tempi e modalità.

La Giunta regionale sin dal 31.3.'95, con delib. n. 826 ha approvato il prescritto regolamento tipo per la disciplina della Conferenza dei Sindaci [art.7], mentre con appositi atti deliberativi n.202 e 203 in data 11.2.'97 ha approvato gli schemi di protocollo d'intesa tra la Regione Puglia e l'Università degli Studi di Bari concernenti rispettivamente la formazione del personale sanitario non medico e la formazione della dirigenza medica, anche se l'individuazione delle strutture ospedaliere convenzionate risulta operata sulla base della pregressa esperienza nel settore della formazione, in mancanza della decretazione di idoneità e conseguente accreditamento delle strutture di formazione [art.6 comma 2] al momento dell'intesa.

5.1. Attività di programmazione

Gli artt. 9 e 10 della citata l.r. n.36/94 disciplinano in particolare l'attività di programmazione propria della Regione.

Si individuano, quali strumenti della programmazione sanitaria, di competenza del Consiglio regionale:

a) il piano sanitario regionale;

b) i programmi di intervento di area specifica a tutela della salute;

c) i piani settoriali;

d) le azioni programmatiche.

Si collocano, invece, a livello attuativo della programmazione regionale:

a) i piani generali attuativi delle U.S.L., nonché i loro aggiornamenti annuali;

b) i singoli programmi di intervento.

A tutt'oggi il P.S.R. relativo al triennio 1994/96 risulta approvato dalla G.R. con provvedimento del 10.12.'96, ma non ancora adottato dal Consiglio Regionale [é all'esame della competente Commissione].

Il ritardo si appalesa grave, non tanto perché non risultano rispettati i termini previsti dall'art. 1 comma 5 del d.lgs n.502/92, ossia centocinquanta giorni dalla pubblicazione del P.S.N. [pubblicato su suppl. n.107 alla G.U. n.171 del 23.7.'94, e ampiamente conosciuto già in precedenza, in quanto approvato dalla Conferenza Stato-Regioni in data 23.11.'93], quanto perché il piano non risulta ancora approvato nonostante sia ormai decorso il triennio relativo alla sua vigenza.

La mancata approvazione del P.S.R. non ha consentito, di conseguenza, di approvare i programmi di intervento di area specifica a tutela della salute, nonché i piani settoriali, i quali costituiscono gli strumenti per l'attuazione degli obiettivi previsti dalla legge di piano sanitario regionale e dovrebbero fissare i contenuti delle azioni finalizzate a tale attuazione, le condizioni organizzative e le risorse necessarie, con la previsione delle relative fonti di finanziamento.

Come ulteriore conseguenza ne discende che sono rimasti, pertanto, fino ad oggi inattuati anche gli adempimenti di competenza delle A.A. U.S.L. contemplati nell' art.2 [collegamento con la programmazione sanitaria regionale], art.3 [piano generale attuativo da parte delle aziende], art.4 [verifica dello stato di attuazione della programmazione] della l.r. n. 38/94.

Anche la Giunta Regionale si è trovata nell'impossibilità di relazionare al Consiglio, come previsto dall'art.9 comma 5 della l.r. n. 36/94, circa la spesa sanitaria e lo stato Sanitario della Regione, non potendo evidenziare alcun grado di raggiungimento degli obiettivi, in mancanza della determinazione di questi ultimi.

In quanto propedeutiche al perseguimento degli obiettivi di efficacia e di efficienza del sistema socio-sanitario regionale in attuazione del piano sanitario, l'art. 10 della medesima legge n.36/94 individua quali azioni strumentali della programmazione:

a) la realizzazione del sistema informativo, attraverso l'estensione della rete informativa, nonché la qualificazione delle basi informative;

b) l'attivazione e lo sviluppo dell'osservazione epidemiologica, demandati all'Osservatorio epidemiologico regionale già istituito con l.r. 5.4.'85 n. 14;

c) le attività di sperimentazione;

d) la definizione di un sistema di indicatori finalizzato al controllo di qualità, attraverso lo sviluppo di metodologie per il monitoraggio e la verifica dei risultati delle attività sanitarie;

e) la formazione permanente del personale;

f) l'ottimizzazione dell'accesso degli utenti ai servizi.

A seguito di specifica richiesta istruttoria l'Assessorato alla sanità e ai servizi sociali ha riferito che delle azioni strumentali sopra elencate, sono state avviate quelle relative all'informatizzazione, all'osservazione epidemiologica, all'attività di sperimentazione, senza tuttavia fornire pur ulteriori notizie sollecitate in merito.

Particolarmente grave deve considerarsi la circostanza che nella Regione Puglia non sia stata avviata la definizione di un sistema di indicatori finalizzati al controllo di qualità. Ciò si riflette, infatti, sul momento conoscitivo della reale situazione sanitaria, su quello correttivo degli squilibri e deficienze del sistema, nonché sulla distribuzione delle risorse.

L'Assessorato alla sanità ha comunque comunicato che con recente ordine di servizio è stato individuato l'ufficio che dovrà occuparsi della materia.

Per quanto riguarda l'informatizzazione e l'attività di osservazione epidemiologica, dai documenti contabili si rileva che per tutti e tre gli esercizi finanziari considerati, per l'elaborazione dati sono disponibili considerevoli somme, anche se non si ha notizia se le relative spese si riferiscano anche ad acquisto di apparecchiature informatiche, ovvero soltanto a convenzioni con società di servizi.

Desta perplessità, invece, a fronte dell'affermazione circa l'avviamento dell'attività relativa all'osservazione epidemiologica, la circostanza che relativamente ai tre esercizi

1995 -1996 -1997 non risulta stanziata nella relativa competenza alcuna somma a favore dell'osservatorio epidemiologico il quale, pertanto, per gli esercizi considerati, non sembra aver svolto alcuna attività.

In particolare, il bilancio di previsione 1996 non riporta neppure i residui provenienti dagli esercizi precedenti, né prevede per essi l'autorizzazione di cassa.

L'art. 11 della più volte citata l.r. n.36/94 fissa il principio per cui la Regione, nell'ambito della programmazione, persegue l'integrazione delle politiche sanitarie e sociali e, a tal fine, promuove la delega da parte degli Enti locali alle Unità Sanitarie locali della gestione dei servizi socio-assistenziali.

All'uopo sono previsti accordi di programma di cui all'art. 27 della l.n. 142/90, che definiscano anche il rapporto tra personale da utilizzare e il relativo fabbisogno finanziario.

Sino ad oggi non risulta promosso alcun accordo.

Con gli artt 12 [organi delle U.S.L.] e 13 [partecipazione e tutela dei cittadini] si chiude il titolo II° riguardante gli aspetti istituzionali e di ordinamento, mentre il successivo titolo III° disciplina gli aspetti organizzativi e di funzionamento.

All'art. 14 si dettano infatti, direttive di organizzazione delle UU.SS.LL. ulteriormente specificate nel regolamento, previsto dal comma. 1, che la Giunta Regionale ha emanato con delibera n. 229 del 18.2.'96 [Regolamento di organizzazione generale delle Aziende UU.SS.LL. e Ospedaliere art. 14 l.r. n.36/94 pubblicato su BURP n.98 del 13.9.'96].

Tali direttive sono ispirate sostanzialmente a logiche di organicità ed omogeneità nell'assegnazione di compiti, obiettivi e strumenti a ciascuna struttura ed unità operativa; di competenza dei responsabili delle stesse; di individuazione nelle stesse di centri di attività e di costo, con assegnazione di specifici obiettivi in termini quantitativi e qualitativi, sia di un definito budget; di previsione di meccanismi che assicurino il coordinamento tra strutture o unità operative che, pur nell'ambito della propria autonomia, devono necessariamente agire in maniera integrata.

L'art. 15 individua le articolazioni delle UU.SS.LL., ovverosia, oltre alla Direzione generale, le Direzioni operative identificabili sia nelle strutture operative [ospedale dipartimentale, dipartimento di prevenzione, dipartimento di salute mentale, distretto

socio-sanitario, artt. da 22 a 27] sia nelle aree di gestione [del personale, delle risorse finanziarie, tecnica, del servizio farmaceutico, del patrimonio, del coordinamento dei servizi sociali].

Il Direttore generale [art.16] è coadiuvato, nello svolgimento delle sue funzioni, dal Direttore sanitario [art.17], dal direttore amministrativo [art.18], dal Coordinatore dei servizi sociali [art.19], dal Consiglio dei Sanitari [art:20], organismo elettivo dell'U.S.L. con funzioni di consulenza tecnico sanitaria, disciplinato mediante il regolamento previsto dal comma 3 del suddetto art.20, adottato dalla Giunta Regionale con delib. 5081 del 9.11.'95, modificato con delib. 973 del 27.3.'96 [Direttive per disciplinare le modalità di elezione e la composizione ed il funzionamento del Consiglio dei Sanitari art.20 legge n.36/94], nonché, come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato ai controlli, dall'Unità controllo di gestione.

5.2. Finanziamenti

A partire dal 1992, sulla base della disciplina introdotta con il d.lgs.502 del 1992, la ripartizione del F.S.N. utilizza il criterio di finanziamento misurato su quote capitarie. Con il piano sanitario nazionale 1994-1996 [D.P.R. 1 marzo 1994] tale sistema entra poi "a regime", con l'individuazione dei sei macro-livelli di assistenza, nella logica di una pre-quantificazione delle prestazioni assicurate dal servizio sanitario nazionale e nell'ambito di una compatibilità economico-finanziaria secondo il disposto dell'art. 81 Cost. Tutto ciò non puo prescindere da una responsabilizzazione delle funzioni regionali, sia perché, ormai, i livelli superiori di spesa derivanti da scelte di autonomia, postulano copertura a sostegno mediante risorse proprie, sia perché non possono rimanere estranee a questo quadro di scarsità di risorse le considerazioni sulla necessità di operare scelte che assicurino efficienza, cioè la maggiore qualità possibile delle prestazioni al minor costo possibile.

L'art.29 della l.r. n.36/94 disciplina i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie i quali sono ulteriormente precisati con la citata l.r. n.38/94, in ossequio a quanto originariamente previsto dal d. lgs. 502/92.

L'art.7 della l.r. n.38/94 individua la procedura da seguire per il finanziamento delle A.A.U.S.L., che si basa essenzialmente sul sistema delle quote capitarie da

determinarsi sulla base di parametri definiti relativamente a determinati elementi; l'art.8 il finanziamento delle aziende ospedaliere [che fa riferimento anche al sistema di pagamento per tariffe relative alle prestazioni erogate di cui al successivo art.12], l'art.11 il finanziamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Con riferimento agli anni 1995 e 1996 si è proceduto al finanziamento alle varie Aziende sanitarie prendendo a riferimento solo la quota capitaria indicata nel P.S.N. e la mobilità, [infra ed extraregionale] senza tener conto degli ulteriori parametri normativi di riferimento; fra questi, la consistenza e lo stato di conservazione delle strutture immobiliari, degli impianti tecnologici e delle dotazioni strumentali, nonché quelli inerenti le risultanze dei controlli di gestione, i quali ultimi non risultano ancora attuati.

L'inadeguatezza del metodo di finanziamento basato esclusivamente sulla determinazione di quote capitarie, ha deteminato la modifica legislativa introdotta a partire dall'esercizio 1997 [legge 23.12.'96 n. 662, art. 1 comma 34] per tenere conto nell'ambito della c.d. popolazione "pesata": a) dei consumi sanitari legati all'età della popolazione e al sesso; b) dei tassi di mortalità; c) delle particolari situazioni territoriali [anche epidemiologiche] influenti sul bisogno sanitario.

Al 31.12.95 il F.S.R. 1995, determinato in 6.027 miliardi, al netto delle entrate proprie e della mobilità extraregionale, risultava provvisoriamente assegnato come segue:

TAB 34/PU

FONDO SANITARIO REGIONALE

ANNO 1995

(in milioni)

INTERVENTI	IMPORTO
1. Acconti erogati alle UU.SS.LL.	4.564.773
2. Pronto soccorso estivo	2.586
3. centri di riabilitazione (acconti e saldi I° semestre 1995)	55.337
4. I.I.R.C.C.S. pubblici "Oncologico" di Bari e "De Bellis"di Castellana Grotte	130.000
5. I.R.C.C.S. privato di Cassano Murge	27.000
6. Enti Ecclesiastici "Panico"di Tricase, "Miulli" di Acquaviva delle Fonti e I.R.C.C.S. privato "Casa Sollievo della Sofferenza" di San Giovanni Rotondo	495.000
7. Case di cura private (acconti I° sem. 1995)	110.391
8. Spese per elaborazione dati	18.000
9. Contributi Associazioni di volontariato e convenzioni produzione plasma (L.883/78)	2.094
10. Operazioni di riparto definitivo delle quote del F.S.R. 1995	604.300
11. Assistenza fornita a persone parzialmente o totalmente non autosufficienti ospitate nelle strutture residenziali protette (art. 4 L.R. 20/95)	18.000
TOTALE	**6.027.481**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito di istruttoria Corte dei conti

Dal prospetto si rileva l'opportuno accantonamento di 604 miliardi, come previsto dall'art.29 comma 2, della l.r. n.36/94 e dall'art. 10 della l.r.n.38/94 per correggere eventuali squilibri territoriali, per eventi imprevisti e per ricerca finalizzata nell'ambito delle aziende ospedaliere da ripartirsi a fine esercizio.

In realtà, per l'esercizio 1995 risultano ripartite ulteriori somme addirittura dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, con delibere della Giunta regionale n.2911 dell'8.7.'96, e n.7547 del 23.12.'96.

E' ancora in corso la rendicontazione della gestione 1995 da parte delle Aziende SS.LL., nè la Regione ha fornito almeno dati provvisori.

Modifiche al sistema di finanziamento delle aziende ospedaliere sono intervenute rispetto a quanto previsto originariamente dal d. lgs. n.502/92, cui sostanzialmente si ispira l'art. 8 della l.r. n.38/94.

In sintesi, ad un sistema misto di finanziamento [acconti in percentuale dei costi complessivi dell'anno precedente, quote di partecipazione alla spesa da parte dei cittadini, altre entrate varie, remunerazione a tariffa come base di calcolo ai fini del conguaglio in positivo o in negativo dell'acconto] dall' 1.1.'98 si è sostituito il sistema esclusivo della remunerazione a prestazione [art.7 ter del d.lgs n.502/92 introdotto dall'art. 6 comma 5 della l. n.724/94], cosicché sarà necessario adeguare di conseguenza la normativa regionale.

Questo nuovo sistema non può prescindere da una logica di pianificazione, come previsto per le aziende e i presidi ospedalieri con autonomia economico finanziaria dal comma 7 lett. b dell'art. 5 del d.lgs. n.502/92 come modificato dall'art. 6 comma 5 della l. n.724/94, e, nell'ambito dei nuovi rapporti di accreditamento, per gli erogatori privati dall'art. 2 comma 8 della l. n.549/95.

Nella considerazione dell'elevato costo giornaliero delle degenze ospedaliere, si dovrà operare una sorta di contrattazione con le strutture pubbliche e private al fine di predisporre un piano annuale preventivo che stabilisca quantità presunte e tipologie delle prestazioni sanitarie erogabili, che possa coniugare la quantità e qualità delle prestazioni, e quindi la soddisfazione dell'utenza alla quantità di risorse disponibili, anche facendo ricorso a soluzioni alternative ai ricoveri ospedalieri.

Con deliberazione G.R. n.122/96, esecutive a seguito di ordinanze di sospensiva

emesse dal Giudice amministrativo, si è dato avvio all'applicazione della nuova normativa in ordine alla erogazione dell'assistenza specialistica ambulatoriale, predisponendo, tra l'altro, i criteri per la determinazione dei tetti di spesa per branca specialistica e per struttura erogante.

In sede di prima applicazione del sistema di remunerazioni a tariffa delle prestazioni erogate, l'art.2 comma. 9 della l. n.549/95 prevede che le Regioni fissino il livello massimo delle tariffe da corrispondere nel proprio territorio ai soggetti erogatori sia pubblici che privati, entro un intervallo di variazione compreso tra il valore delle tariffe individuate dal Ministro della sanità con propri decreti, sentita la Conferenza Stato-Regioni ed una riduzione di tale valore non superiore al 20%, in relazione alle prestazioni erogabili nell'ambito del S.S.N..

Poiché il Ministro della sanità ha individuato con decreto 22.7.'96 le prestazioni erogabili nonché le relative tariffe, la Giunta della Regione Puglia, con provvedimento n.7537 del 23.12.'96, approvato dal Consiglio in data 25.3.'97, ha deliberato che con decorrenza 1.1.'97 le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, ivi compresa la diagnostica strumentale e di laboratorio, erogabili nell'ambito del territorio della Regione Puglia, [v. allegato 1 del D.M. *cit*]e le tariffe da corrispondere per l'esecuzione di tali prestazioni, siano quelle indicate nello stesso allegato 1 con una riduzione del 7% del valore previsto, sinché non ci sarà un apposito tariffario della Regione.

Per le spese in conto capitale l'art. 29, comma 4 e 5 della l.r. n. 36/94 e l'art. 13 della l.r. n.38/94 individuano la procedura e i criteri per la ripartizione della quota del F.S.N., facendo riferimento a specifici programmi d'investimento approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta.

Il Consiglio regionale nell'adunanza del 25.3.'97 ha provveduto alla ripartizione del F.S.R. [parte in conto capitale] addirittura per gli anni 1992/94/95, per la residua quota di 102 miliardi su un'ammontare totale di 179 miliardi, già impegnato per 76 miliardi, senza riferimento ad alcuna organica programmazione.

Trattasi di fondi rinvenienti da mutui finalmente contratti dalla Regione pur nell'incertezza sul fronte legislativo in relazione alla concreta possibilità, da parte della Regione medesima, di attivare mutui con oneri a carico dello Stato come consentiva l'art.4 comma 13 l n.412/91, successivamente autorizzati dal CIPE. il 25.3.'92,

[autorizzazione sospesa dal D.L. 11.7.'92 n. 333 convertito dalla L. 8.8.'92 n. 359, e poi definitivamente consentiti a seguito del chiarimento apportato dall'art. 1 comma 8 della l.23.12.'92 n. 498 e dal decreto Ministro del Tesoro del 2.2.'93].

Il provvedimento suindicato di ripartizioni fondi sembra scontare gli stessi limiti strutturali e concettuali di tanti altri provvedimenti in materia sanitaria, dovuti all'assenza di una pur minima programmazione. Ancora una volta, un provvedimento di siffatta importanza strategica, rischia di risolversi in una semplice elargizione di fondi che non seguono un progetto di investimenti mirati, in quanto non inseriti nel quadro di un riequilibro delle funzioni assistenziali ospedaliere, attesa la mancanza del P.S.R.- e, al momento dell'esame, del piano di riordino della rete ospedaliera.

5.3. Il processo di riordino del S.S.R. in particolare la riorganizzazione della rete ospedaliera

Il titolo VI° della l.r n. 36/94 detta norme finali e transitorie disciplinanti il processo di riordino del S.S.R..

Nonostante l'art.32 della citata legge preveda l'approvazione della riorganizzazione della rete ospedaliera, anche a stralcio del P.S.R., entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, il Consiglio Regionale ha approvato solo nell'adunanza del 20.12.'96 il piano ospedaliero, anche su impulso della l. 18.7.'96 n.382.

Quest'ultima legge prevede che in sede di ripartizione del F.S.N. alle Regioni che alla data del 31.12.'96 siano ancora prive del P.S.O. per l'attuazione degli standards organizzativi, a decorrere dall'anno 1997 e fino alla data di adozione del citato atto, si applichi una riduzione della quota spettante pari al 20%, riducendo ulteriormente le già scarse risorse regionali.

Il piano in questione, dopo aver riepilogato il quadro degli standards ospedalieri risultante dalle disposizioni normative in vigore, dà atto che l'attuale situazione della assistenza ospedaliera in Puglia é così caratterizzata:

- case di cura private con presenza di specialità largamente ripetitive delle discipline già presenti nella rete degli ospedali pubblici;
- un buon terzo degli ospedali presenta un indice di funzionalità non superiore al 60%;

- 26 strutture ospedaliere mediamente funzionanti nell'ultimo triennio con presenza media inferiore a 100 assistiti e pertanto insufficiente a giustificare la spesa;

- una ripetitività di ospedale di medio-basso profilo strutturale che ha come conseguenza una ridondanza di specialità sottoutilizzate e la carenza di alcune specialità di particolare rilievo, in relazione alla evoluzione della domanda sanitaria;

- un patrimonio tecnologico parcellizzato e quindi sottoutilizzato e spesso carente delle relative dotazioni organiche;

- una distribuzione del personale disomogenea, non solo per fattori quantitativi ma anche per fattori qualitativi, in relazione alle qualifiche del personale;

- una gravissima carenza di personale del ruolo sanitario.

In particolare l'attuale rete ospedaliera pubblica pugliese consiste in:

- ospedali pubblici funzionanti;

- ospedali non ancora attivati;

- ospedali psichiatrici ad esaurimento.

Gli ospedali pubblici risultano essere poco utilizzati, la degenza media è di 7/8 giorni; la maggior parte dei presidi ha un tasso di utilizzazione inferiore al 75 per cento.

I posti letto effettivi nel 1994 sono pari a 23.050 [con esclusione degli ex ospedali psichiatrici], dei quali 21.064 pubblici e circa 2.000 [più 80 posti rene] privati convenzionati.

Nel totale dei posti letto pubblici sono inclusi anche quelli degli ospedali appartenenti agli Enti ecclesiastici, per i quali vigeva sinora una convenzione con la Regione, conforme a convenzioni tipo previste in decreti ministeriali, con pagamenti accentrati presso la Regione stessa, mentre dall'anno 1997 i relativi pagamenti saranno effettuati dalla A.U.S.L nel cui territorio è ubicata la sede dell'istituzione [art.20 comma 5 della legge di approvazione del bilancio di previsione 1997].

Sempre nel 1994 sono stati effettuati complessivamente 790.825 ricoveri; a tali dati vanno aggiunti quei dati dei pazienti interessati alla mobilità extra regionale.

Operando i dovuti riscontri, e sottraendo la quota di immigrazione ed aggiungendo la quota di emigrazione, cioè i pazienti che si ricoverano presso altre Regioni, si ottiene il totale dei ricoveri effettuati dai residenti nella Regione Puglia, il cui tasso di ospedalizzazione complessivo registrato é risultato superiore al tasso ottimale del 160 per mille abitanti.

L'alto tasso di ospedalizzazione è presumibilmente dovuto ai cosiddetti ricoveri "impropri", se si considera che contro livelli teorici del tasso di utilizzazione pari al 75% e della degenza media pari a 11 giorni, i valori relativi alla Regione sono, come già sottolineato in precedenza, rispettivamente 60% e 7,8%.

Si procede poi, alla stima del fabbisogno dei posti-letto per specialità, attraverso la predisposizione di indici di dotazione e funzionalità tenuto anche conto delle seguenti peculiarità:

- la carenza di posti letto per riabilitazione e lungodegenza, che verosimilmente determina ricoveri impropri nelle divisioni di medicina generale e geriatria;

- l'assenza di posti letto nelle discipline chirurgiche di media ed elevata assistenza che comporta un'impropria utilizzazione dei posti letto di chirurgia generale;

- la carenza di posti letto di terapia intensiva.

E' da segnalare, tuttavia, una carenza metodologica di base, che non ha potuto non incidere sull'attendibilità della suddetta stima, derivante:

1) dalla mancata disponibilità di dati epidemiologici significativi, per la mancata attivazione dell'osservatorio epidemiologico;

2) dalla verosimile difficoltà di valutare l'effettiva domanda, attesa la non ottimale attivazione delle liste di attesa, pur previste dall'art.3, comma 8 della l. n.724/94, ma i cui dati non risultano utilizzati nel calcolo della domanda di servizi sanitari. L'importanza di tali liste è diffusamente rilevabile da quanto riportato nella parte relativa al ricovero ospedaliero nello schema generale di riferimento della "Carta dei Servizi pubblici sanitari, adottato con D.P.C.M 19.5.'95 pubblicato su suppl. ord. n.65 alla G.U. n.125 del 31.5.'95, nonché dalla circostanza che risultano incluse tra gli oggetti di indagine recentemente affidati ad una Commissione parlamentare istituita dal Senato con deliberazione 3 aprile 1997;

3) dalla consistenza del fenomeno dei ricoveri impropri, che avrebbe dovuto far considerare anche l'elemento della composizione della popolazione per fasce d'età.

Nel piano si afferma che le dotazioni di posti letto per provincia risultano complessivamente equilibrate, pur discostandosi rispetto alla applicazione pedissequa popolazione-posti letto, in considerazione delle seguenti condizioni attualmente vincolanti:

- ruolo di induzione di servizi sanitari a forte caratterizzazione ospedaliera nella città e provincia di Bari, svolto dal policlinico e dall'unico ospedale pediatrico regionale nonchè dalle istituzioni a carattere scientifico;

- ubicazione degli ospedali dipendenti dagli Enti ecclesiastici;

- concentrazione prevalente del convenzionamento con case di cura private nell'area metropolitana di Bari;

- supplenza surrettizia dei posti letto ospedalieri per funzioni socio-assistenziali;

- inadeguatezza di talune strutture ospedaliere che rendono impossibile l'attuazione delle implemetazioni [quest'ultimo vincolo è particolarmente evidenziabile nell'intera area di Taranto e provincia].

Dalla considerazione delle suddette condizioni discende l'esigenza di un'attuazione graduale del piano di razionalizzazione, anche attraverso l'attivazione di risorse finalizzate all'ammodernamento/potenziamento complessivo della rete strutturale [art.20 legge n.67/88].

L'obiettivo é di ridurre a 22.175 il numero dei posti letto sull'intero territorio regionale, [pari al 5,5 per mille degli abitanti rapportato ad una popolazione di riferimento pari a 4.031.885 - censimento ISTAT 1991] nel quadro di una ristrutturazione da completare, in attuazione al d.l. 17.5.'96 n.280 convertito nella l. 18.7.'96 n. 382, entro il 31.12.'99.

Manca nel suddetto piano ospedaliero un approccio globale alle varie problematiche inerenti la rete dei servizi sanitari, mentre la tendenza é di procrastinare il più a lungo possibile le decisioni ad esse relative, cosicché il piano di riorganizzazione della rete ospedaliera licenziata nel dicembre '96 sembra limitarsi a fissare il numero complessivo dei posti letto per lungo degenza e riabilitazione [rispettivamente in n.2420 e n.1614] e ad affermare la necessità di incrementare i posti letto per le terapie intensive nonché di por mano alla rivisitazione generale del piano di edilizia sanitaria di cui si dirà oltre.

In generale, non emergono indicazioni concrete in ordine alla utilizzazione per esempio, delle strutture con dotazione inferiore a 120 posti letto, secondo il disposto dell'art.32 comma 2 lett. e), nonché dell'art.34 della l.r. n.36/94, ovvero in ordine alla

razionalizzazione del ricorso alle strutture private convenzionate secondo il disposto dell'art.32 comma 3 lett. f), nonché dell'art.37 della stessa legge e, più in generale, a tutti gli obiettivi indicati dai commi 2 e 3 del citato art.32.

In realtà, già nella delibera n. 1926 del 6.5.'96 la Giunta regionale, ha individuato nove ospedali con meno di 120 posti letto esistenti al 30.6.'94, con esclusione di quelli per i quali la Regione ha già programmato la ristrutturazione con dotazione di posti letto superiore a 120, anche se dal piano si apprende che, in realtà, almeno 26 strutture ospedaliere hanno registrato nell'ultimo triennio una presenza media inferiore a 100 assistiti.

In quell'occasione la Giunta ha invitato i Direttori generali delle Aziende UU.SS.LL interessate ad adottare formali proposte per la riconversione dei predetti ospedali in stabilimenti adibiti a funzioni ospedaliere per post-acuti, con la possibilità di adibire eventuali spazi disponibili a sede di distretto o di residenze sanitarie assistite.

Si fa comunque salva una fase transitoria "fino alla completa revisione delle dotazioni ospedaliere da attuarsi sulla base della l.r. n. 36/94 e della legge finanziaria per il 1996" nella quale, "nelle more dell'evoluzione della funzione medico riabilitativa da funzione per acuti a funzione per post-acuti, potranno essere espletate attività di area medica, mantenendo alcune strutture accorpate funzionalmente con gli ospedali del territorio....".

In ordine, invece, ai programmi di edilizia sanitaria, finanziati dalla legge 11.3.1988 n. 67, già con delibera n. 1122/90 il Consiglio regionale ha deliberato il quadro degli interventi relativi al primo triennio del Piano straordinario degli investimenti, cui è seguita in data 3.8.90 approvazione da parte del CIPE per l'importo di 884 miliardi.

Risultano finanziati i progetti esecutivi relativi alle strutture di sei ospedali per un totale di. 71,5 miliardi.

In data 17.5.'96 con delibera n. 94 il Consiglio regionale ha rimodulato la precedente deliberazione circa le priorità degli interventi pur tenendo fermi gli importi originari approvati dal CIPE e di conseguenza la Giunta regionale ha approvato e trasmesso al CIPE per il finanziamento, 164 progetti esecutivi per un totale di 738 miliardi, corrispondenti all'intera programmazione del primo triennio.

Risultano autorizzati da parte del Ministero del Tesoro, mutui per sei progetti per

l'importo di 71 miliardi, i cui relativi cantieri sono in fase avanzata.

Lo stesso Ministero ha autorizzato una seconda tranche relativa a 22 progetti per l'importo di 260 miliardi per i quali sono in corso da parte delle Aziende UU.SS.LL. ed aziende ospedaliere le regolari procedure di gara di appalto per l'affidamento dei lavori.

Infine sono in corso di autorizzazione le contrazioni dei mutui per gli ultimi 135 progetti per un totale di. circa 460 miliardi.

5.4. Case di cura private

In particolare, in ordine alle case di cura private, l'art.37 della l. n.36/94 prevede che i provvedimenti di riorganizzazione territoriale della rete ospedaliera debbano indicare il fabbisogno di attività ospedaliera da accreditare, distinte per disciplina secondo i seguenti criteri: complementarietà ed integrazione delle attività svolte dalle case di cura private rispetto a quelle dei presidi ospedalieri pubblici [anche se, il riferimento al criterio dell'integrazione, contenuto anche nell'art. 8 comma 5 del d.lgs. n.502/92 é stato successivamente soppresso dall'art. 6 comma 7 della l. n.724/94]; accreditamento delle Case di cura private che offrono migliori garanzie di assistenza in rapporto alle patologie da trattare, solo previo accertamento del possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e funzionali previsti dalla normativa vigente.

Occorre premettere che la normativa in vigore assicura agli assistiti la facoltà di libera scelta tra la struttura pubblica e quella privata, e che a tal fine le Regioni e le AA.U.S.L. devono adottare tutti i provvedimenti di loro competenza necessari per l'instaurazione dei nuovi rapporti fondati sul criterio dell'accreditamento, del pagamento a prestazione e sul sistema della verifica e revisione della qualità della prestazione erogata, in sostituzione del regime convenzionale.

Da ultimo, l'art. 2 comma 7 della legge n.549/95 ha prorogato a non oltre il 30.6.1996 il termine di cessazione dei vecchi rapporti convenzionali e quindi l'entrata in vigore dei nuovi rapporti fondati sull'accreditamento, originariamente fissato al 31.12.95.

Tuttavia, già l'art. 6 comma 6 della l. 724/94 ha distinto due diverse fasi per l'entrata in vigore dell'accreditamento:

- una fase a pieno regime, successiva all'adozione da parte delle Regioni di tutti i "provvedimenti necessari" per l'instaurazione dei nuovi rapporti, atti ad individuare i

requisiti previsti per l'accreditamento dall'art. 8 comma 4 del d.lgs. n. 502/92 e successive modificazioni;

- una fase transitoria, fino e non oltre il 30 giugno 1996, termine ultimo per la individuazione dei prescritti requisiti minimi, nella quale sono da riconoscersi automaticamente accreditate, in via temporanea, le strutture pubbliche e private in regime di convenzionamento al 1° gennaio 1993 nonché i soggetti che alla stessa data erogavano prestazioni di alta specialità in regime di assistenza indiretta regolata da leggi regionali, che accettino il sistema della remunerazione a prestazione sulla base delle tariffe predeterminate dalla Regione.

Nonostante la fissazione del predetto termine [30.6.'96], soltanto sul suppl. ord. alla G.U. n.42 del 20.2.1997 è stato pubblicato il D.P.R. 14.1.1997 avente ad oggetto "Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private".

Tale norma, all'art.2 comma 4, dispone che le Regioni, entro un anno dalla pubblicazione dello stesso decreto e cioè entro il 20.2.1998 devono dare attuazione alle disposizioni in esso contenute, determinando, in particolare, gli standards di qualità che costituiscono requisiti ulteriori per l'accreditamento di strutture pubbliche e private in possesso dei requisiti minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie.

Pertanto, sino a tale data continuano ad avere efficacia gli accreditamenti transitori entrati in vigore il 1° gennaio 1996.

A seguito di specifica richiesta istruttoria, l'Assessorato alla Sanità ha comunicato che relativamente all'esercizio finanziario 1995 il pagamento delle prestazioni sanitarie rese dalle case di cura private é stato effettuato con il nuovo sistema a D.R.G. e/o R.O.D. da parte delle AA.U.S.L. su cui insistono, territorialmente, le strutture private accreditate, secondo quanto disposto con l.r. n.26 del 26.4.'95.

Nel bilancio preventivo dell'esercizio 1995 il cap.0742020 [trasferimenti a case di cura private] presenta una assegnazione di competenza di 290 miliardi in quanto all'epoca la Regione provvedeva direttamente ai pagamenti. La suddetta l.r. n.26/95 ha disposto che la Regione provvedesse alla erogazione degli acconti dovuti alle case di

cura private fino al 30 giugno, cosicché sono stati erogati acconti per lire 110.390.502.000, mentre dall' 1.7.'95 le AA.U.S.L. avrebbero corrisposto sia gli acconti mensili che i conguagli spettanti dall' 1.1.'95 - " secondo la normativa vigente per le prestazioni ospedaliere", cosicché, nel II° semestre la Regione ha trasferito alle AA.U.S.L. finanziamenti specifici per la liquidazione delle competenze spettanti alle case di cura previste per lire 172.894.402.000.

Le AA.U.S.L. a tutt'oggi risultano aver erogato importi per ammontare o inferiore o superiore a quello trasferito dalla Regione, ovvero risultano non aver liquidato gli interi importi fatturati dalle case di cura in quanto sono ancora in corso le attività di accertamento amministrativo-contabili e tecnico-sanitarie.

Sul suddetto capitolo si registra tuttavia a fine esercizio una disponibilità di 6.715.096.000 lire, trasportata a residui.

5.5. Nuovo sistema contabile e gestionale

In ordine, invece all'assetto più strettamente contabile e gestionale delle Aziende U.S.L., la già citata l.r. n. 38/94, in ottemperanza, peraltro, a quanto disposto dall'art. 5, comma 5 del d. lgs n.502/92, con l'art. 15 introduce il bilancio pluriennale di previsione, da elaborarsi con riferimento al piano generale e gli altri strumenti della programmazione adottati dalle USL, e da articolarsi in parte economica, parte finanziaria e parte patrimoniale, nonché il bilancio economico preventivo, che dà conto, in termini analitici, delle entrate previste e del risultato economico complessivo, da articolarsi in base alle fondamentali strutture della USL.

Allo scopo di pervenire alla formulazione di articolate e puntuali previsioni, l'art. 18 della citata l. n.38/94 rende obbligatoria l'adozione della metodica di budget.

Tale metodica si completa con la presentazione alla Giunta, da parte del Direttore generale di una relazione trimestrale mediante la quale, oltre a porre in evidenza gli scostamenti rispetto ai dati di budget, si opera una proiezione della situazione finanziaria e del risultato economico finale.

L'introduzione della contabilità analitica [art.26], attraverso operazioni di classificazione, localizzazione e imputazione, raggruppamenti di valori economici articolati sulla base delle caratteristiche dei processi produttivi ed erogativi, consente di

formulare un bilancio di esercizio [art.27] in grado di rappresentare, il risultato economico e la situazione patrimoniale e finanziaria della U.S.L..

Il quadro così delineato, non è tuttavia di immediata attuazione, in quanto l'art.46, inserito nel titolo VIII° [norme transitorie e finali] prevede che sino al 31.12.'95 si applichino il bilancio e la contabilità finanziaria così come prescritti e normativamente ordinati dalla l.r. 16.1.'81 n.8 "Norme di contabilità e di amministrazione del patrimonio delle U.S.L." e sue successive modificazioni.

Oltre tale termine, la normativa richiamata si applica limitatamente alla formulazione del rendiconto generale annuale per l'esercizio 1995. L'art.48 fa obbligo ai Direttori generali di comunicare alla Giunta con relazioni semestrali da rendere già entro luglio 1995, la progressiva realizzazione del progetto per il nuovo assetto programmatorio, contabile, gestionale e di controllo, accompagnate dalle osservazioni del collegio dei revisori.

E' qui appena il caso di annotare che l'originario testo dell'art. 5 del d.lgs.n. 502/92 prevedeva, previa emanazione di apposita normativa regionale, l'attivazione del nuovo sistema di rilevazione contabile partisse a decorrere dall' 1.1.94, termine poi spostato all' 1.1.95 dalla novella a tale articolo apportata dal d. lgs n.517/93, ed ulteriormente spostato in avanti, [e precisamente all' 1.1.'96] dalla l.r n.38/94, intervenuta a fine esercizio '94.

Dalla circolare n.24/2437/322 del 2.2.'96 emanata dall'Assessorato alla sanità per la Puglia si apprende, invece, che, pur dovendosi considerare conclusa la transitoria disciplinata dagli art.46 e 48 della l.r n.38/94 e quindi applicabili.ed operativi i principi e gli strumenti di gestione fissati dalla citata legge, si è reso necessario mantenere anche nel 1996 [parallelamente all'avvio del bilancio e struttura aziendale] la struttura del bilancio secondo i criteri finanziari già disciplinati dalla l.r n. 8/81, a causa della mancata tempestiva predisposizione da parte della Giunta, dello schema obbligatorio di bilancio previsto dall'art.31 comma. 7 della l.r n.38/94, per consentire comunque in via prioritaria la continuità nell'erogazione dei livelli di assistenza e di servizio, sulla scorta delle quote provvisoriamente assegnate per il mese di gennaio 1996, rapportate a base annua.

Né è dato riscontrare per il 1997 positive novità, in quanto il testo definitivo della

legge di approvazione del bilancio di previsione relativo a tale esercizio prevede all'art. 20 comma 1 che, non avendo ancora la Giunta predisposto lo schema di bilancio di cui sopra "fino al 31.12.1997 si applicano, in via transitoria, il bilancio e la contabilità finanziaria così come prescritti e normativamente ordinati dalla l.r. 16.1.1981 n.8 "Norme di contabilità e di amministrazione del patrimonio delle Unità Sanitarie Locali" e sue modificazioni. Oltre tale termine, la normativa richiamata si applica limitatamente alla formulazione del rendiconto generale annuale per l'esercizio 1997. Entro il suddetto termine i Direttori generali devono porre in essere tutti gli adempimenti necessari per l'attivazione del nuovo sistema contabile. In caso di inadempienza, la Regione provvede a comminare le sanzioni di cui all'art.2 comma 2, del d. m. sanità del 25 febbraio 1997", ovvero una decurtazione dello stipendio nella misura non superiore al 10%.

5.6. Controlli

Il sistema dei controlli prevede sia controlli a livello regionale che, naturalmente, a livello delle singole aziende.

L'art.10 comma 7 della l.r. n. 36/94, [come integrato dal successivo art.28] prescrive che la Giunta regionale, adottando in via ordinaria il metodo della verifica e revisione della qualità e quantità delle prestazioni, nonché del loro costo, individui un sistema di controllo di qualità, definendo, tra l'altro, indicatori di strutture, di procedure e di risultati.

Tale sistema è finalizzato a garantire un costante miglioramento della qualità dei servizi forniti, anche attraverso la verifica del rispetto delle disposizioni in materia di requisiti minimi e classificazione delle strutture erogatrici di servizi, sia pubbliche che private.

L'Assessore alla sanità, a seguito di espressa richiesta istruttoria, ha riferito che con recente ordine di servizio è stato individuato l'Ufficio che dovrà interessarsi della materia [probabilmente trattasi dell' "apposita unità operativa" di cui si riferirà oltre].

E' stato altresì di recente individuato l'Ufficio che dovrà occuparsi degli adempimenti relativi a quanto previsto dall'art. 6 comma 2 della l. n.744/94 nonché dall'art. 2 comma. 12 della l. n.549/94.

Tali norme richiedono l'attivazione di osservatori di controllo dei prezzi di beni e

servizi, con particolare attenzione alle attrezzature tecnico, medicali, ai farmaci e al materiale diagnostico, ovvero di altri strumenti di controllo della gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere.

In particolare, il citato art. 2 comma 12 prescrive che qualora al 30 giugno di ciascun anno risulti la tendenza al verificarsi di disavanzi, le Regioni e le province autonome attivano le misure indicate dall'art. 13 del d.lgs. n.502/92, ovvero forme varie di autofinanziamento di cui dovranno riferire in sede di relazione prevista dal citato art. 6 comma 2.

Il Direttore Generale dell'azienda è coordinato invece dall'Unità di Controllo di gestione [art.21 l.r. n.36/94], alla quale compete l'applicazione di metodica di budget di cui agli artt. da 19 a 24 della l.r. n.38/94, in stretta integrazione con il controllo di gestione, al fine di garantire efficacia ed efficienza ai processi di acquisizione e impiego delle risorse e di evidenziare il principio di responsabilità economica.

A questo punto una considerazione si impone: le Aziende U.S.L. ed ospedaliere, pur nella nuova struttura che privilegia fortemente, almeno nel nome e negli intenti, il carattere aziendale e la connessa concorrenzialità, continuano tuttavia ad avere una chiara connotazione pubblicistica, oltre che per il dato essenziale dell'utilizzazione di fondi pubblici, a causa dei notevoli vincoli finanziari, gestionali, nonché per il regime dei controlli.

Nella Regione Puglia, in particolare, stentano a decollare quelle tipologie di controllo che si ispirano a tecniche aziendalistiche, la cui necessità è pure affermata dal legislatore regionale, da individuare sostanzialmente nella valorizzazione di una cultura del progetto, del monitoraggio nella fase di esecuzione, nonché della necessaria valutazione a posteriore dei dati di consuntivo, a fronte della perdurante cultura del mero controllo di legittimità.

A conferma di ciò valgano le considerazioni che seguono.

Nonostante sin dal 1991 la l. n.421, all'art. 4 comma. 8 avesse abolito il controllo dei Comitati regionali di controllo sugli atti delle UU.SS.LL. e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, attribuendo direttamente alla Regione il controllo preventivo sul bilancio e quello sul conto consuntivo, nonché sulla determinazione della consistenza qualitativa e quantitativa complessiva del personale, sulla deliberazione di programmi di

spese pluriennali e sui provvedimenti che disciplinano l'attuazione dei contratti e delle convenzioni, da attuarsi evidentemente con l'istituzione di un'opportuna struttura specializzata la cui configurazione era lasciata alla più ampia autonomia regionale, ma il cui compito non poteva non ispirarsi alla cultura del controllo di gestione.

Nonostante ciò con l'art.39 della l.r. n.22/94 la Regione Puglia riattribuisce al CO.RE.CO, e quindi ad un organo con esclusive funzioni di controllo di legittimità, il controllo preventivo sui bilanci di previsione nonché quello sul consuntivo.

La l.r. n.38/94 non fa più cenno a tale adempimento, per cui si deve ritenere che al momento dell'entrata a regime del nuovo sistema di contabilità previsto dalla l. r. n.38/94 cessi il controllo da parte del CO.RE.CO.

A conferma di tale interpretazione, pur facendo registrare il consueto ritardo e pur usando impropriamente il termine " atti" e non "attività", ovvero facendo riferimento più ad un controllo di legittimità che di gestione, l'art. 20 comma. 8 della legge di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 1997, ha previsto che "al fine dell'esercizio dell'attività di controllo sugli atti delle AA..SS.LL. e delle Aziende ospedaliere e dell'I.R.C.C.S. di diritto pubblico, di competenza della Giunta regionale e del Consiglio regionale previsti dall'art. 4 comma 8, della l. 30.12.1991 n. 412 e dalle ll.rr. n. 36 del 28.12.1994 e n. 38 del 1994, viene istituita apposita Unità operativa presso l'Assessorato regionale alla sanità. Fino alla costituzione del predetto organismo, l'attività istruttoria finalizzata al controllo da parte dei competenti organi è effettuata dagli Uffici del Comitato regionale di controllo - sezione di Bari - d'intesa con l'Assessorato regionale alla sanità. A tal fine, gli atti sottoposti al controllo devono essere accompagnati da relazione del Collegio dei revisori delle citate aziende. L'art. 39 della l.r. 22 .6.1994 n.22 non si applica per gli atti delle A.A.U.S.L., delle aziende ospedaliere e degli I.R.C.C.S. di diritto pubblico".

In disparte la già rilevata equivocità della terminologia adoperata, lascia perplessi la previsione di un'attività istruttoria intestata ad un organo di controllo [CO.RE.CO], in funzione dell'attività di controllo intestata alla Regione.

Il medesimo art. 20, al comma 2 prevede che sulla quota non superiore all'1% del F.S.R. da accantonarsi per la ricerca e per il finanziamento di progetti-obiettivo e di

interventi particolari possono ulteriormente individuarsi quote da destinare ad "emergenza-urgenza e controllo di qualità".

5.7. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1992 - 1996

Nell'evoluzione annuale della spesa sanitaria di parte corrente il dato di maggior rilievo si riferisce al 1996 e riguarda il consistente scarto percentuale riscontrabile nei risultati di tale anno con una variazione in aumento della spesa del 10,68 % rispetto all'anno precedente.

La seguente tabella ricostruisce per ciascuno degli anni compresi nel periodo 1992-1996 gli andamenti di spesa desunti dai rendiconti *usl* 4° trimestre, nell'importo complessivo e nella disaggregazione economico-funzionale rinveniente dall'attuale sistema di classificazione [mod. RND 01].

E' possibile notare come, a partire dall'anno 1993, la spesa complessiva mostri una progressiva flessione, per subire invece nel '96 l'impennata di cui si è detto con un aumento in valore assoluto di ben 625 miliardi.

TAB 35/PU

SPESA CORRENTE ASSISTENZA SANITARIA
ANNI 1992 - 1996
(in milioni)

	A	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	**1992**	**%**	**1993**	**%**	**%**	**1994**	**%**	**%**	**1995**	**%**	**%**	**1996**	**%**	**%**
PERSONALE	2.290.755	36,26	2.324.536	1,47	37,21	2.365.170	1,75	37,68	2.338.504	-1,13	39,99	2.609.934	11,61	40,33
BENI E SERVIZI	884.003	13,99	869.649	-1,62	13,92	889.954	2,33	14,18	822.260	-7,61	14,06	959.884	16,74	14,83
MEDICINA DI BASE	386.742	6,12	383.273	-0,90	6,14	393.067	2,56	6,26	387.799	-1,34	6,63	432.999	11,66	6,69
FARMACEUTICA	1.050.237	16,63	928.854	-11,56	14,87	861.781	-7,22	13,73	739.852	-14,15	12,65	848.369	14,67	13,11
OSPEDALIERA CONVENZIONATA	1.052.268	16,66	1.161.519	10,38	18,59	1.189.844	2,44	18,96	1.100.897	-7,48	18,83	1.139.587	3,51	17,61
SPECIALISTICA INTERNA	72.633	1,15	77.625	6,87	1,24	74.962	-3,43	1,19	75.913	1,27	1,30	84.799	11,71	1,31
SPECIALISTICA ESTERNA	182.001	2,88	111.846	-38,55	1,79	109.794	-1,83	1,75	56.945	-48,13	0,97	85.799	50,67	1,33
ALTRE PRESTAZIONI	236.136	3,74	242.491	2,69	3,88	251.466	3,70	4,01	293.564	16,74	5,02	273.978	-6,67	4,23
OBIETTIVI DI PIANO	27.777	0,44	24.298	-12,52	0,39	19.874	-18,21	0,32	31.239	57,19	0,53	35.217	12,73	0,54
INTERESSI PASSIVI	134.287	2,13	122.573	-8,72	1,96	120.912	-1,36	1,93	283	-99,77	0,00	1.409	397,88	0,02
TOTALE	**6.316.839**	**100,00**	**6.246.664**	**-1,11**	**100,00**	**6.276.824**	**0,48**	**100,00**	**5.847.256**	**-6,84**	**100,00**	**6.471.975**	**10,68**	**100,00**

FONTE: Ministero della sanità SCPS
LEGENDA:
A - valore assoluto
x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente
y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

I dati sopra riportati consentono di riscontrare le voci di spesa che maggiormente hanno influito sul predetto risultato: personale [+ 272 miliardi], farmaceutica [+ 108 miliardi], beni e servizi [+138 miliardi].

Ciò posto, ulteriore scrutinio è riferito agli aspetti gestionali di maggior peso con riguardo alla evoluzione della spesa: "personale", "beni e servizi" e "farmaceutica".

Il personale dipendente si conferma in tutti gli anni considerati come voce economica di maggior peso nella composizione della spesa corrente [nel 1996: 40,3%]. Da dire che l'importo in valore assoluto dell'anno 1996, pari a complessivi 2.610 miliardi, è riferito a personale in servizio e in quiescenza ed è comprensivo di: stipendi, oneri previdenziali, assistenziali e sociali, competenze accessorie [indennità notturne e festive, indennità di reperibilità ecc.].

Da dire tuttavia come il peso maggiore della spesa per il personale faccia capo alla gestione ospedaliera. Il che porta a considerare come il livello di spesa in questa categoria economica sia sostanzialmente influenzato dal livello dei servizi e dalla struttura dell'offerta ospedaliera oltreché dalla ricerca di livelli di qualità. Quanto a tali ultimi aspetti, è da notare come la Puglia si collochi sotto media nazionale [42,5%] con il 40,3% e, al pari di qualche altra Regione, sia altresì quella che fa maggiore ricorso all'assistenza ospedaliera convenzionata [case di cura private, istituti ecclesiastici e scientifici, cliniche universitarie ecc.] il cui costo si colloca percentualmente a circa il 17% del totale della spesa sanitaria.

Oltre a quella per il personale, nel 1996 cresce pure, in valore assoluto e percentuale, la spesa relativa all'acquisto di beni e servizi" [+ 16,7% rispetto al '95], mentre è solo apparente la flessione nella categoria "interessi passivi", ove la minore spesa nel 1995 rispetto all'anno 1994 [- 99,8%] è frutto in realtà del sistema di contabilizzazione che impone la separazione fra gestioni stralcio e nuove gestioni. Da dire a riguardo che se, per un verso, le gestioni liquidatorie mantengono tutto il peso degli oneri per interessi passivi, d'altro canto lo stesso meccanismo di ripiano rinveniente dall'art. 1 *bis* della legge 21 del '97 a causa della complessità procedurale induce la previsione di nuovo ricorso ad anticipazioni con ulteriore alimentazione della spesa per interessi passivi.

Da notare invece la flessione di spesa registratasi sino all'anno '95 a seguito della

diminuzione dei costi per l'assistenza farmaceutica. Il relativo indice di variazione percentuale rivela, a partire dal 1992, una discesa rapida per tutti e tre gli anni [- 11,6%; - 7,2%; - 14,2%], mentre nel 1996 riprende l'andamento incrementale [+ 14,7%]. Da questo punto di vista, le recenti disposizioni volte a consentire tetti più elevati di spesa per la farmaceutica destano non poca preoccupazione specie a fronte di immutate assegnazioni di risorse correnti alle Regioni.

5.8. Il disavanzo del settore sanità

TAB. 36/PU

DISAVANZI IN SANITA' - RIPIANI - RIPARTIZIONE - QUOTA RESIDUA
ANNI 1989 - 1994

(in milioni)

ANNO	DISAVANZO	MUTUI CONTRATTI		RESIDUO DA RIPIANIARE		
		A CARICO STATO	A CARICO REGIONE	A CARICO STATO	A CARICO REGIONE	DA DEFINIRE ai sensi art.1 l.21/97
1989	624.405	567.000		57.405	-----	----
1990	1.284.312	1.029.456		26.338	229.518	----
1991	731.996	575.470		36.351	120.175	----
1992	520.026	427.723			----	92.303
1993/94	492.402*	169.000			----	323.402
TOT.	**3.573.141**	**2.768.649**		**120.094**	**349.692**	**415.705**

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia

* Di cui 206.991 nel 1993 e 285.491 nel 1994

Nel febbraio 1997 l'Assessorato alla sanità della Regione Puglia ha sostanzialmente confermato i dati forniti lo scorso anno sull'entità del disavanzo al 31.12.'94, facendo presente che l'accertamento delle situazioni debitorie di tale dato effettuato dai commissari liquidatori ai sensi dell'art. 2 comma. 14 della l. n.549/95 tiene conto dei debiti e crediti effettivamente esistenti, senza considerare i residui non più sussistenti, con ciò soddisfacendo il disposto dell'art. 29 comma. 7 della l.r. n.21/94. Nulla tuttavia è

stato riferito sulla regolarizzazione delle carte contabili che al 31.12.'94, per il solo settore Sanità, risultavano ammontare a lire cento miliardi.

Occorre, tuttavia, operare una distinzione tra il biennio 1990/1991 e il triennio 1992/1993/1994.

Per tale ultimo periodo, infatti il disavanzo, come definitivamente accertato e certificato ai sensi del D.L. 13.12.1996 n.630 conv. nella L.11.2.1997 n.21 ammonta a 416.537 milioni, [rispetto ai 415.705 milioni dichiarati lo scorso anno] e consiste effettivamente nella parte residua del disavanzo complessivo ammontante a 1.012.428 milioni [520.026 milioni per l'esercizio '92 -206.911 milioni per l'esercizio '93 - 285.491 milioni per esercizio '94] già parzialmente assunto a carico dello Stato per l'ammontare di 596.723 milioni [427.723 milioni per l'esercizio '92 -169.000 milioni per gli esercizi '93/94], ai sensi della legge n.67/93 e legge n.34/96.

Il disavanzo effettivamente a carico della Regione si ridurrà del 50%, in quanto la restante quota sarà assunta a carico dello Stato, avendo la Regione completato gli adempimenti di cui al 3° comma dell'art.1 della legge n.21/97.

Nessuna iniziativa risulta assunta per il ripiano di tale ridotto disavanzo: nella legge di approvazione del bilancio di previsione 1997 non sono previste forme di copertura di tale disavanzo, mentre all'art. 20 comma 10 di tale legge è previsto soltanto che "al pagamento dei debiti rientranti nell'ambito delle gestioni liquidatorie delle soppresse U.S.L. provvedono in via esclusiva i commissari liquidatori che ne hanno la rappresentanza legale e processuale, utilizzando le risorse finanziarie rivenienti dagli interventi previsti dalle disposizioni in materia di ripiano della maggiore spesa sanitaria corrente sino al 31.12.1994".

Certamente positivo risulta il trend discendente del disavanzo nel triennio 1992-93-94 [520.026 - 206.991 - 285.491 ml] rispetto agli esercizi precedenti.

Discorso diverso è invece da farsi per il disavanzo relativo al biennio 1990/1991, per il quale il 31.12.1994 la Regione Puglia dichiara 1.284.312 milioni relativamente all'anno 1990 e 731.996 milioni relativamente all'anno 1991, per i quali sono stati sinora assunti complessivamente mutui per 1.604.926 milioni a carico dello Stato.

Per l'anno 1990 l'art.3 del D.L. 262/90 convertito nella legge 334/90 prevedeva che agli impegni in eccedenza si facesse fronte, dietro autorizzazione regionale, mediante

anticipazioni straordinarie di cassa, da estinguersi successivamente mediante mutui a carico dello Stato, fino alla concorrenza di lire 90.000 a cittadino residente nonché con ulteriori mutui sempre a carico dello Stato per il 75% dell'importo residuo, restando a carico della Regione soltanto l'ulteriore 25%. Risultano stipulati mutui a carico dello stato per 1.029.456 milioni, mentre non risulta contratto il residuo mutuo relativo alla quota dichiarata a carico dello Stato per lire 26.338 milioni. Il ritardo si appalesa tanto più grave alla luce dell'ulteriore considerazione che l'art.3 comma 3 della legge 67/93 poneva a carico della Regione anche gli interessi sulle anticipazioni straordinarie da corrispondere per il periodo oltre il dicembre 1993, data entro cui avrebbero dovuto già essere stipulati i mutui a ripiano. Pertanto il disavanzo dichiarato dovrebbe rivelarsi maggiore a causa della maturazione degli interessi sulle anticipazioni, se non ancora estinte.

Discorso simile deve farsi per il disavanzo relativo all'anno 1991, e ammontante a.731.996 milioni.

Risultano stipulati mutui per. 575.470 milioni [di cui 371.470 ml. a totale carico dello Stato più 204.297 ml. equivalente all'85% dei due terzi residui].

Risultano pertanto non ancora stipulati il mutuo relativo al residuo terzo a carico della Regione [120.175 milioni] nonché quello relativo al 15% della quota dei due terzi a carico dello Stato per 36.351 milioni subordinato alla dichiarazione attestante la trasmissione da parte delle UU.SS.LL. alla Corte dei conti della documentazione occorrente per il controllo ex art. 19, punto 1 del D.L. 2.3.'89 n.65 convertito nella legge. 26.4.'89 n.155, nonché l'avvenuto controllo.

Risultano aver completato tale adempimento soltanto pochissime UU.SS.LL., [meno di una decina su 55], anche dopo che l'art.2 comma 2 della l. n 34/96 ha consentito l'integrale assunzione dei mutui e copertura delle maggiori spese sanitarie per gli esercizi sino al 1991 anche nelle more del completamento degli adempimenti di cui al suddetto art.19, da parte delle Delegazioni della Corte dei conti, né risulta che la Regione si sia a sua volta attivata, per esempio nominando un commissario ad actá per la presentazione degli atti ricognitivi.

Anche per il disavanzo relativo a tale anno, ovviamente continuano a maturare interessi.

Per il 1995 la Regione dichiara come già riferito, di non avere ancora i risultati definitivi della gestione, in quanto non sono stati ancora approvati i conti consuntivi di tutti gli enti sanitari come previsto dal già citato art. 39 della l.r. n.22/94, che però, come già evidenziato nel paragrafo relativo ai controlli, non dovrebbe più applicarsi agli atti delle A.A.U.S.L., delle aziende ospedaliere e degli I.R.C.C.S. di diritto pubblico.

La Regione riferisce anche che dai dati provvisori in suo possesso non dovrebbe risultare alcun disavanzo, tuttavia non è stato prospettato neppure un eventuale avanzo da utilizzare per coprire la spesa sanitaria pregressa, sia in attuazione dell'art.1 comma 35 della legge 23.12.1996 n.662, sia in attuazione di quanto già previsto dalla L. r.n.7/95 art.20 comma 2, che imponeva di far fronte al disavanzo 1990/91 già nel corso del 1995, o mediante economie accertate al 31.3.95, o mediante alienazioni del patrimonio regionale disponibile, o mediante contrazione di mutui. Analoga disposizione è ripetuta anche nell'art. 20 comma 4 della legge di approvazione del bilancio di previsione 1997: "la Regione provvede al finanziamento delle quote a proprio carico concernenti il ripiano della maggiore spesa sanitaria per gli anni '90 e '91 mediante l'utilizzo di eventuali avanzi verificatisi nell'ambito della gestione sanitaria a decorrere dall'anno 1995, in attuazione dell'art.1, comma 35, della legge 23.12.'96 n. 662. Per la parte eventualmente non coperta si provvede mediante alienazioni di beni disponibili di cui all'art. 5 del d.lgs. 30.12.1992 n. 502, così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, ovvero contrazioni di mutui"

A seguito di specifica richiesta istruttoria, l'Assessorato alla sanità ha riferito che ad oggi, non risulta che siano stati individuati beni del patrimonio disponibile da alienare.

Si deve registrare, ancora, la mancata stipulazione, da parte della Regione Puglia, di un mutuo di 57.405 milioni a carico dello Stato relativo al disavanzo 1989 non stipulato per gli stessi motivi già evidenziati per la mancata stipulazione del mutuo di 36.351 milioni per il 1991 [al 31.12.'94 risultavano presentati alla Delegazione regionale della Corte dei Conti n. 49 atti ricognitivi su 55, relativi all'esercizio finanziario 1989, mentre pochi altri ne risultano pervenuti nel corso del 1995].

Complessivamente, pertanto, risultano non stipulati mutui, con oneri a carico dello Stato per 120.095 milioni relativi agli esercizi finanziari 1989-'90-'91 per i motivi sopra esposti.

L'ulteriore disavanzo di 349.692 milioni relativo agli anni 1990 e 1991, pur indicato nella certificazione del Presidente della Regione di cui si è innanzi fatto cenno, ma non compreso nella somma sulla quale si chiede la partecipazione dello Stato ai sensi dell'art.1 della l.n. 21/97, rimane ad intero carico della Regione.

E' da segnalare, infine, che con deliberazioni nn. 2115 e 2117 del 28.5.96 la Giunta regionale ha dato mandato all'Assessore alla sanità di predisporre singoli provvedimenti di liquidazione a saldo, compensazione ed eventuale recupero di somme inerenti il calcolo di interessi per ritardato pagamento rivenienti dall'applicazione dei DD. P.C.M. 18.7.'85 e 12.12.'86 approvativi degli schemi di convenzione con gli Enti Ecclesiastici e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ed in particolare con la delibera n.2116 in pari data ha individuato in lire 1.232.466.324 la somma da liquidare al suddetto titolo ad uno di tali enti [si ricorda, a tale proposito che la liquidazione dei compensi di tali enti fino al 1996 era effettuata direttamente dalla Regione e non dalle U.S.L].

La somma di cui sopra, insieme con eventuali altre da liquidare in futuro non è stata inserita nel prospetto riassuntivo certificato dal Presidente della Regione, come pure sembrerebbe consentito dal facsimile della suddetta certificazione pubblicato sulla G.U.R.I. n. 37 del 14.2.'97 in allegato alla l.21/97, e precisamente dall'inciso contenuto nell'ultimo capoverso "tenuto conto anche delle risultanze delle eventuali gestioni della quota del F.S.N. accentrata regionale", inciso peraltro non riportato nella certificazione resa dal Presidente della Regione Puglia.

Al riguardo la Regione ha riferito di attendere la definizione dell'intera problematica concernente gli interessi per ritardati pagamenti agli Enti ed Istituti in questione.

Pertanto, anche tali eventuali ulteriori somme andranno ad accrescere il deficit da ripianare con risorse proprie regionali.

A fronte di ciò, pare del tutto inadeguata la previsione contenuta nell'art.17 della legge di approvazione del bilancio di previsione 1997 che fissa in soli 3 miliardi gli interessi a titolo di ritardato pagamento per tutti i debiti regionali anche al di fuori di quelli del settore sanità e 3 miliardi la quota di rivalutazione.

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER GLI ESERCIZI DAL 1991 AL 1996

VENETO

(Esercizi finanziari 1991-1995)

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Deliberazione.
Sommario e sintesi della Relazione.

PARTE I^
PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

1. **Lo Statuto della Regione Veneto**
2. **Gli strumenti per la programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Regionale di Sviluppo [PRS] e il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC]**
3. **Programmazione finanziaria, nuova disciplina di contabilità, procedure di spesa e nuovi controlli regionali.**
4. **Bilancio e legislazione di spesa**
5. **La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza**
6. **Le nuove regole per il controllo esterno affidato alla Corte dei conti.**

PARTE II^
LA POLITICA DI BILANCIO

1. **Premessa.**
2. **Andamenti e tendenze di finanza pubblica quale quadro di riferimento per la costruzione del bilancio regionale: l'anno 1995**
   2.1. Segue: gli anni '96 e '97
3. **Programmazione finanziaria, leggi regionali di spesa, vincoli di equilibrio**
4. **Il bilancio di previsione della Regione Veneto: anni 1995 e 1996**
5. **La manovrabilità di bilancio con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese.**
6. **La gestione e gli andamenti delle entrate.**
   6.1. Entrate libere e vincolate
   6.2. Entrate proprie tributarie e devolute
   6.3. La capacità fiscale della Regione Veneto.
   6.4. L'indebitamento regionale

7. Analisi strutturale ed economica della spesa.
7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie
7.2. Composizione della spesa e rigidità del bilancio.
7.3. La spesa per il servizio del debito
7.4. La copertura dei residui perenti.
7.5. La spesa per il personale

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni.

PARTE III^
LE POLITICHE DI INTERVENTO

1. Gli obiettivi della programmazione regionale

2. La politica per l'ambiente
2.1. Segue: gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna
2.1.1. Le leggi di finanziamento e la gestione delle risorse.
2.2. Segue: la politica per l'ambiente con riferimento al PTTA
2.2.1. Finanziamento e gestione del PTTA in Veneto.

3. La politica per l'agricoltura.
3.1. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura.
3.2. Finanziamento e gestione della politica agricola regionale
3.3. Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Veneto.

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria
4.1. Il QCS 1989 - 1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo
4.1.1. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2.
4.1.2. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b
4.2. Il QCS 1994 - 1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettive 3 e 4
4.2.1. Segue: gli obiettivi 2 e 5b.

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d. lgs. 502 del 1992.
5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi
5.2. I disavanzi 1990/1995 nella gestione dell' assistenza sanitaria in Veneto. Stato attuale dei ripiani con riferimento al saldo delle gestioni liquidatorie
5.3. La spesa sanitaria di parte corrente in Veneto: A) analisi per categorie economiche.

5.3.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

5.4. La rimodulazione della rete ospedaliera in Veneto

5.5. Profili organizzativi di riordino del Servizio Sanitario regionale

Allegati

Allegato 1/VE - Ricostruzione avanzo di amministrazione anni 1991-1995

Allegato 2/VE - Spesa regionale per ambiti funzionali di intervento (impegni)

Allegato 3/VE - Spesa regionale per ambiti funzionali di intervento (pagamenti di cassa).

Allegato 4/VE - QCS 1994-1999. Piano finanziario globale - FSE obiettivo 3.

Allegato 5/VE - QCS 1994-1999. Piano finanziario globale - FSE obiettivo 4.

Allegato 6/VE - Finanziamenti comunitari - Parte entrata - (stanziamenti di competenza).

Allegato 7/VE - QCS 1994-1999. Fondi strutturali - obiettivo 2 - anni 1994-1996

Allegato 8/VE - QCS 1994-1999. Fondi strutturali - obiettivo 5b - Piano globale (previsione annuale di spesa)

Allegato 9/VE - QCS 1994-1999. Fondi strutturali - obiettivo 5b - Piano globale - parte FESR - (previsione annuale di spesa)

Allegato 10/VE - QCS 1994-1999. Fondi strutturali - obiettivo 5b - Piano globale - parte FEOGA - (previsione annuale di spesa)

Allegato 11/VE - QCS 1994-1999. Fondi strutturali - obiettivo 5b - Piano globale - parte FSE - (previsione annuale di spesa).

Allegato 12/VE - QCS 1994-1999. Fondi strutturali - obiettivo 5b - Piano globale - assistenza tecnica - (previsione annuale di spesa).

Allegato 13/VE - QCS 1994-1999. Fondi strutturali - obiettivo 5b - Piano finanziario - sottoprogramma: assistenza tecnica, monitoraggio e controllo.

Allegato 14/VE - Struttura della popolazione delle Regioni italiane all'1.1.1995.

Allegato 15/VE - Quadro dell' offerta e delle risorse impiegate consolidato regionale anni 1991-1995.

PAGINA BIANCA

DELIBERAZIONE

4/REF/97

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente nella camera di consiglio del 12 giugno 1997, composta da:

Presidente di Sezione:	Manin CARABBA
Consiglieri	Mario ALEMANNO
	Mario GORI
	Mario GIAQUINTO
	Raffaele SQUITIERI
	Maurizio MELONI
	Rita ARRIGONI (relatore)
	Liliana FAVARO PASQUALINI
	Michele GRASSO
	Gianfranco BUSSETTI
	Enrica LATERZA NASTASI
	Carlo CHIAPPINELLI
	Guido MACCAGNO
	Franco PETRONIO
	Orietta LUCCHETTI BALSAMO
	Vincenzo PERGOLA
	Salvatore MICOLELLA
	Pio SILVESTRI
	Maria Teresa DOCIMO
	Anna M. R. LENTINI
	Stefano SIRAGUSA
Referendario:	Tommaso BRANCATO

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r. d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo delle Corte dei conti;

Vista la deliberazione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 168/CP/97 con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (collegio C2);

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite per il giorno 12 giugno 1997;

Udito nella camera di consiglio il 12 giugno 1997 il relatore consigliere Rita Arrigoni e il correlatore consigliere Pio Silvestri;

Presente il Vice procuratore generale, consigliere Anna Rosso;

DELIBERA

la relazione annuale sulla gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali in Veneto, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale del Veneto, nonchè al Presidente della Giunta regionale e agli Assessori regionali alle politiche finanziarie e della programmazione, alla politiche sanitarie, alle politiche del settore primario e alle politiche dell'ambiente;

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 1997.

IL RELATORE
F.to R. ARRIGONI

IL PRESIDENTE F.F.
F.to M. CARABBA

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to E. ADORNATO

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

SOMMARIO - Il deciso potenziamento della funzione ausiliaria, tradizionalmente propria della Corte dei conti, è uno degli aspetti più importanti della legge 14 gennaio 1994 n. 20; la Corte è ora chiamata a riferire l'esito dei suoi riscontri sia al Parlamento nazionale, sia ai Consigli regionali.

In questo quadro è l'avvio di una attività che seppure programmata per gradualità intende corrispondere ai compiti referenti con riguardo a tutte le Regioni a statuto ordinario.

Nondimeno, differenti tempi tecnici propriamente legati alla complessità dell'organizzazione istruttoria, suggeriscono di articolare i momenti di referenza con riguardo a ciascuna Regione non appena esaurito il lavoro redazionale.

La presente relazione, su *"La gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali" in Veneto*, si articola in tre parti.

La prima parte è intesa ad una illustrazione dei principi fondamentali sulla cui base la Regione Veneto disciplina relazioni istituzionali, organizzazione della vita amministrativa, attività operativa rivolta agli interventi e ai servizi.

Particolare attenzione è riservata: a) al Piano territoriale regionale quale strumento di coordinamento delle politiche e di raccordo sinergico con gli enti locali, con le organizzazioni sindacali, con gli operatori pubblici e privati; b) alla programmazione finanziaria e di bilancio, alla legislazione di spesa; c) alla riforma della dirigenza e ai controlli.

La seconda parte prende in considerazione i principali aspetti della politica regionale di bilancio, inquadrandoli innanzitutto nello scenario di fondo costituito dagli andamenti e dalle tendenze di finanza pubblica per gli anni 1995, 1996 e 1997.

Aspetti di rilievo sono: a) i modi di costruzione dell'equilibrio di bilancio relativamente agli anni 1995 e 1996; b) l'analisi delle entrate con riguardo agli andamenti dell'anno 1995 e del quinquennio 1991-1995, alla capacità fiscale e all'indebitamento regionale; c) l'analisi delle spese con particolare attenzione alle spese c.d. rigide; d) considerazioni sull'avanzo di amministrazione.

La terza parte ricostruisce le linee di fondo delle politiche regionali di intervento, per lo sviluppo e per i servizi. Il contenuto di questa Parte III è il frutto di una selezione tematica, resa necessaria dalla prioritaria esigenza di rispettare la cadenza annuale prevista per il referto ai Consigli regionali dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Le politiche sottoposte ad esame sono: a) la politica per l'ambiente, con specifico riferimento agli interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna, nonché al piano triennale per la tutela ambientale; b) la politica agricola; c) la gestione dei fondi di provenienza comunitaria. Particolare attenzione è poi riservata all'*assistenza sanitaria* per riferire sui seguenti specifici temi: I) definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi delle *usl*; II) analisi della spesa sanitaria regionale con particolare riguardo all'assistenza ospedaliera e alla rimodulazione della rete ospedaliera nel quadro di una riorganizzazione di sistema.

SINTESI - **PARTE I^** - Le norme statutarie della Regione Veneto sono quelle approvate nel 1971; nel più recente periodo si riscontra tuttavia in Veneto l'avvio di un processo di rinnovamento con riguardo alla riorganizzazione strutturale [l.r. 10.1.1997 n.1] e funzionale [l.r. 3.6.1997 n.20], come pure sul piano dei modelli di attività negli interventi per lo sviluppo; questi, viepiù ispirati alla logica della concertazione e protési al coinvolgimento della pluralità degli attori operanti nel territorio.

Dell'originario significato ricompreso nei principi dello Statuto, resta la valenza di una programmazione che pure è "processo di partecipazione" democratica valevole ad assicurare il fattivo concorso degli enti locali, nonché l'apporto autonomo dei sindacati e delle altre organizzazioni sociali [art.5].

Un sistema di pianificazione, quello veneto, che, nella referenza delle indicazioni e degli indirizzi rinvenienti dal Programma regionale di sviluppo [PRS] e dal Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC], individua nella "comunità veneta" il valore generatore di una organizzazione multipolare quale aspetto distintivo del contratto sociale che lega la Regione, come territorio, alla sua comunità.

Metodologicamente, l'intento è di dar vita ad una "pianificazione-processo", capace di suscitare un alto grado di partecipazione e di concertazione per l'avvalimento dei contributi provenienti da ogni livello istituzionale, dalle Parti sociali, dalle Autonomie funzionali. Una concezione, che punta su un modello di azione che ampio spazio riserva ai nuovi strumenti di programmazione negoziata.

Nella disciplina del territorio, ruolo strategico di traino per lo sviluppo è giocato dalle aree metropolitane; l'indirizzo al riguardo è di distribuzione equilibrata delle strutture produttive, di servizio e residenziali, contrastando fenomeni di concentrazione e egemonizzazione. Il PRS e il PTRC danno ampio rilievo al cosiddetto sistema urbano metropolitano, caratterizzato da un diffuso policentrismo, che limita a circoscritti episodi i fenomeni di congestione urbana.

Nell'ambito delle politiche di settore, l'attenzione alla questione ambientale si traduce in un complesso di soluzioni valevoli a mantenerne coerente il rapporto con i processi di sviluppo e di trasformazione degli insediamenti. Un modo di ripensare l'ambiente nella complessità delle sue componenti di ordine strutturale; perciò, anche una concezione che rende più stretto il legame fra ambiente e territorio, affida la tutela del primo alla logica del secondo, lo trasforma da " bene " in risorsa, da utilizzare nei limiti di una fruibilità sostenibile.

Di questa attività programmatoria e di coordinamento necessario tramite di svolgimento e applicazione, sono altresì le recenti discipline dettate in materia di procedure finanziarie e contabili.

A questo riguardo va notato come il collegamento organico fra attività e risorse finanziarie trovi riscontro nelle disposizioni della riformata legge di contabilità regionale [l.r. 9.12.1977 n. 72, da ultimo modificata con ll.rr.: 42/1993; 2/1994; 41/1995; 6/1996], la quale per tappe successive ha contribuito ad aggiornare il metodo della programmazione regionale, originariamente ispirato ad una visione di globalità, con una pianificazione per progetti, individuati da leggi di settore, la cui disciplina fattuale viene ora più strettamente collegata con le congruenti regole sulle procedure di spesa. L'esigenza di fondo è di istituire uno scorrimento annuale nell'appostazione delle risorse destinate allo sviluppo tramite una reimpostazione dell'equilibrio che si avvale del nuovo strumento della legge finanziaria valevole a raccordare obiettivi e programmi settoriali con il quadro delle quantificazioni da ricomprendere nel bilancio pluriennale, con

riferimento al quale occorre dare coerenza alle rappresentazioni contabili e finanziarie propriamente riconducibili al bilancio annuale [artt. 11,12, e 13 bis l.r. 72/77 e successive modificazioni].

La disciplina regionale di contabilità, nel quadro generale di una attività di spesa calibrata sul metodo della progettazione settoriale, si coniuga con la recente disciplina sulla dirigenza [legge 10 gennaio 1997 n. 1] ove la preposizione a settori omogenei di attività e/o a servizi organizzativi di base implicano la responsabilità per il raggiungimento di obiettivi di efficienza e efficacia con contestuale soggezione a valutazioni di risultato da parte della Giunta regionale tramite apposito Comitato [artt.25 e 26 legge r.1/1997]. Alla medesima logica risponde l'istituzione e attivazione, a partire dal 1990, del Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione e credito, il cui scopo è l'utilizzazione di metodologie e tecniche gestionali per l'analisi dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi, nonché sul grado di attuazione e sugli effetti della legislazione di spesa.

Gli anni '90 coincidono con un vasto processo di revisione di strumenti organizzativi che recepisce il disegno riformatore sollecitato e perseguito a livello nazionale. Le linee di azione lungo le quali si dispongono i piani di innovazione legislativa regionale concernono: a) i procedimenti per l'efficienza dell'azione amministrativa; b) l'organizzazione dei servizi e del personale nel quadro della razionalizzazione degli strumenti gestionali ed operativi; c) la riqualificazione funzionale con un più ampio avvalimento del sistema delle deleghe e per altro verso con la ristrutturazione degli enti strumentali. Discorso a parte è poi quello del riordino del sistema sanitario la cui trattazione è nella Parte III^.

La legge regionale 10 gennaio 1997 n. 1 [Tit. IV, artt. 27-30] traspone in ambito regionale i principi recati dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, per molti aspetti anche anticipata dalla disciplina regionale regolamentare.

Più complesso, nella legge 1 del '97, è il quadro normativo di riorganizzazione amministrativa della Regione, ispirato peraltro ai medesimi principi prevalsi a livello nazionale, dapprima con la delega del 1992 [legge 421], poi, mano a mano, attuati con il d.lgs. 29 del 1993, con i decreti "correttivi" [247/'93; 470/'93; 546/'93] e ulteriormente ribaditi con la 127 del 1997.

Separazione fra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, aziendalizzazione nell'organizzazione del lavoro, responsabilità per la realizzazione degli obiettivi e verifica dei risultati, costituiscono altrettante tematiche nell'ambito di un processo di cambiamento rispetto al quale la riforma della dirigenza assume un ruolo di fondamentale cerniera; ove, in particolare, il principio della separazione viene specialmente affermato, mentre è poi qui che viene proposto il nuovo modello di rapporto, non più gerarchico ma direzionale, implicante la definizione dell'ambito assegnato alla funzione di indirizzo e dello spazio invece rimesso all'autonomia gestionale dei dirigenti [art. 5, legge 1/'97].

Si tratta di un'ottica organizzativa nella quale trovano coerenza, da un lato, i compiti di coordinamento e raccordo funzionale riservati al Segretario generale della programmazione, per altro verso, la responsabilità e il ruolo strategico destinato a far capo agli uffici responsabili dell'Assessorato al bilancio specie con riguardo agli aspetti economico-finanziari e alla particolare competenza assegnata dall'art. 31-ter della legge di contabilità regionale.

In questo quadro assume altresì significato e nuova dimensione il coinvolgimento

del controllo "esterno" riservato alla Corte dalla legge 20 del 1994 il quale smette di essere a servizio della formale legittimità degli atti, ponendosi in ausilio ad una funzionalità [*performance*] che se è presupposto di sostanziale autonomia, favorisce del resto più reale coordinamento e cooperazione fra livelli di governo.

PARTE II^- La costruzione degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni non può prescindere dalla attenta considerazione delle risoluzioni e decisioni assunte con la manovra di finanza pubblica, tramite la quale si forma lo scenario di fondo su cui si innestano le politiche di bilancio di ciascun centro autonomo di spesa.

Per quanto riguarda il 1995, l'intento correttivo della manovra di quell'anno si è tradotto in alcuni interventi che specificamente hanno interessato il comparto regionale con un contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e nei trasferimenti sia di risorse proprie per funzioni normali, sia di quelle settoriali.

Il collegato alla finanziaria '96 [legge 549/95] segna la definitiva scomparsa di due entrate regionali "storiche": il fondo comune regionale e il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo [art. 8 e art. 9, legge 281 del '70]; insieme a questi, un complesso di altri trasferimenti la cui eliminazione è compensata con la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione. Inoltre sono istituiti due nuovi tributi propri regionali: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Tali misure non sono valse ad ampliare sostanzialmente l'autonomia finanziaria regionale: a soffrirne in realtà é stato il margine riservato alle disponibilità libere da vincoli.

Per quanto riguarda le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96], la considerazione offerta ai valori dell'autonomia e del regionalismo si è coniugata, per il periodo transitorio, al sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse. In particolare, l'istituzione dell'IREP non ha assicurato alle Regioni libertà di aliquota pur entro un limite fissato con legge dello Stato, il quale, stabilito nell'1%, è peraltro slittato di due anni prosciugando temporaneamente, il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Sul gettito IREP grava poi un vincolo, sino ad 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 e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Ad essere immediatamente messe a regime sono alcune disposizioni, fra cui la riduzione del fondo perequativo [art. 1, comma 150, legge 662/'96] e la maggiorazione del tetto per la farmaceutica, che espongono i bilanci regionali ad oneri non facilmente sostenibili.

La disciplina contabile del Veneto - in conformità ai principi generali fissati con la 335 del 1976 - ha precisato regole e criteri a garanzia dell'equilibrio di bilancio. La corretta distinzione fra spese per funzioni normali e spese per "ulteriori" programmi di sviluppo è essenziale riferimento per una congruente copertura, specialmente ribadita dall'art. 13 della legge regionale [l.r. 9.12.1977 n. 72 e successive modificazioni] nel suo collegamento con l'art. 22.

I bilanci degli anni '95 e '96 si costruiscono sulla base delle previsioni iniziali e delle

variazioni intervenute nell'anno. I relativi dati e quelli rinvenienti dai documenti ufficiali allegati consentono un esauriente e positivo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge r. 72 del '77.

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata nonché le reiterate manovre nazionali di contenimento hanno peraltro determinato un progressivo restringimento nei margini di manovrabilità dei bilanci regionali. Diviene cruciale, nella gestione delle entrate proprie, graduare la leva dello sforzo fiscale in rapporto all'andamento complessivo dei finanziamenti che alle Regioni competono anche a valere su leggi settoriali per interventi di sviluppo.

La gestione dell'anno espone per il Veneto una crescita delle entrate proprie [Tit I°] accertate [+1,17%] rispetto ai dati previsionali assestati. Non così per le assegnazioni dello Stato, gran parte delle quali a destinazione vincolata, ove specie per le riscossioni si registra una consistente flessione rispetto al dato previsionale [-25,72%].

I dati riferibili al quinquennio 1991-1995 confermano analoghe conclusioni. L'osservazione sulla capacità di sforzo fiscale in Veneto dà atto di una scelta che, mentre non porta sino al limite massimo la leva fiscale, non manca di assicurare alimentazione alle entrate proprie.

L'elevata percentuale di entrate vincolate [89,2% nel '95 - accertamenti] segna tuttavia la misura dell'effettivo ambito di autonomia regionale che solo impropriamente può farsi coincidere con le cosiddette entrate proprie; le quali, ove non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autodeterminazione. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per la parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale. Quanto all'IREP, molto dipenderà dal modo di esercizio della relativa delega.

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1995 ascende a 956 miliardi [comprensivi anche della quota dei mutui per la sanità a carico del bilancio statale] e per tale importo risulta contabilmente iscritta nel conto del patrimonio con un peggioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 293 miliardi. L'evoluzione in crescita, del resto riscontrabile a partire dal 1992 se, per un verso, va posta in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [194,1 miliardi a copertura del disavanzo 1990 e 169,9 miliardi per il disavanzo 1991], nondimeno si coniuga con un fabbisogno finanziario rispetto alla cui evoluzione l'esigenza è di recupero di adeguato margine di prudenza.

Per quanto riguarda la spesa effettiva, a fronte dell'importo globale di stanziamenti finali [12.084 mld], le risorse regionali [al lordo dei fondi di provenienza comunitaria] danno sostegno a 1.848 miliardi, che rappresentano il 15,3% mentre, con i 10.235 miliardi, il finanziamento statale si colloca percentualmente all' 84,7%.

Con riguardo ai soli dati di competenza, il 36,6% dei mezzi regionali è destinato a spese di investimento, le quali sono invece finanziate dalle risorse statali nella misura percentualmente minore del 20,1%.

Nell'ambito di una ripartizione della spesa per analisi sezionale, la percentuale di investimenti rinveniente da risorse proprie regionali è destinata a servizi del territorio per l'87,4% del valore sezionale e per il 25,2% rispetto agli investimenti complessivi finanziati con mezzi regionali. Il che conferma l'opzione programmatica del Veneto alla volta di un processo mirato all'attivazione di meccanismi di spesa ove la difesa dell'ambiente gioca un ruolo prevalente.

I risultati della gestione mantengono gli interventi nella coerenza degli obiettivi tracciati dal Consiglio regionale con l'approvazione del bilancio e il suo assestamento. La finalizzazione della spesa ai due settori indicati non divarica sensibilmente rispetto all'originaria distribuzione degli investimenti fra le sezioni di bilancio. Gli interventi per il territorio migliorano nella fase dell'impegno il peso percentuale [68,3%], che resta superiore allo stanziamento anche nella fase del pagamento [34,7%]. Gli investimenti nel campo delle attività produttive flettono leggermente nella fase di impegno [18,3%] ma si avvantaggiano rispetto agli altri settori tramite la dinamica impressa ai pagamenti [46,9%] e migliorano il peso percentuale previsto nel bilancio assestato [21,4%].

Meritano altresì attenzione le componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità.

I dati relativi agli anni 1991-1995 evidenziano un andamento della spesa per il personale [retribuzioni e oneri sociali] che, scontata la flessione del 1993 e 1994, si attesta su un incremento medio annuale del 3,9%. Lo scarto del '93 e '94 va posto in relazione con lo slittamento del rinnovo contrattuale [CCNL 1994-1997 - Comparto regioni - autonomie locali] che si è riflesso poi nel risultato dell'anno 1995. In tale anno in rapporto al totale della spesa corrente sostenuta da mezzi regionali, quella del personale rappresenta circa il 15,9%; un dato che posto a confronto con altre realtà regionali può considerarsi positivo.

Per quanto concerne i residui perenti, l'ammontare annuo, nel confronto con la massa spendibile della Parte I^ del bilancio, espone nel quinquennio 1991-1995 un andamento percentuale medio del 3,3%. Migliora nel 1996 il margine percentuale di copertura assicurata all'importo complessivo delle perenzioni [42%] che resta tuttavia ancora al di sotto dei limiti di garanzia [70%].

L'anno 1995 si è chiuso per il Veneto con un avanzo netto di amministrazione di 1.483 miliardi [lire 1.482.736.916.009]; a fronte del quale, la legge di approvazione del rendiconto riscontra una composizione interamente formata da fondi a destinazione vincolata e ove rilevante è il peso dei residui perenti complessivi [1.657 mld].

PARTE III^- Le recenti modifiche alle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio [legge 3 aprile 1997 n. 94] hanno istituito un nesso dinamico fra struttura del bilancio e nuovi modelli di organizzazione dell'attività amministrativa con un più stretto legame di interdipendenza fra finanza e amministrazione. La Corte, con riferimento al versante delle amministrazioni centrali, ha avuto modo anche di recente di condividere l'idea di una razionalizzazione del bilancio per funzioni, nonché per centri di responsabilità e di costo, coniugata con il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

Il sistema di classificazione adottato dalla Regione Veneto ordina gli stanziamenti di bilancio in obiettivi programmatici corrispondenti a settori funzionali [Titoli], scomponibili in obiettivi specifici o interventi [Categorie] a loro volta eventualmente ripartibili sulla base di azioni programmatiche elementari [Sezioni]. Si tratta di aggregazioni che si alimentano da un sistema informatico tecnicamente attrezzato, ove tuttavia, le indicate classificazioni progettuali e funzionali sono in parte ricostruibili solo per tramite della codifica SIR.

Quanto alle politiche regionali di intervento, i risultati sono stati scrutinati tramite l'applicazione di indicatori finanziari oltreché in base agli esiti dell'istruttoria condotta da

questa Corte in collaborazione con la Direzione Bilancio e Controllo di gestione.

Ai temi dell'ambiente, dell'agricoltura, della gestione dei fondi comunitari, e della sanità sono specialmente rivolte le analisi della relazione. A proposito delle quali, va precisato che il metodo di lavoro è quello di una riaggregazione dei capitoli di bilancio per sezione, settore, programma; ciò, allo scopo di ricondurre 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.

La politica per l'ambiente. A) Gli interventi per la salvaguardia di Venezia. B) Il piano triennale per la tutela ambientale - Con la legge 798 dell"84 la salvaguardia della laguna veneta e della città di Venezia assumono ruolo di netta centralità nel coinvolgimento dell'interesse nazionale alla realizzazione di un'efficace azione a tutela dei valori ambientali. Con riguardo ai finanziamenti recati dall'indicata legge e da quelle successive, il complesso delle risorse affluite negli anni 1984-1995 hanno raggiunto l'importo complessivo di 1.231 miliardi la cui gestione, nell'ambito dell'articolazione per programmi, ha segnato realizzazioni in termini di impegni per 860 miliardi [69,8%] cui sono seguiti pagamenti per 208 miliardi [24,14%].

Non dissimile la percentuale di realizzazione riscontrabile relativamente alle opere di disinquinamento previste in particolare dalla legge 139 del 1992. Il finanziamento tramite ricorso al credito ha comportato l'assunzione di mutui per 350 e 350 miliardi riferiti rispettivamente alla I^ e alla II^ Fase. A fronte delle cui risorse, sono state assunti impegni percentualmente pari all'83% per la I^ Fase, dei quali solo il 11,57% erogato; mentre per la II^ Fase gli indici di attuazione espongono rispettivamente il 10,4% e lo 2,7%.

Nell'ambito della politica per l'ambiente particolare rilievo assume il programma relativo all'attuazione del piano triennale nazionale per la tutela dell'ambiente.

I dati di rendiconto e le elaborazioni analitiche mostrano come nel quadriennio 1992-1995 la Regione, in rapporto a trasferimenti accertati per 36.200 milioni, ha impegnato una cifra addirittura superiore [41.561 milioni pari al 66,8% delle autorizzazioni] ma assai modesti sono stati i pagamenti [1.978 milioni] con conseguente elevata percentuale di perenzioni [42,9% degli stanziamenti].

Politica agricola - I dati acquisiti e le elaborazioni effettuate evidenziano come si siano progressivamente ridotte le risorse di provenienza statale volte al finanziamento delle politiche agricole della Regione.

Nel 1995 cresce il contributo delle risorse proprie regionali ed altrettanto vale per le risorse comunitarie la cui percentuale aumenta sensibilmente nell'anno 1995. Il che va posto in relazione con l'avvio della programmazione comunitaria 1994-1999 a seguito della quale vengono attivate le relative azioni con l'istituzione di nuovi capitoli di spesa. Ulteriore osservazione è per la crescita progressiva delle risorse proprie regionali destinate annualmente al settore per l'esigenza di dare copertura al cofinanziamento degli obiettivi 5a e 5b.

A riguardo dei finanziamenti recati dalla specifica legge di settore 752 del 1986, gli indicatori di attività mostrano che la gestione si è tradotta in un avvalimento di risorse [impegni/finanziamenti] superiore a quanto trasferito. Per quanto riguarda la velocità di cassa il relativo indicatore esprime la capacità della Regione di trasformare annualmente

il 52% delle obbligazioni assunte in pagamenti mentre dell'86,3% è la capacità di impegno.

Gestione dei fondi di provenienza comunitaria - Separata attenzione è ai due successivi Quadri Comunitari di Sostegno [QCS 89-93 e 94-99] con riferimento a ciascuno degli obiettivi in essi compresi e finanziati dai diversi fondi strutturali [FSE, FESR, FEOGA]. Tuttavia, solo a partire dal 1994 - a seguito dell'approvazione del QCS '94-'99 e dell'attuazione del Documento Unico di Programmazione nonché della riconversione dell'area regionale di cui all'obiettivo 2 dei fondi a finalità strutturale - hanno preso avvio i programmi ricompresi nell'obiettivo medesimo come pure gli obiettivi 5a e 5b la cui attuazione in termini finanziari è stata condizionata dalle esigenze di collegamento con la riprogrammazione comunitaria.

QCS 1989 - 1993: A) obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo. L'analisi condotta permette di riscontrare come a fronte del complessivo accertamento in entrata di 184,5 miliardi, per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa comprensivi di mezzi regionali siano contabilizzati per 223,8 miliardi, mentre a 189,6 miliardi ammontano i pagamenti complessivamente effettuati nel periodo, contro riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari pari a 126,7 miliardi. Ciò significa che la Regione ha impegnato e pagato più di quanto ha ricevuto. Il che spiega anche l'elevato indice di realizzazione desumibile dal rapporto stanziamenti/impegni/pagamenti; tanto più evidente se l'impegnato e il pagato siano confrontati con accertamenti e riscossioni.

Quanto detto si riassume negli indici percentuali del 91,4% e del 77,5% della capacità di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti complessivi del periodo. Qualora poi impegni e pagamenti siano rapportati a quanto accertato e riscosso, la gestione progettuale sopravanza il flusso dei finanziamenti, specie per quanto riguarda le risorse nazionali di cofinanziamento. Va notato in particolare come, a fronte di un accertamento complessivo di fondi nazionali per 86,3 miliardi, i trasferimenti effettivi dello Stato per quota cofinanziata siano ammontati complessivamente a soli 27,8 miliardi.

Il mancato rispetto dei tempi, nel trasferimento delle risorse da parte dello Stato, rappresenta uno dei gravi problemi nella realizzazione dei programmi finanziati con i fondi comunitari e nella utilizzazione piena delle relative disponibilità.

Per fronteggiare tale inconveniente la Regione ha in realtà attivato un meccanismo di anticipazione tramite il quale è stata assicurata la realizzazione degli interventi programmati e che spiega l'apprezzabile tasso di utilizzo.

Va segnalato tuttavia anche per il Veneto l'elevato livello del credito maturato nei confronti dello Stato che, oltre certi limiti, può compromettere la tempestiva realizzazione dei programmi. Occorre pensare a meccanismi più efficienti e rapidi per il trasferimento dei cofinanziamenti nazionali alle Regioni, specie quando si tratti di assicurare l'attuazione di progetti dotati di fattiva operatività.

I risultati gestionali riscontrabili tramite i dati e le certificazioni ufficiali depongono per un efficiente grado di realizzazione gestionale da parte della Regione che, a fine 1995, espone pagamenti [186,6 mld] superiori per oltre la metà di quanto ricevuto per FSE e per cofinanziamento nazionale [126,7 mld].

B) Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2 - I dati relativi alla gestione e al finanziamento delle risorse rinvenienti dal FESR e FSE e dal cofinanziamento nazionale mostrano buona capacità di impegno [88,6%]; minore è la capacità di pagamento rispetto agli stanziamenti [30,1%], seppure tali pagamenti siano di importo quasi corrispondente alle riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari [15,6 mld e 15,7 mld].

C) Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b - A fronte di finanziamenti comunitari rinvenienti da FEOGA, FESR, FSE e cofinanziamenti nazionali complessivamente accertati negli anni 1991-1995 per 184,4 miliardi, minori sono le somme impegnate [171 mld] e non apprezzabili gli indicatori relativi a capacità di impegno [58,7%] e pagamento [26,4%].

QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali: in particolare gli obiettivi 3 e 4. Il primo avvio dei programmi espone per i due anni di gestione '94 e '95 assenza di riscossioni per cofinanziamento mentre gli impegni sono stati di circa 132 miliardi per l'obiettivo 3 e di 27 miliardi per l'obiettivo 4. Quanto alla gestione congiunta a prosecuzione del QCS precedente le erogazioni di cassa segnano un livello inferiore alle riscossioni per fondi comunitari e nazionali [28,1 mld<48,1 mld].

Segue: gli obiettivi 2 e 5b - Quanto all'obiettivo 2 l'avvio dei programmi registra una percentuale di impegno del 70,5% di quanto accertato per finanziamenti comunitari e nazionali. I pagamenti complessivi sono il 40,3% di quanto riscosso.

Buona è anche la partenza dell'obiettivo 5b; gli stanziamenti in parte spesa sono superiori alle risorse comunitarie e nazionali. Gli impegni si collocano nella percentuale dell' 83,3% mentre, rispetto alle autorizzazioni, è del 53,3% la capacità di impegno e i pagamenti rappresentano percentualmente il 42,4% delle somme impegnate.

Il recente avvio dei programmi compresi nel QCS 1994-1999, con riguardo agli anni '94 e '95, consente peraltro solo prime approssimazioni valutative a precisazione delle quali occorre un più esaustivo periodo di gestione.

Assistenza sanitaria - Resta l'incognita dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio, le cui esigenze di ripiano non hanno trovato, a livello di legislazione nazionale, definitive ed esaurienti soluzioni.

In Veneto, a partire dal 1990, si registra una flessione nel *trend* annuale di spesa con l'effetto di un miglioramento dei saldi che nel 1995 espongono un passivo inferiore per oltre l'84% rispetto a quello dell'anno 1990 [186 mld<1.171 mld]. Permane tuttavia una situazione di disavanzo pregresso le cui cause sono da riferire principalmente a specificità proprie, ove le particolari caratteristiche della domanda e dell'offerta nonché il sistema di mobilità ospedaliera ha pesato nella composizione di costo, con effetto nel bilanciamento fra entrate e uscite.

Sulla base delle verifiche dei commissari liquidatori, effettuate secondo le modalità definite dalla Conferenza Stato-Regioni, il Presidente della Regione ha certificato in 668 miliardi il saldo passivo delle pregresse gestioni sino al '94, il cui ripiano, pur tenuto conto della quota a carico dello Stato [legge 11.2.1997 n. 21], lascia al bilancio della Regione parte dell'onere finanziario.

Nell'analisi della spesa di parte corrente, quella per il personale [3.327 mld] si conferma voce economica di maggior peso [44,5%] insieme a quella per beni e servizi;

ove, poi, la maggior parte di quella per il personale fa capo alla gestione ospedaliera [2.429 miliardi] che assorbe una percentuale pari a 73,0%.

Nell' "acquisto di beni e servizi" [cat. 3^], è da registrare una crescita della spesa pari, nel quinquennio, a 231 miliardi [+ 6,06%].

Nell'analisi per funzioni, è l'assistenza ospedaliera che assume decisiva prevalenza nella composizione della spesa di parte corrente nell'ambito della quale assorbe una percentuale del 58% nel 1995.

Nel confronto con il parametro capitario di finanziamento, fissato per l'anno '95 in corrispondenza al livello funzionale considerato [823.000 lire circa], è di circa lire 158.000 il travalicamento pro-capite in Veneto [4.336 miliardi/popolazione res. + ingressi esterni], nonostante sia positivo il riscontro in ordine ai parametri di *performance*.

L'esame dei principali indicatori di attività elaborati sulla base dei criteri risalenti e recentemente ribaditi con la legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97], mostrano infatti il rispetto, se non il miglioramento, rispetto ai parametri di performance stabiliti. Così per l'occupazione dei posti letto il cui tasso, rispetto a quanto prescritto [75 per cento in media annua], espone risultati più favorevoli [81% nel '95] e si coniuga con un parametro di degenza media valevole a confermare un' efficienza operativa che trova rispondenza nel basso indice di "letti vuoti" [ITO] e una buona rotazione di pazienti per letto [IR]. Quanto alla dotazione media di posti letto, il relativo indice migliora nel periodo e si attesta di poco sopra la media nazionale [6,00 x 1.000].

Elevata è l'utilizzazione dei servizi ospedalieri da parte della popolazione residente. A livello nazionale sono 155 i ricoveri ogni 1.000 abitanti presso strutture ospedaliere pubbliche e private; il Veneto con l'indice di 192,5 si posiziona al di sopra del valore nazionale. Ad influirvi è anche il fenomeno della mobilità interregionale che registra un forte incremento dal lato attivo dovuto al grado di attrazione delle strutture di ricovero del Veneto. Con riferimento all'anno 1995, a fronte dei ricoveri complessivamente effettuati [826.465], ascendono a 70.375 quelli relativi a pazienti non residenti nella Regione [8,5%]. La mobilità passiva si attesta viceversa su cifre assai più bassa con 30.030 pazienti esportati e con un saldo positivo regionale di oltre 40.000 ricoveri.

La Regione, tramite la rimodulazione della rete ospedaliera, ha inteso corrispondere all'esigenza di mantenere inalterati i livelli di offerta assicurando allo stesso tempo un adeguato contenimento della spesa imposto dalla restrizione dei finanziamenti nazionali. Tale processo, avviato con la legge regionale 30 agosto 1993 n. 39 ha inteso realizzare l'obiettivo di un qualificato policentrismo ospedaliero fondato su funzioni di media e elevata assistenza.

La riduzione dei posti letto viene inquadrata in una più ampia strategia che assume a denominatore comune l'appropriatezza delle risposte sanitarie con la riconversione degli stabilimenti ospedalieri non corrispondenti agli standard nazionali in strutture residenziali per anziani e/o per disabili o altre formule assistenziali.

Il problema dei costi e l'esigenza di rientro da un fabbisogno fuori linea si coniuga con una dimensione strutturale più mirata all'effettivo bisogno sanitario, opportunamente selezionato e diversificato sulla base di una più stretta aderenza dell'offerta alla domanda.

Le leggi regionali 14 settembre 1994 n. 55 e n. 56 avviano il processo di riordino del servizio sanitario in attuazione dei principi recati nel d. lgs 502 del 1992: la nuova disciplina contabile e gestionale e le norme di organizzazione. A partire dal '96 il terzo Piano socio-sanitario si propone una linea di azione rivolta a dare continuità ad una gestione integrata alla funzione sanitaria e a quella socio-assistenziale, e sul piano del rapporto pubblico privato la direzione è quella di collaborazione a fini di miglioramento della qualità dei servizi mediante proficua allocazione delle risorse.

PAGINA BIANCA

PARTE I^

PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

1. **Lo Statuto della Regione Veneto**

2. **Gli strumenti per la programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Regionale di Sviluppo [PRS] e il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC]**

3. **Programmazione finanziaria, nuova disciplina di contabilità, procedure di spesa e nuovi controlli regionali**

4. **Bilancio e legislazione di spesa**

5. **La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza**

6. **Le nuove regole per il controllo esterno affidato alla Corte dei conti**

1. Lo Statuto della Regione Veneto

Le norme statutarie della Regione Veneto sono ancora quelle approvate nel 1971 [legge 22 maggio 1971 n. 340]; nondimeno in questi ultimi anni, si è riscontrato in Veneto l'avvio di un processo di rinnovamento sul piano ordinamentale delle funzioni e della riorganizzazione delle strutture. Tale processo, per un verso è stato sollecitato dalle medesime esigenze ispiratorie dei principi recati dal d.lgs. 2 febbraio 1993 n. 29, e dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo traducendosi in un complesso quadro innovativo le cui linee-guida sono tracciate nella legge r. 10 gennaio 1997 n. 1. La legge regionale n. 20 del giugno scorso, ha poi tracciato un quadro di principi valevoli per una ristrutturazione funzionale che, in conformità a quanto disposto dalla legge 142 del 1990, recepisce altresì la medesima logica cui si ispira la legge 59 del 1997, offrendo una più attuale chiave di lettura delle norme dello Statuto [v. parte I parag. 5].

Per altro verso, nel campo delle attività e degli interventi è lo stesso metodo della programmazione il quale, progressivamente modificatosi nel significato e nella funzione, vede prevalere, rispetto a quello normativo, un profilo essenzialmente operativo che ne esalta aspetti metodologici di più efficace capacità realizzativa e ne fa strumento più propriamente ricompreso nell'ambito delle attribuzioni intestate agli Organi di governo a sostegno delle quali sono le competenze demandate alla Segreteria della programmazione.

E' sul piano di una più moderna strumentazione delle attività, nell'ambito di una concezione sinergicamente partecipata degli interventi per lo sviluppo, che emergono le linee di novità di modelli di azione ispirati alla logica della concertazione e del coinvolgimento delle pluralità degli attori operanti nel territorio veneto. Mentre poi, la riqualificazione dei processi di sviluppo si traduce altresì nell'avvio di nuovi strumenti di programmazione negoziata [v. parte I parag. 2].

Dell'originario significato ricompreso nei principi dello Statuto, resta tuttavia la valenza di una programmazione che pure è processo di partecipazione democratica inteso ad assicurare il fattivo concorso degli enti locali, nonché l'apporto autonomo dei sindacati e delle altre organizzazioni sociali [art.5]. Si tratta di un disegno che, seppure risalente nel tempo, nondimeno mantiene saldi valori e regole che poi hanno trovato puntuale espressione nella recente disciplina regionale del giugno scorso ove la questione

del rapporto Regione-Enti locali si salda con quei principi dello Statuto che perseguono una linea di accentuazione del ruolo di indirizzo e legislazione della Regione nel quadro di un avvalimento pieno dell'azione e dell'autonomia delle Comunità locali [art. 48].

Ad essere esaltato è il rapporto di collaborazione, coerente con i principi di autonomia e decentramento perseguiti dalla Regione ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale [art. 54].

Per altro verso nelle norme dello Statuto Veneto si intravedono nettamente i diversi e separati campi d'azione riservati rispettivamente al Consiglio regionale e alla Giunta: di indirizzo e controllo, nel primo caso, di promozione, di iniziativa, di attuazione e di vigilanza, nel secondo caso.

Una distinzione di ruoli che tanto più si fa evidente con la legge del gennaio scorso, accentuando la responsabilità e la competenza degli Organi di governo a fissare obiettivi e definire il programma delle attività e degli interventi; attorno alle cui linee operative e strategiche, ruota poi tutta l'attività dell'amministrazione, sia essa di programmazione, di organizzazione, di gestione [l.r. 10. 1. 1997 n. 1]. Una strategia di governo forte che si coniuga al rilancio del ruolo regionale nelle politiche per lo sviluppo e nelle risposte organizzative per i servizi sociali a favore della collettività.

In questo complesso quadro relazionale, che assume a sua referenza i principi statutari nella più aggiornata lettura offerta dalla recente riforma ordinamentale, si schiude alla attività della Giunta un ampio margine di autonoma responsabilizzazione con riguardo all'attuazione del programma regionale, dei progetti e dei piani la cui rappresentazione finanziaria è nei bilanci annuali e pluriennali approvati dal Consiglio.

2. Gli strumenti per la programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Regionale di Sviluppo [PRS] e il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC]

Lo Statuto regionale traccia le linee portanti di una pianificazione cui si affidano gli indirizzi politici generali per una sintesi la quale, se innanzitutto si esprime nel Programma Regionale di Sviluppo [PRS], per altro verso si completa e trova coerenza integrandosi con il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC]. Un processo di pianificazione, che individua nella "comunità" veneta il valore generatore di una

organizzazione multipolare quale aspetto distintivo del contratto sociale che lega la regione, come territorio, alla sua comunità.

Il Piano regionale di sviluppo [l.r. 31 gennaio 1989 n. 6] con il suo precedere, nell'approvazione il PTRC [l.r. 30 aprile 1990 n. 40], consente il rispetto di una sequenza temporale grazie alla quale le linee strategiche di entrambi gli strumenti pianificatori si fondono in un progetto di attuazione che fa leva su una triplice articolazione settoriale: "piani di settore", "piani d'area", "progetti" del PRS.

Metodologicamente si tratta di una "pianificazione-processo", inclusiva di un alto grado di partecipazione e di concertazione per l'avvalimento dei molteplici contributi provenienti da ogni livello istituzionale dalle organizzazioni di categoria, da soggetti pubblici e privati.

Strutturalmente, il quadro programmatico coniuga l'esigenza di flessibilità con l'opportunità di regole stabilmente correlate con gli obiettivi; di qui, l'individuazione di "zone strategiche" di specifico interesse regionale ove più marcata è l'esigenza di disegno puntuale e preciso, mentre un articolato sistema di direttive e di procedure definisce percorsi e criteri di comportamento per i diversi soggetti che collaborano alla costruzione e all'attuazione del Piano: Province, Comunità montane, Comuni e loro consorzi, organismi pubblici e privati e gli stessi organismi regionali. Un piano, nel quale figurano direttive, prescrizioni, vincoli, progetti, procedure e che trova riscontro anche nella programmazione territoriale degli Enti locali.

Una realtà estremamente complessa che viene governata dal PTRC sulla base delle indicazioni del PRS, ordinando le proposte dispositive e le linee strategiche di perseguimento degli obiettivi sulla base di una articolazione in quattro grandi sottosistemi:

- "sistema ambiente", ove più rigida è la tutela del territorio regionale, comprensivo delle aree e dei beni sottoposti a diversi gradi di protezione;

- "sistema insediativo", che comprende le tematiche relative alle infrastrutture urbane, ai servizi, alle politiche per la casa, agli standards urbanistici, alla "forma urbana";

- "sistema produttivo" che si occupa: della regolazione degli insediamenti produttivi, della riorganizzazione e/o rilocalizzazione di quelli esistenti; dei problemi di

organizzazione e sviluppo relativi ai settori terziario e turistico;

- "sistema delle relazioni" ove trovano coerenza i programmi regionali e nazionali relativi al trasporto e alle comunicazioni e sono formulate direttive per il riordino delle reti.

L'attenzione per la questione ambientale si traduce poi in un complesso di soluzioni valevoli a mantenere coerente il rapporto con i processi di sviluppo e di trasformazione degli insediamenti. Un modo di ripensare l'ambiente nella complessità delle sue componenti di ordine strutturale. Perciò, anche una concezione nuova che rende più stretto il legame fra ambiente e territorio, affida la tutela del primo alla logica del secondo, lo trasforma da "bene" in risorsa, da utilizzare nei limiti di una fruibilità sostenibile.

In questo quadro di più globale considerazione del valore ambientale, prende corpo la particolare disciplina dettata per gli "ambiti unitari di pianificazione di livello regionale", ove prevalgono problemi di natura paesistica o valori naturalistici i quali, pur con un diverso rigore graduato sulla rilevanza dell'interesse nazionale o regionale, giustificano in ogni caso una normativa di tutela e di controllo valevole ai diversi livelli territoriali.

Priorità assoluta, a fini di protezione e garanzia, è data alle seguenti aree del territorio regionale: Laguna di Venezia, Delta del Po, Monte Grappa. "Piani d'area", adottati contestualmente al PTRC, rendono immediatamente efficaci le disposizioni normative riferentisi a queste tre aree.

Per altro verso, le particolari esigenze di salvaguardia dei beni naturalistici e di valorizzazione delle risorse ambientali sono alla base della disciplina regolativa di un "sistema" di Parchi articolato per "settori" individuati dal PTRC in relazione alle caratteristiche in base alle quali è scomponibile la morfologia del territorio veneto.

In coerenza al descritto quadro pianificatorio, sono le leggi del Veneto che, a partire dal 1989, hanno dettato norme per l'istituzione dei seguenti Parchi regionali, ricadenti in ciascuno dei quattro settori individuati dal PTRC: Parco regionale Colli Euganei - *Settore Collinare* [legge r. 10. 10. 1989 n. 38]; Parco naturale regionale della Lessinia e Parco delle Dolomiti d'Ampezzo - *Settore Alpino e Prealpino* [legge r. 30. 1. 1990 n. 12 e legge r. 22. 3. 1990 n. 21]; Parco naturale regionale del fiume Sile - *Settore*

Planiziale [legge r. 28. 1. 1991 n. 8]; Parco regionale Delta del PO - *Settore Costiero* [legge r. 8. 9. 1997 n. 36]

A parte gli aspetti di pianificazione ambientale, nella disciplina del territorio il ruolo strategico di traino per lo sviluppo è giocato sulle aree metropolitane; l'indirizzo a riguardo è di distribuzione equilibrata delle strutture produttive, di servizio e residenziali, contrastando fenomeni di concentrazione e egemonizzazione. Il PRS e il PTRC danno ampio rilievo al cosiddetto sistema urbano metropolitano, caratterizzato da un diffuso policentrismo, che limita a circoscritti episodi i fenomeni di congestione urbana.

Al sistema metropolitano centro-veneto con le città di Vicenza-Padova-Mestre-Venezia-Treviso, si accosta l'area metropolitana di Verona la quale costituisce il principale snodo territoriale oltreché infrastrutturale del Veneto; vi si incrociano due dei tre corridoi multimodali che attraversano il territorio regionale, cosicché essa rappresenta l'elemento di continuità con Lombardia ed Emilia Romagna. L'area pedemontana, che si estende da Vicenza verso est fino al confine orientale ed ove pure si riconoscono caratteri del sistema policentrico insediativo, unitamente alle cosiddette "aree di transizione" ed "esterne" strutturate più come "sistemi locali" dotati di specificità proprie, completano l'orizzonte progettuale di una pianificazione che affida il successo delle strategie a strumenti di cooperazione e controllo valevoli a sollecitare propositivamente i soggetti della pianificazione sub-regionale e atti in ogni caso a mantenere al livello regionale il compito primario della proposta e del coordinamento.

Sulla descritta trama strategica è venuta progressivamente maturando l'idea di strumenti flessibili valevoli a coniugare il disegno programmatorio con l'agilità di meccanismi atti a corrispondere prontamente alle esigenze operative di realizzazione e di efficace attuazione degli interventi.

Il che si è tradotto nella messa a punto e approvazione [11 luglio 1997] di un primo protocollo di intesa tra Giunta regionale, Parti sociali e Autonomie funzionali [enti di gestione di aeroporti, porti, interporti, fiere, CCIAA, università, etc.] valevole ad innescare un processo di concertazione strategica, quale "tavolo permanente" di confronto destinato ad estendersi consensualmente ai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche deputate al governo del territorio ogni qualvolta gli interventi da assumere, nell'ambito di definite priorità di sviluppo e qualità di prestazioni sociali,

richiedano di passare "dalla logica della concertazione a quella della coalizione".

Si tratta di una iniziativa che ricalca linee progettuali di azione del resto perseguite anche a livello nazionale [v. legge finanziaria '97 e deliberazione CIPE 21.3.1997] e si pone nella coerenza di un aggiornato quadro relazionale la cui complessità meglio può essere affrontata tramite "logiche di sistema dove tutti gli attori, coinvolti a vario titolo, siano chiamati alla definizione di strategie comuni di sviluppo e a individuare gli obiettivi, selezionare le risorse e il loro efficace utilizzo". E' l'avvio di un processo che si è poi tradotto in specifiche iniziative per la promozione o partecipazione realizzativa di patti territoriali. [Patto territoriale di Rovigo; Patto Venezia Orientale; Patto territoriale Comprensorio Feltrino; Patto di concertazione del Centro Cadore; Patto territoriale Bassa Padovana; Patto territoriale del Veronese].

3. Programmazione finanziaria, nuova disciplina di contabilità, procedure di spesa e nuovi controlli regionali

Di questa attività programmatoria e di coordinamento importante occasione di svolgimento e applicazione sono le recenti discipline dettate in materia di procedure finanziarie e contabili.

A questo riguardo va notato come il collegamento organico fra attività e risorse finanziarie trovi riscontro nelle disposizioni della riformata legge di contabilità regionale [l.r. 9.12.1977 n. 72, modificata con ll.rr.: 40/1990; 42/1993; 2/1994; 41/1995; 6/1996], la quale per tappe successive ha contribuito ad aggiornare il metodo della programmazione regionale originariamente ispirato ad una visione di globalità, con una pianificazione per progetti individuati per singole leggi di settore la cui disciplina fattuale viene ora più strettamente collegata con le congruenti regole sulle procedure di spesa. L'esigenza di fondo è di istituire uno scorrimento annuale nell'appostazione delle risorse destinate allo sviluppo tramite una reimpostazione dell'equilibrio che si avvale del nuovo strumento della legge finanziaria valevole á raccordare obiettivi e programmi settoriali con il quadro delle quantificazioni da ricomprendere nel bilancio pluriennale, con riferimento al quale occorre dare coerenza alle rappresentazioni contabili e finanziarie propriamente riconducibili al bilancio annuale [artt. 11, 12 e 13-bis l.r. 72/77 e successive modificazioni].

Da dire che il bilancio pluriennale, redatto in termini di competenza, recepisce le indicazioni quantitative rinvenienti sia dalla legislazione vigente, sia dagli indirizzi approvati dal Consiglio regionale; questi, tuttavia, sono chiamati a confrontarsi con quelle esigenze di copertura che traggono congruenza all'interno di una razionalità di entrata, la quale sconta a sua volta la previsività di decisioni attribuibili anche al livello centrale e agli organi nazionali di programmazione, come pure il margine sostenibile del ricorso al credito [art. 25 l.r. di contabilità].

La questione della compatibilità finanziaria resta in ogni caso pregiudiziale. Non minore è peraltro l'attenzione alla proficua realizzazione degli interventi; tantè che le azioni per lo sviluppo si articolano sulla base della disciplina che le leggi di settore recano in materia di procedura di spesa con indicazione degli organi e degli uffici regionali responsabili a porre in essere gli adempimenti necessari alla realizzazione degli interventi e al loro completamento in tempi stabiliti, fra i quali rientra il potere-dovere di revoca dei finanziamenti regionali nei casi di mancata realizzazione nei termini fissati [art. 31-bis l.r. 72/1977 introdotto con la legge r. 7.9.1982 n. 43, art. 12].

Una prima considerazione è allora per notare come la disciplina regionale di contabilità, nel quadro generale di una attività di spesa calibrata sul metodo della progettazione settoriale, venga a coniugarsi con la recente disciplina sulla dirigenza [legge 10 gennaio 1997 n. 1; v. a riguardo Parte I^, parag. 5] ove la preposizione a settori omogenei di attività e/o a servizi organizzativi di base implicano la responsabilità per il raggiungimento di risultati e la contestuale soggezione alle valutazioni e verifiche da parte della Giunta regionale tramite apposito Comitato [artt. 25 e 26 legge r. 1/1997] il cui compito è di monitorare il rispetto dei parametri di attività ogni qualvolta con legge regionale siano definiti tempi, modi, e dati fisici di attuazione. Esigenza, questa, particolarmente avvertita in tema di politiche comunitarie con riguardo alle quali è stata prevista la specifica competenza della Giunta regionale volta ad assicurare un adeguato monitoraggio finanziario [art. 23 bis l.r. 72/1977, introdotto con la legge r. 30.8.1993 n. 42].

All'organizzazione del controllo la Regione ha da tempo dedicato attenzione e interesse, in un'ottica di cosciente consapevolezza dell'importanza legata al potenziamento di strumenti valevoli ad accrescere visibilità, trasparenza e governabilità

all'attuazione dei programmi di spesa. Risale al 12 giugno 1986 la circolare della Segreteria generale della programmazione contenente nuovi e aggiornati indirizzi metodologici in relazione alla ricostruzione e alle verifiche necessarie a mantenere un effettivo raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi di spesa nel quadro di una riclassificazione per interventi progettuali omogenei. A partire da febbraio 1991 è stato attivato il Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione e credito [Delib. 26.12.1990 n. 7.419] istituito per corrispondere alla specifica esigenza "di creare una struttura in grado di introdurre metodologie capaci di attuare forme di controllo sulle attività regionali rivolte all'analisi dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi".

Nell'anno 1992 la Giunta regionale nel definire l'organizzazione interna dei dipartimenti [servizi, uffici, posizioni di staff] ha precisato le competenze specifiche del Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione e credito [Delib. G. R. 14.1.1992 n. 182] e in particolare quelle facenti capo al Servizio Controllo di gestione fra le quali vale ricordare: le analisi sullo stato di attuazione delle leggi di spesa; le analisi della spesa per centri di costo; le analisi di efficienza ed efficacia delle risorse; le analisi delle procedure e dei tempi dell'attività amministrativa; la redazione di speciali rapporti sugli effetti della legislazione di spesa.

4. Bilancio e legislazione di spesa

Al pari di quella delle altre Regioni, anche la legge di contabilità del Veneto si iscrive nella cornice dei principi fissati con la 335 del 1976. I quali - è bene ricordarlo - hanno rappresentato il punto di arrivo di una riflessione che, nell'intento di restituire elasticità e manovrabilità alla legge di bilancio, è poi pervenuta nel 1978 alla riforma della stessa disciplina di contabilità dello Stato [legge 468].

L'esigenza di incidere sulla eccessiva rigidità del bilancio, mediante opportuni strumenti di modulazione, è stata tuttavia diversamente risolta per lo Stato e per le Regioni, laddove in questo secondo caso non è sembrato che il terzo comma dell'art 81 cost. fosse di ostacolo ad una flessibilità di bilancio inclusiva di momenti di quantificazione; ciò, in coerenza ad una legislazione di spesa alla quale, in via di principio e nel prevalere di interventi a carattere pluriennale, è parso coerente assegnare il compito della definizione degli obiettivi, riservando viceversa al bilancio, quale momento unitario

e centrale della valutazione delle compatibilità e degli equilibri, le quantificazioni rinvenienti dal quadro normativo sostanziale [art. 2 legge 335/1976]; una soluzione, del resto riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale [sentenze: 331/1988 e 26/1991].

Nondimeno, resta il rischio alternativamente implicato a seconda della prevalenza di volta in volta accordata alla regola del rinvio al bilancio o viceversa al più ampio ricorso - pure consentito [art. 2, l. 335/76] - ad una legislazione regionale annuale con diretta quantificazione. Invero, in questo secondo caso, la rigidità della spesa porta con se l'effetto di prosciugare margini di flessibilità alla manovra di bilancio; mentre, nell'ipotesi del rinvio al bilancio, il sovraccarico decisionale concentrato sulla manovra annuale mette in tensione il rispetto degli equilibri.

Per dare risposta a questa ultima evenienza, la Regione Veneto [al pari di altre Regioni: v. per l'Emilia Romagna l.r. 29/85] ha introdotto nella propria disciplina di contabilità l'istituto della legge finanziaria [art. 15, l.r. 7.9.1982 n. 43 di modifica e integrazione della l.r. di contabilità], da adottare in coincidenza alla legge annuale di bilancio, nonché in occasione dell'assestamento o delle variazioni al bilancio annuale e pluriennale. Uno strumento, volto ad assicurare al dibattito politico sulle scelte programmatiche una base tecnica di referenza valevole a fungere da limite neutrale per la ricomposizione della complessità degli interessi in una meglio definita cornice di compatibilità economico-finanziaria. Molte le analogie, ma pure le differenze, rispetto alla legge finanziaria prevista dall'art. 11 della 468, specie a tener conto della diversa connotazione da questa assunta a seguito della revisione operata nell'88 e della drastica semplificazione e tipizzazione del margine riservato all'innovazione giuridica. La legge finanziaria statale è infatti strumento di manovra quantitativa cui restano estranei profili sostanziali, rimessi viceversa ai provvedimenti collegati. La finanziaria della Regione Veneto assorbe invece aspetti decisionali di rilievo rispetto al quadro legislativo in vigore, anche se il suo campo di azione si definisce funzionalmente con specifico riferimento alla legislazione di settore. Con riguardo alla quale, la finanziaria regionale, oltre al rifinanziamento di leggi settoriali di spesa [art. 32-*bis*, 1° comma, lett. a], può: a) stabilire una diversa distribuzione, nel tempo e fra gli obiettivi di uno stesso programma, di finanziamenti già autorizzati [lett. b]; b) introdurre modifiche procedurali e misure di

aggiornamento delle condizioni di intervento a riguardo di leggi regionali di settore [lett. c].

A ben vedere, si tratta di uno strumento più simile alla disciplina statale precedente la riforma dell'88, senza tuttavia includere le medesime disfunzioni riconducibili a quell'eccesso decisionale incontrollato che nel primo decennio di applicazione ha caratterizzato la finanziaria statale.

Rilevare le differenze fra le indicate discipline è peraltro necessario, per quanto cambiano di conseguenza modi e meccanismi intesi a dare applicazione alle regole di copertura che valgono per l'uno e per l'altro caso, cui occorre fare riferimento a fine del riscontro e delle valutazioni riservate a questa Corte.

Prima di che un punto va chiarito. L'obbligo di copertura, seppure configurabile come norma sulla produzione di norme e perciò limite interno all'autonomia politico-legislativa, tuttavia si appoggia ad un altro limite, questo "esterno" il quale, per tramite della legge di bilancio, rinviene dalla cornice dell'ordinamento e perciò dai principi generali e costituzionali. In altri termini, limiti interni ed esterni, nel loro reciproco collegamento, individuano i criteri per dare ancoraggio ad una garanzia di copertura che non può risolversi in un processo di autoreferenza legislativa.

Sotto questo profilo la regola fissata dall'art. 32-*bis* della legge regionale 72 del '77 [come riformata dall'art. 15 l.r. 43 dell'82], nel quadro di una procedura molto semplificata rispetto a quella seguita per la manovra annuale di bilancio dello Stato, si ispira ad esigenze di garanzia procedurale il cui scopo è ugualmente quello di meccanismi adeguati al mantenimento dell'equilibrio, assicurando copertura alla stessa legge finanziaria. Per la cui dimostrazione, con riguardo alle autorizzazioni da essa disposte, vale il riferimento al bilancio annuale e pluriennale, nella versione a legislazione vigente; mentre, poi, entrambi recepiscono dalla finanziaria approvata legittimazione alla iscrizione delle specifiche allocazioni di spesa. Il riferimento immediato è alla analoga disposizione dell'art. 11 della 468 ante riforma. Ora, il problema che si pone è se in ambito regionale possano riprodursi le medesime disfunzioni riscontratesi per il livello statale, tanto da suggerire una riflessione a riguardo.

Ora, non può negarsi che la complessità decisionale, nel progredire di competenze e maggior ruolo riservato alle Regioni, specie nel quadro della riforma in senso

regionalista perseguita nell'attuale legislatura, suggerisca affinamenti di procedure valevoli ad una maggiore controllabilità dei processi di spesa e di costruzione degli equilibri. In questa linea si colloca del resto l'ulteriore regola, introdotta in Veneto sin dal '93 [legge r. 42/93 art. 4], che impone a ciascuna struttura regionale, competente per materia, di corredare tutti i progetti di legge da una scheda di analisi economico-finanziaria nella quale siano analiticamente esposti gli effetti di natura finanziaria e le relative coperture di spesa. Controllo e verifica della scheda sono poi demandati al Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione.e credito.

A proposito dell'indicata strumentazione valevole a rendere più incisivo il controllo sulla dinamica degli equilibri finanziari e sull'evoluzione dei trends di spesa, va osservato come essa si ponga in coerenza con la stessa evoluzione del ruolo istituzionale cui l'ordinamento regionale è ormai chiamato.

Nel quadro di politiche nazionali di marcato contenimento della spesa, la prospettiva del progressivo ampliarsi di competenze amministrative regionali si accompagna ad una responsabilizzazione di non poco peso quanto a reperibilità di risorse con cui corrispondervi. La scommessa per le Regioni è cruciale; ma pure esige di porre in asse, quanto prima, tutti gli strumenti per rendere quanto più possibile efficace l'impegno alla volta di una frontiera di risultato che si misura innanzitutto sulla governabilità dei processi decisionali.

La diminuzione dei margini di manovrabilità, coniugata con la dilatazione delle competenze, esige una attenta riflessione sulle procedure di spesa e sugli assetti organizzativi nella pur necessaria coniugazione con una più ampia gestibilità dei meccanismi valevoli a potenziare gli interventi sulle entrate, allo scopo di assicurare gli equilibri, ma al contempo liberare quanto più possibile risorse per l'attuazione dell'ambizioso piano tracciato per lo sviluppo del territorio regionale e dare vigore al ruolo propositivo della programmata crescita del tessuto produttivo della Regione.

5. La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza

L'impegno programmatico assunto dalla amministrazione regionale sin dal 1995 ha posto come tema centrale l'avvio di iniziative di ordine organizzativo, amministrativo, legislativo, con eventuale revisione statutaria, volta alla riqualificazione dei processi di

sviluppo i cui "obiettivi intermedi" consistono nell'assicurare: a) un rapporto relazionale fra i cittadini e l'istituzione tramite un processo di delegificazione e semplificazione amministrativa; b) un'amministrazione efficiente e professionalmente qualificata.

Le linee di azione lungo le quali si sono disposti i piani di innovazione legislativa hanno del resto recepito sollecitazioni di modernizzazione rinvenienti dalle discipline di riforma di livello nazionale.

Così è per il nuovo modello relazionale disegnato dalla legge 142 del 1990; per la disciplina del procedimento amministrativo e le garanzie a favore di trasparenza e partecipazione nei rapporti relazionali con il cittadino [legge 241 del 1990]; per la riorganizzazione strutturale degli apparati amministrativi sulla base dei principi della separazione fra momento politico e gestionale, della responsabilizzazione per i risultati, della aziendalizzazione del pubblico impiego [d.lgs. 29 del 1993]; ma pure per i principi recati dalla legge 59 del 1997 con il rovesciamento delle regole nella distribuzione delle competenze fra centro e periferia nel quadro di una più attenta considerazione per le esigenze delle comunità. Tutti questi e altri ancora sono i motivi ispiratori di una legislazione regionale che nel periodo recente si mostra contenutisticamente protesa ad un'opera di intensa riforma.

I piani di innovazione legislativa concernono: a) i procedimenti per l'efficienza dell'azione amministrativa; b) l'organizzazione dei servizi e del personale nel quadro della razionalizzazione degli strumenti gestionali ed operativi; c) la riqualificazione funzionale con un più ampio avvalimento del sistema delle deleghe e conseguente ristrutturazione degli enti strumentali.

Discorso a parte è poi quello del riordino del sistema sanitario a proposito del quale si rinvia al capitolo dedicato alla assistenza sanitaria [Parte III^ parag. 5].

Quanto ai principi recati dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo va detto che a farne applicazione in ambito regionale è la già citata legge 10 gennaio 1997 n. 1 [Tit. IV, artt. 27-30], la quale del resto si inserisce in un quadro di riforma già autonomamente anticipato in Veneto.

La disciplina regionale si limita in realtà a recepire i principi generali recati dalla legge nazionale 7 agosto 1990 n. 241, alla cui disciplina- recata nei Capi I, II, III, IV - l'art. 27 della legge regionale rinvia, mentre specifica attuazione è offerta tramite

regolamenti regionali. Particolare disposizione è tuttavia quella dell'art. 28 della legge regionale ove ai dirigenti è assegnata la responsabilità di individuare per ciascun procedimento il relativo responsabile.

Più complesso e intenso, nella legge 1 del 1997, è il processo di riallineamento normativo concepito nel quadro della riorganizzazione amministrativa della Regione.

Da dire che le linee di riforma corrono lungo quei medesimi binari prevalsi a livello nazionale, dapprima con la delega del 1992 [legge 421], poi, mano a mano, attuati con il d. lgs 29 del 1993, con i decreti "correttivi" [247/93; 470/93; 546/93] e ulteriormente ribaditi con la legge 127 del 1997.

Separazione fra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, aziendalizzazione nell'organizzazione del lavoro, responsabilità per la realizzazione degli obiettivi e verifica dei risultati, costituiscono altrettante tessere di un processo di cambiamento e modernizzazione dell'amministrazione, rispetto al quale la riforma della dirigenza ha tuttavia assunto il ruolo di fondamentale cerniera. Proprio con riguardo alla dirigenza il principio della separazione viene affermato ed è nei confronti della dirigenza che viene proposto il nuovo modello di rapporto, non più gerarchico ma direzionale, implicante la definizione dell'ambito assegnato alla funzione di indirizzo e dello spazio invece rimesso all'autonomia gestionale dei dirigenti [art. 5, legge 1/97].

In questa nuova ottica organizzativa trova coerenza il ruolo di coordinamento e raccordo funzionale riservato al Segretario generale della programmazione che per altro verso si coniuga con altrettanta responsabilizzazione sul piano della realizzazione degli obiettivi generali fissati dagli Organi di governo. E' invece sul versante degli aspetti economico-finanziari che si ritagliano in tutta la loro centralità le responsabilità e il ruolo strategico destinato a far capo agli uffici responsabili dell'Assessorato al bilancio anche con riguardo alla particolare competenza assegnata dall'art. 31-ter della legge di contabilità regionale.

Resta da dire sulla ristrutturazione funzionale, la cui disciplina è contenuta nella legge regionale 3 giugno 1997 n. 20. Una legge di principi la quale, in conformità a quanto disposto dalla legge 142 del '90, recepisce la medesima logica cui si ispira la legge 59 del 1997 per ciò che concerne i rapporti Regione-Enti locali.

Principio chiave è quello che esclude la Regione dalla configurazione di centro

ordinario di spesa. Alla Regione - salvo quelle corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario - sono attribuite funzioni di programmazione, vigilanza, indirizzo e coordinamento.

La generalità delle funzioni amministrative di carattere gestionale è demandata agli Enti locali. La delega o l'attribuzione di funzioni investono il Comune della cura degli interessi affidati, da esercitare in autonomia ma pure secondo i principi di efficacia, efficienza, economicità; per altro verso, le stesse funzioni di spettanza regionale possono essere decentrate previa intesa con l'Ente locale. Una Conferenza permanente Regione-Autonomie locali è lo strumento istituzionale valevole ad assicurare un proficuo rapporto di collaborazione fra Regione, Comuni, Province e altri Enti locali [art. 9], tramite una composizione strutturale [art. 10] e un'intestazione funzionale [art. 12] che assicurano un processo decisionale partecipato sui principali temi di interesse comune alle Regioni e alle Autonomie locali.

In questo quadro, di ripensamento di ruoli e di riassestamento funzionale dell'azione amministrativa in ambito regionale, si collocano altresì le iniziative legislative sul riordino degli enti strumentali coinvolti in una più intensa partecipazione alla realizzazione delle politiche. Di qui, una nuova logica strutturale in direzione di un più efficace raccorpamento delle funzioni che ha trovato realizzazione in diversi settori [l.r. 18.10.96 n. 32 - ARPAV; l.r. 9.3.95 n. 10 - ATER; l. r. 5.9.97 n. 35 - Veneto agricoltura].

6. Le nuove regole per il controllo esterno affidato alla Corte dei conti

La legislazione regionale - caratterizzata da profili di responsabilità gestionale e di programmazione - è in linea con i nuovi moduli del controllo che si vanno affermando sia con rispetto alle amministrazioni centrali che rispetto a quelle periferiche; funzione di controllo che nei confronti delle amministrazioni regionali si pone soprattutto in ausilio alla funzionalità.

In questo senso si dispongono le recenti innovazioni apportate alla disciplina dei controlli tramite la progressiva riduzione degli atti sottoposti ad esame preventivo di legittimità [legge 142 del 1990 e legge 40 del 1993 ed ancora leggi 59 e 127 del 1997] e la stessa riforma del controllo affidato a questa Corte [legge 14 gennaio 1994 n. 20

modificata e integrata con la legge 639 del 1996], là dove con riguardo alle amministrazioni regionali la relativa funzione, e il suo esercizio, restano conformati nell'art. 3 che reca la specifica previsione di una attività referente per Parlamento e Consigli regionali.

La legge 20 del 1994 si iscrive nell'ambito del processo evolutivo dei rapporti tra livelli istituzionali diversi; in coerenza comporta per le Regioni un sempre maggiore coinvolgimento nella definizione delle politiche di bilancio.

Resta in ogni caso l'esigenza di una garanzia imparziale per gli equilibri economico-finanziari assegnata alla Corte per costituzione, garanzia del resto confermata da reiterate pronunce della Corte costituzionale [sentenze 961 del 1988 e 29 del 1995]; di qui, il modello di attività referente che, nel considerare le problematiche tipiche di ogni Regione, dà sostegno all'efficienza gestionale delle amministrazioni.

PARTE II^

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Premessa

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica quale quadro di riferimento per la costruzione del bilancio regionale: l'anno 1995
2.1. Segue: gli anni '96 e '97

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

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

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

6. La gestione e gli andamenti delle entrate
6.1. Entrate libere e vincolate
6.2. Entrate proprie tributarie e devolute
6.3. La capacità fiscale della Regione Veneto
6.4. L'indebitamento regionale

7. Analisi strutturale ed economica della spesa
7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie
7.2. Composizione della spesa e rigidità del bilancio
7.3. La spesa per il servizio del debito
7.4. La copertura dei residui perenti
7.5. La spesa per il personale

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

1. Premessa

Punto di partenza per la ricostruzione degli equilibri di bilancio a livello regionale resta il complesso delle risoluzioni e delle decisioni assunte con la manovra di finanza pubblica ;su di essa si innestano infatti le politiche degli autonomi centri di spesa.

In questo senso i paragrafi che seguono ricostruiscono le più recenti manovre con riguardo agli effetti del comparto regionale.

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica quale quadro di riferimento per la costruzione del bilancio regionale: l'anno 1995

Il DPEF 1995/1997 ha tracciato gli indirizzi per una manovra di bilancio in grado di ricondurre le tendenze di finanza pubblica verso obiettivi in linea con gli indici di convergenza richiesti a livello europeo.

Il programma di stabilizzazione del debito, delineato nel DPEF del luglio 1994, fissava al 1996 l'inversione del rapporto debito pubblico/PIL e in coerenza l'obiettivo di fabbisogno nell'anno a livello di 138.600 miliardi. Detta indicazione veniva poi corretta con una stima nell'ordine di 50.000 miliardi ripartiti in modo pressoché uguale fra riduzioni di spesa ed aumenti di entrata.

Gli andamenti registrati nella seconda metà del 1994 ed all'inizio del 1995, sia sul piano dell'economia reale che di quella finanziaria, hanno posto all'evidenza fattori destinati ad influire sull'evoluzione dei conti pubblici e sulle previsioni formulate nel DPEF.

Per quanto riguarda gli aspetti normativi c'è da dire che l'azione correttiva per il 1995 si è articolata in tre tempi: i provvedimenti sul contenzioso fiscale [dl. 452/94 e dl. 564/94] e sul condono edilizio [dl. 468/94] del luglio, la legge finanziaria [l. 725/94] e i provvedimenti di accompagnamento [l. 724/94 e l. 656/94 di conversione del dl. 564] nel settembre e dicembre, e da ultimo le misure attuate con decretazione d'urgenza nel mese di febbraio [dl. 41/95] e convertite nel marzo 1995.

Tutta la manovra correttiva si è tradotta in un complesso di misure di contenimento dei flussi di cassa per circa 69.000 miliardi, di cui circa 30.000 miliardi di minori spesa e circa 39.000 miliardi di maggiori entrate.

Sul versante della spesa, che è quello di maggiore interesse per il comparto

regionale, gli interventi hanno fra l'altro riguardato il contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale. Quanto al primo, i risparmi attesi erano nell'ordine di 6.000 miliardi e hanno fatto conto sul contenimento degli acquisti per beni e servizi da parte delle U.S.L., sulla ristrutturazione della rete ospedaliera e sulla fissazione di limiti più rigorosi alle nuove assunzioni.

Al contenimento della spesa farmaceutica erano dirette le norme sulla revisione dei prezzi delle specialità medicinali oltre che alla ridefinizione dei limiti di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica.

Minori trasferimenti agli enti territoriali hanno interessato anche le Regioni con una ulteriore riduzione delle risorse, rispetto al 1994, accentuata soprattutto con la manovra aggiuntiva di febbraio. Gli effetti del contenimento hanno particolarmente inciso: a) sul versante delle risorse proprie destinate al finanziamento delle funzioni normali; b) sui trasferimenti settoriali; c) sul finanziamento per la spesa sanitaria.

Quanto alle risorse proprie meritano considerazione le disposizioni recate in tema di determinazione del fondo comune regionale. L'art. 34, 1° comma, del collegato [l. 724/94] ha ridotto in via permanente, a partire dal 1995, la percentuale del gettito dell'imposta di fabbricazione degli olii minerali dal 3,1% al 2,3% [questa percentuale vale per il calcolo del fondo comune ex art. 8 della legge 281 del 1970]. Vale ricordare che detta prassi, da tempo invalsa, ha mancato di mantenere tale percentuale in linea di coerenza con il meccanismo di attualizzazione dello stesso fondo comune al tasso programmato di inflazione il cui scarto è andato peggiorando anche a causa del negativo trend di riscossione della tassa automobilistica.

Va anche considerato che la manovra complessiva si è completata con le misure urgenti recate dal decreto legge n.41 del febbraio '95, a riguardo del quale sono da fare due considerazioni: la prima per notare che il tasso di inflazione programmato è stato allineato per 0,5 di punto percentuale con ulteriore riduzione in termini reali del fondo comune come sopra determinato. La seconda per evidenziare la riduzioni degli stanziamenti di bilancio per varie categorie di spese e percentuali differenziate [art.2, comma 2], fra le quali anche il fondo comune regionale.

A riguardo dei trasferimenti settoriali, le riduzioni, disposte con il d.l. 41, hanno riguardato - questa volta nella misura del 3% - la categoria XII^, ivi compreso il capitolo

7081 del Ministero del bilancio che finanziava il fondo per programmi regionali di sviluppo [art. 9 legge 281 del 1970], nonché i limiti di impegno di cui alla legge n. 153 del 1975 [agricoltura], n. 352 del 1976 [agricoltura], n. 403 del 1977 [agricoltura], nonché le leggi confluite nel predetto fondo ai sensi dell'art. 12 della legge 537 del 1993 [fra queste : energia, parcheggi, piste ciclabili, patrimonio storico e artistico].

L'elenco che segue chiarisce l'articolazione dei tagli operati nel febbraio '95 sui trasferimenti alle Regioni per interventi di sviluppo:

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 Provincie, 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^, parag. 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 coperture 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
TIT. I	944.834	974.934	62.112	61.260	1.006.946	1.036.194
TIT. II	8.018.783	9.326.301	711.501	1.425.474	8.730.284	10.751.775
TIT. III	21.362	21.362	7.066	17.080	28.428	38.442
TIT. IV	18.130	18.130	0	45.971	18.130	64.101
TIT. V	805.870	1.005.870	462.690	469.357	1.268.560	1.475.227
TIT. 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		
TIT. I°	323.158	365.048	26.362	94.432	349.520	459.480
TIT. II°	286.987	407.401	15.448	60.168	302.435	467.569
TIT. III°	73.651	120.192	29.646	56.514	103.297	176.706
TIT. IV°	56.533	86.286	22.435	53.369	78.968	139.655
TIT. V°	80.558	67.802	178.189	213.741	258.747	281.543
TIT. VI°	580.437	609.743	56.374	141.831	636.811	751.574
TIT. VII°	318.806	235.985	243.079	343.092	561.885	579.077
TIT. VIII°	7.718.816	7.905.180	635.125	769.387	8.353.941	8.674.567
TIT. IX°	156.430	210.149	73.940	115.644	230.370	325.793
TIT. X°	1.152.651	1.487.161	55.098	-55.271	1.207.749	1.431.890
TIT. XI°	468.665	468.665	-74.208	3.278	394.457	471.943
TIT. 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 reiscrivere] 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 a ndamenti 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.

Di qui, l'interesse per una analisi volta a dare evidenza alla composizione di entrate e spese, all'autonoma disponibilità e alla prevedibile riproducibilità delle entrate, nonché alla struttura e al carattere più o meno vincolato delle spese; per trarne elementi di valutazione in ordine alla costruzione del bilancio e alla sua gestione, nonché per le ulteriori considerazioni desumibili dall'evoluzione dei *trend* riferiti al quinquennio 1991-1995.

Il sistema di finanziamento regionale è stato sinora caratterizzato dai seguenti fondamentali aspetti: 1) prevalenza delle entrate a destinazione vincolata; 2) modesta percentuale riservata ai tributi propri e discrezionalmente manovrabili; 3) margine elevato di incertezza sull'ammontare complessivo delle entrate specie con riguardo ad un arco pluriennale. Questo quadro è sostanzialmente rimasto identico anche dopo le novità introdotte con il collegato alla finanziaria per il '96 mentre, per il '97, tutto è rimesso ai modi e ai tempi di esercizio della delega per la riforma del sistema tributario [art. 3, commi 143 e ss., legge 23.12.1996 n. 662]. In prospettiva, l'anno 1995 assume particolare significato per quanto esso funge da spartiacque sia con riguardo alle innovazioni introdotte per il '96, sia rispetto al mutamento di sistema da attuare con l'indicata delega.

6. La gestione e gli andamenti delle entrate

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata, coniugatasi al reiterarsi di manovre annuali di finanza pubblica ispirate a livello nazionale ad obiettivi di forte contenimento, ha determinato un progressivo restringimento nei margini di manovrabilità dei bilanci regionali. L'esigenza di gestire al meglio ogni opportunità di entrata resta fortemente condizionata, a livello regionale, da una incerta previsività delle risorse a valere su leggi di settore. Nella valutazione degli effetti economici delle politiche, siano quelle sulle entrate o quelle sulle spese, l'interazione dei fenomeni gioca un ruolo fondamentale. Diviene cruciale nella gestione delle entrate proprie graduare la leva dello sforzo fiscale in coerenza con il complesso dei finanziamenti che alla Regione competono anche a valere su leggi settoriali per interventi di sviluppo.

I paragrafi che seguono intendono perciò ricostruire gli andamenti delle entrate regionali con riguardo a quelle libere e a quelle vincolate, con separata analisi per quelle

proprie e devolute e infine con speciale attenzione a quelle derivanti dall'assunzione di mutui. Tale articolazione di analisi ha lo scopo di fare più chiarezza nei rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, laddove gli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe, possano meglio ricollegarsi con le cause che li hanno originati.

La seguente tabella riferisce i dati previsionali e gestionali relativi alle entrate regionali per l'anno 1995, al netto delle contabilità speciali.

TAB 5/VE

ENTRATE REGIONALI DELL'ANNO 1995 (*) - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI

(Competenza dell'anno e dati di cassa)

(in milioni)

	PREVISIONI DEFINITIVE		ACCERTAMENTI	VARIAZIONI	RISCOSSIONI		VARIAZIONI	
	competenza	cassa	competenza	%	competenza	comp. + res.	%	
	(1)	(2)	(3)	(3) - (1) / (1)	(4)	(5)	(4) - (1) / (1)	(5) - (2) / (2)
TIT. I	1.006.976	1.006.946	1.018.734	1,17	979.634	1.006.384	-2,72	-0,06
TIT. II	8.730.284	10.751.774	8.798.207	0,78	7.183.126	7.986.937	-17,72	-25,72
TIT.III	28.428	28.428	33.644	18,35	26.244	33.415	-7,68	17,54
TIT. IV	18.130	18.130	10.677	-41,11	1.668	47.639	-90,80	162,76
TIT. V	1.268.560	1.268.560	84.815	-93,31	681.971	832.122	-46,24	-34,40
SOMMANO	**11.052.378**	**13.073.838**	**9.946.077**	**-10,01**	**8.872.643**	**9.906.497**	**-19,72**	**-24,23**

FONTE: rendiconto generale 1995 (Regione Veneto)

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI

La gestione dell'anno espone una crescita delle entrate proprie [Tit I°], accertate [+ 1,17%] rispetto ai dati previsionali assestati.

Non così per le assegnazioni dello Stato, gran parte delle quali a destinazione vincolata, il che vale specialmente per le riscossioni che divaricano dalle previsioni definitive per una percentuale negativa del 17,7%, quanto al dato di competenza, e del 25,72% in rapporto al dato di cassa. Un risultato che desta preoccupazione dal momento che, a fronte dei 8.798 miliardi accertati per assegnazioni statali, ben 8.147 miliardi sono a destinazione vincolata.

Nella registrata flessione di accertamenti, figurano contributi e annualità rinvenienti da una legislazione statale progettata ma poi sottoposta a riduzione; a fronte di che gli oneri ormai assunti in sede regionale, nei confronti dei beneficiari, neppure consentono una diversa modulazione della spesa cui la Regione deve destinare proprie risorse con l'effetto di un progressivo irrigidimento del bilancio.

A tale riguardo va osservato come lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali e dei finanziamenti connessi a esigenze non prorogabili, allorché assuma consistenti dimensioni, crea non poche difficoltà alle amministrazioni pubbliche ma, in particolare, alla programmazione regionale degli interventi, i cui tempi di attuazione restano condizionati da meccanismi procedurali che inevitabilmente rallentano i trasferimenti delle risorse di cassa dal bilancio statale. Del resto va pure rilevato come gran parte dei finanziamenti attribuiti alle Regioni, abbia sino ad oggi risentito di un sistema caratterizzato da decisioni annualmente adottate in sede di formazione della legge finanziaria nazionale e della legge di bilancio dello Stato. Di qui le incertezze e le difficoltà nella impostazione dei bilanci regionali destinati ad essere reiteratamente riaggiustati per tener dietro alle esigenze di riduzione del fabbisogno del settore statale. Soprattutto il metodo della programmazione pluriennale ha scontato la precarietà previsionale delle stime, private del sostegno di obiettive coordinate di referenza. Incertezze e difficoltà, che tanto più postulano da parte dei competenti uffici regionali un atteggiamento di prudente valutazione nell'impostazione ed elaborazione delle previsioni di bilancio.

Quanto esposto in relazione a previsioni, accertamenti, riscossioni dell'anno 1995, trova ulteriore conferma negli andamenti del quinquennio 1991-1995.

La tabella seguente espone per ogni titolo dell'entrata i dati relativi a ciascuna fase gestionale. Particolare considerazione meritano i trend riferibili rispettivamente alle entrate proprie [Tit. I] ed a quelle di provenienza statale [Tit. II]. Il confronto fra i due andamenti consente di valutare per un verso la misura di contenimento originata dalla restrizione dei trasferimenti da parte del bilancio dello Stato, per altro verso, la capacità regionale di recuperare un margine seppure modesto di entrata mediante un politica attiva sul versante della capacità fiscale.

TAB 6/VE

TOTALE ENTRATE PER TITOLI(*)
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

TITOLI	PREVISIONI DI COMPETENZA					ACCERTAMENTI DI COMPETENZA					RISCOSSIONI DI CASSA				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
Titolo I	792.600	949.800	1.013.200	951.496	1.006.946	773.526	905.384	911.836	960.663	1.018.734	820.761	893.109	915.836	958.661	1.006.384
Titolo II	7.137.041	7.896.629	8.090.430	8.181.414	8.730.284	7.246.285	7.840.238	7.976.308	7.820.002	8.798.207	7.337.484	7.588.109	7.477.519	7.999.884	7.986.937
Titolo III	118.723	31.992	28.890	24.850	28.428	108.135	21.565	28.516	28.071	33.644	119.243	22.142	24.776	23.214	33.415
Titolo IV	15.105	7.069	17.500	50.130	18.130	432	1.479	229	46.406	10.677	432	1.479	229	435	47.638
Titolo V	2.011.890	1.479.316	2.032.389	1.631.282	1.268.560	1.257.516	425.079	1.521.536	664.551	841.815	1.219.316	94.103	1.906.433	882.274	832.122
TOTALE	10.075.359	10.364.806	11.182.409	10.839.172	11.052.348	9.385.894	9.193.745	10.438.425	9.519.693	10.703.077	9.497.236	8.598.942	10.324.793	9.864.468	9.906.496

FONTE: dati di rendiconto della Regione Veneto (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

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI°

I suesposti dati evidenziano un andamento tendenzialmente crescente degli accertamenti per entrate proprie regionali [Tit I°] che salgono, in valore assoluto dal 1991 al 1995 di 245.208 miliardi [accertamenti] pari ad una variazione percentuale del 31,7%. Più modesto è l'incremento delle assegnazioni statali che con riferimento alla stessa serie storica è pari ad una percentuale del 21,4%.

Da dire a riguardo che buona parte di questo risultato va posto in relazione con la riduzione di assegnazioni alle Regioni per l'assistenza sanitaria e coinvolge scelte che il livello nazionale ha ravvisato necessarie in relazione ad obiettivi di rientro dall'evoluzione in debito della spesa pubblica. Tuttavia, flessioni nei *trend* di entrata sono registrabili anche per quanto riguarda le leggi di settore, laddove la flessione, specie nell'andamento dei flussi di cassa, comprime l'attività di intervento, sia essa di investimento e/o operativa, in settori chiave dell'economia regionale, a compensare i quali è il consistenze sforzo di sostegno da parte delle entrate regionali.

Da osservare semmai lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali, che aggrava in termini di cassa la difficile ricomposizione di trend di spesa messi in tensione dal contingentamento dei flussi.

Le suesposte considerazioni assumono altresì rilievo con riguardo all'attività di spesa, ove valutazioni e giudizi sul grado di efficienza, nella realizzazione degli obiettivi, devono pur scontare la referenza con il flusso di risorse annualmente assicurate dalla legislazione vigente.

6.1. Entrate libere e vincolate

La modesta percentuale di risorse liberamente manovrabili da parte delle Regioni, assume rilievo decisivo a fronte di quanto detto in precedenza. Una volta programmati gli interventi, realizzazione ed efficacia si misurano anche sulla possibilità di opportunamente calibrare una propria politica fiscale.

La seguente tabella serve perciò a dare indicazioni a riguardo ponendo in evidenza quale margine percentuale sia riservato alle entrate libere rispetto a quelle vincolate.

TAB 7/VE

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE(*)
ANNI 1991 - 1995 **(in milioni)**

Stanziamenti definitivi

	1991	1992	1993	1994	1995
A) ENTRATE (al netto tit. V e VI)	**8.063.469**	**8.885.490**	**9.150.020**	**9.207.890**	**9.783.787**
B) LIBERE	**926.173**	**988.067**	**1.059.390**	**1.026.346**	**1.053.373**
C) VINCOLATE	**7.137.296**	**7.897.423**	**8.090.630**	**8.181.543**	**8.730.414**
di cui COMUNITARIE	31.380	168.266	286.515	394.665	650.267
B) / A) %	**11,49**	**11,12**	**11,58**	**11,15**	**10,77**
C) / A) %	**88,51**	**88,88**	**88,42**	**88,85**	**89,23**
B) / C) %	**12,98**	**12,51**	**13,09**	**12,54**	**12,07**

Accertamenti

	1991	1992	1993	1994	1995
A) ENTRATE (al netto tit. V e VI)	**8.128.378**	**8.768.666**	**8.916.889**	**8.855.142**	**9.861.262**
B) LIBERE	**881.961**	**926.976**	**940.460**	**1.035.057**	**1.062.941**
C) VINCOLATE	**7.246.417**	**7.841.690**	**7.976.429**	**7.820.085**	**8.798.321**
di cui COMUNITARIE	28.610	167.719	185.749	127.150	651.605
B) / A) %	**10,85**	**10,57**	**10,55**	**11,69**	**10,78**
C) / A) %	**89,15**	**89,43**	**89,45**	**88,31**	**89,22**
B) / C) %	**12,17**	**11,82**	**11,79**	**13,24**	**12,08**

Riscossioni totali

	1991	1992	1993	1994	1995
A) ENTRATE (al netto tit. V e VI)	**8.277.920**	**8.504.839**	**8.418.361**	**8.982.195**	**9.074.375**
B) LIBERE	**940.304**	**915.279**	**940.720**	**982.228**	**1.087.383**
C) VINCOLATE	**7.337.616**	**7.589.560**	**7.477.641**	**7.999.967**	**7.986.992**
di cui COMUNITARIE	9.727	36.739	82.626	62.477	156.462
B) / A) %	**11,36**	**10,76**	**11,17**	**10,94**	**11,98**
C) / A) %	**88,64**	**89,24**	**88,83**	**89,06**	**88,02**
B) / C) %	**12,81**	**12,06**	**12,58**	**12,28**	**13,61**

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

(*) al netto entrata tit. V° (mutui e prestiti) e tit. VI (contabilità speciali)

LEGENDA:

Entrate libere: Titolo I°, Titolo III°, Titolo IV° (quote a destinazione libera)

Entrate vincolate: Titolo II°, Titolo IV° (quote a destinazione vincolata)

La suindicata tabella consente di definire la percentuale riservata alle entrate libere regionali rispetto alle assegnazioni con vincolo di destinazione, ivi comprese quelle per funzioni delegate e le risorse di provenienza comunitaria. Al netto di queste ultime, del resto, i valori indicati non cambierebbero in modo sostanziale, mentre la loro inclusione fra le entrate vincolate sembra più coerente a fronte di una disciplina che riserva allo Stato centrale i rapporti con l'UE per la definizione della programmazione delle risorse comunitarie, mentre il limitato apporto, da esercitare con la facoltà di proposta, non si traduce per le Regioni in una diretta capacità di interlocuzione nelle sedi di concertazione comunitaria.

Ciò posto i dati sopra riportati mostrano come nei cinque anni considerati le risorse regionali, al netto delle contabilità speciali [Tit.VI°] e delle entrate da mutui e prestiti [Tit. V°] siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata, mentre le entrate libere occupano una percentuale che, riferita agli stanziamenti annuali, passa dall'11,5% del 1991 al 10,8% del 1995. Evoluzione, questa, sostanzialmente confermata anche dagli accertamenti; riferita alle riscossioni passa dall'11,3% del 1991 al 12% del 1995

Quanto detto serve a chiarire quale sia lo spazio di autonomia riservato alle Regioni e, insieme, l'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano ristretti a scelte vincolate dal livello centrale a causa della destinazione impressa alle risorse, per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti a ciascuna Regione.

I dati esprimono perciò la misura dell'ambito di autodeterminazione che spesso viene invece impropriamente fatto coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale.

Quanto all'IRAP, come si è detto, molto dipenderà dal modo di esercizio della

relativa delega; il fatto è che, per la parte valevole a sostituire i contributi sanitari, nulla si modifica in fatto di libere scelte. Per il resto, molto dipenderà dai trasferimenti correlativamente aboliti mentre, relativamente alla pur prevista libertà di aliquota su IRAP e su IRPEF, slittamento e rispettivamente riserva allo Stato per due anni, si traducono, per la tanto auspicata autonomia, in un rinvio della questione.

Resta intanto il fatto che, a voler definire ambito e limiti attuali dell'autonomia regionale, non è possibile prescindere dal riferimento delle risorse liberamente disponibili e dalla manovrabilità delle entrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale a seguito della delega recata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato , Regioni ed Enti locali, laddove lo sviluppo legandosi all'idea di governo del territorio postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale.

6.2. Entrate proprie tributarie e devolute

Ulteriori considerazioni sono da fare in ordine alla evoluzione e alla gestione delle entrate proprie tributarie nel raffronto con quelle devolute [Tit. I°, cat. 1^ e 2^].

Le tabelle seguenti espongono i dati relativi alle entrate proprie regionali con distinta considerazione per quelle di natura tributaria e per quelle devolute dallo Stato per il finanziamento delle funzioni normali.

Quanto alle prime, il margine di discrezionalità nell'applicazione delle percentuali di addizione o sovraimposizione dà la misura entro cui la leva fiscale può essere concretamente esercitata. Non così per le altre, il cui andamento riflette invece le politiche e gli obiettivi annuali di finanza pubblica definiti dallo Stato.

I dati di seguito esposti sono tratti dai rendiconti consuntivi degli anni 1990-1995 del Veneto e riferiti agli accertamenti e alle riscossioni.

TAB 8/VE

ENTRATE PROPRIE TRIBUTARIE E DEVOLUTE
ANNI 1991 - 1995
Accertamenti **(in milioni)**

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
110	(1)	416	564	35,58	779	38,12	781	0,26	444	-43,15	204	-54,05
150	(2)	5.577	5.259	-5,70	6.837	30,01	6.830	-0,10	7.072	3,54	6.886	-2,63
152	(3)	10.133	9.276	-8,46	9.913	6,87	9.002	-9,19	9.245	2,70	9.393	1,60
154	(4)	4.978	4.797	-3,64	4.882	1,77	4.738	-2,95	4.693	-0,95	4.690	-0,06
160	(5)	124.069	200.638	61,71	210.103	4,72	513.869	144,58	514.835	0,19	572.294	11,16
165	(6)	-	16.585	100,00	44.441	167,96	44.606	0,37	53.121	19,09	58.649	10,41
170	(7)	-	17.564	100,00	112.967	543,17	128.796	14,01	129.139	0,27	132.820	2,85
175	(8)	-	0	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
180	(9)	3.632	5.966	64,26	5.194	-12,94	4.466	-14,02	4.547	1,81	997	-78,07
182	(10)	-	-	-	-	-	-	-	11.712	100,00	14.585	24,53
190	(11)	358	420	17,32	445	5,95	487	9,44	398	-18,28	438	10,05
TOTALE		149.163	261.069	*75,02*	395.561	*51,52*	713.575	*80,40*	735.206	*3,03*	800.956	*8,94*
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
510	(12)	418.544	501.314	19,78	498.160	-0,63	198.163	-60,22	225.406	13,75	217.705	-3,42
610	(13)	10.837	11.142	2,81	11.663	4,68	98	-99,16	50	-48,98	73	46,00
TOTALE		429.381	512.456	*19,35*	509.823	*-0,51*	198.261	*-61,11*	225.456	*13,72*	217.778	*-3,41*
TOTALE GENERALE		**578.544**	**773.525**	**33,70**	**905.384**	**17,05**	**911.836**	**0,71**	**960.662**	**5,35**	**1.018.734**	**6,04**

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (anni vari)

LEGENDA:

(1) - beni del demanio e del patrimonio indisponibile (art. 1 lett. A L. 281/70)

(2) - D.lgs n. 230/91, tasse sulle concessioni regionali

(3) - tasse di concessione regionale

(4) - tasse di concessione regionale

(5) - ACI

(6) -ARIET

(7) - ARISGAM

(8) - ARISGAM

(9) - tasse universitarie

(10) - ARISGAM

(11) - tassa regionale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche

(12) - fondo comune art.8 L.281/70

(13) - EX ILOR

TAB 9/VE

ENTRATE PROPRIE TRIBUTARIE E DEVOLUTE
ANNI 1991 - 1995
Riscossioni (cassa) **(in milioni)**

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
110	(1)	493	360	-26,98	940	161,11	622	-33,83	540	-13,18	327	-39,44
150	(2)	5.357	5.446	1,66	6.797	24,81	6.567	-3,38	7.193	9,53	6.980	-2,96
152	(3)	10.158	9.054	-10,87	10.129	11,87	8.803	-13,09	9.408	6,87	9.385	-0,24
154	(4)	5.021	4.743	-5,54	4.922	3,77	4.547	-7,62	4.817	5,94	4.699	-2,45
160	(5)	125.245	195.292	55,93	211.004	8,05	515.624	144,37	514.278	-0,26	573.069	11,43
165	(6)	-	14.946	100,00	43.442	190,66	43.086	-0,82	54.437	26,34	59.543	9,38
170	(7)	-	13.886	100,00	93.207	571,23	133.459	43,19	128.029	-4,07	133.245	4,07
175	(8)	-	0	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-
180	(9)	3.426	6.243	82,22	5.002	-19,88	4.428	-11,48	4.837	9,24	1.028	-78,75
182	(10)	-	-	-	-	-	-	-	9.214	100,00	0	-100,00
190	(11)	349	431	23,50	345	-19,95	442	28,12	444	0,45	537	20,95
TOTALE		*150.049*	*250.401*	66,88	*375.788*	50,07	*717.578*	90,95	*733.197*	2,18	*788.813*	7,59
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
510	(12)	418.544	559.217	33,61	505.663	-9,58	198.163	-60,81	225.406	13,75	217.499	-3,51
610	(13)	10.837	11.142	2,81	11.657	4,62	95	-99,19	58	-38,95	73	25,86
TOTALE		*429.381*	*570.359*	32,83	*517.320*	-9,30	*198.258*	*-61,68*	*225.464*	13,72	*217.572*	-3,50
TOTALE GENERALE		**579.430**	**820.760**	**41,65**	**893.108**	**8,81**	**915.836**	**2,54**	**958.661**	**4,68**	**1.006.385**	**4,98**

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (anni vari)
LEGENDA:
vedi tabella precedente

I suesposti dati consentono innanzitutto di ricostruire l'evoluzione delle assegnazioni per fondo comune. Queste, a partire dall'anno '93, flettono in misura considerevole nel quadro delle misure volte a compensarne la riduzione con altrettante risorse rinvenienti dalla quota della tassa automobilistica di spettanza dell'erario. Il d.lgs. 504 del 1992 ha dato attuazione alla delega recata all'art. 4 della legge 421 del 1992, mentre la finanziaria 1993, all'art. 4, comma 6, ha disposto che il fondo comune venisse ripartito assicurando alle regioni le stesse risorse dell'anno precedente [1992] riducendo perciò dal 15% al 3,10% [comma 5] la quota percentuale dell'imposta di fabbricazione di cui all'art. 8 della legge 281 del 1970.

Il descritto quadro normativo serve a spiegare la riduzione determinatasi nell'assegnazione per fondo comune, che, congiuntamente all'assegnazione dell'intera tassa automobilistica [quota ex erario] avrebbe, per legge, dovuto assicurare le medesime risorse pur nella diversa composizione dei cespiti di entrata.

Al pari di altre Regioni invece, il forte incremento di accertamenti e riscossioni per tassa automobilistica non è valso ad assicurare al Veneto, a fine 1995, lo stesso finanziamento che avrebbe ottenuto con il precedente sistema.

La seguente tabella [Tab. 10/VE] ne dà dimostrazione; in essa figurano fondo comune e tassa automobilistica *ante e post* riforma; l'importo del fondo comune, come da prassi costantemente seguita, è aggiornato annualmente sulla base del tasso programmato di inflazione. A confronto sono i trend di finanziamento calcolati secondo il vecchio e il nuovo sistema.. Particolare attenzione meritano i dati del 1995 che mostrano come il nuovo sistema si sia risolto per il Veneto in una decurtazione di entrate proprie rispetto a quanto la Regione avrebbe percepito con la precedente disciplina [-57.716 milioni].

TAB 10/VE

FONDO COMUNE E TASSA AUTOMOBILISTICA
(prima e dopo la riforma introdotta con il d.lgs. 504/1992)
ANNI 1992 - 1995 (accertamenti) **(in milioni)**

	1992	1993	1994	1995	NOTE
A) ANTE RIFORMA 1992					
-Fondo comune	498.160	518.086 (+4%)	536.219 (+3,5%)	552.306 (+3%)	- F.C. + Tasso programmato d'inflazione
-Tassa Reg. auto	210.103	210.103	210.103	210.103	- Senza aumenti
TOTALE A)	**708.263**	**728.189**	**746.322**	**762.409**	
B) POST RIFORMA 1992					
-Fondo comune		161.833	172.670	177.399	
-Tassa Reg. auto		567.554	563.367	527.294	
TOTALE B)		**729.387**	**736.037**	**704.693**	
DIFFERENZA (valore assoluto) (B-A)		**1.198**	**-10.285**	**-57.716**	
DIFFERENZA (percentuale) (B-A) / A		**0,16**	**-1,38**	**-7,57**	

FONTE: elaborazione Corte dei conti, con riferimento agli importi per fondo comune e tassa regionale auto (post riforma 1992) rideterminati con D.M. Tesoro 30.01.1997 (GU 28.02.1997, sg n. 49)

6.3. La capacità fiscale della Regione Veneto

Con riguardo alla capacità fiscale vengono in considerazione quei tributi propri regionali relativamente ai quali è consentita una potestà impositiva propria mediante l'introduzione di addizionali o sovraimposte ai tributi erariali. Il che vale: a) per la tassa sulle concessioni regionali, la quale offre la possibilità di maggiorazioni entro la misura del 20% degli importi dell'anno precedente o dell'incremento maggiore della tassa di concessione governativa; b) per la tassa automobilistica regionale; c) per le tasse universitarie. Altrettanto deve dirsi per le addizionali: 1) imposta erariale di trascrizione [ARIET]; 2) imposta sul consumo di gas metano [ARISGAM]; 3) canoni sulle concessioni statali. L'imposta regionale sulla benzina non è stata istituita in Veneto, al pari di quanto è avvenuto in tutte le altre Regioni, ad eccezione della Puglia che vi era obbligata ai sensi dell'art.20 della legge 68 del 1993.

Quanto alla capacità di sforzo fiscale, va precisato come essa comprenda due aspetti connessi. L'uno riguarda la manovra sulle aliquote e perciò la pressione sui contribuenti che la Regione intende esercitare, l'altro gioca in un quadro più ampio, per quanto la ritraibilità di maggiori risorse mediante la leva fiscale si coniughi con la crescita delle basi imponibili e in definitiva presupponga la previsione di maggiori entrate in rapporto all'ampliarsi della ricchezza prodotta con lo sviluppo. E' un tema che tanto più diviene attuale con riguardo al processo di riforma per il quale è la delega recata nel collegato alla finanziaria '97.

La seguente tabella intanto riporta una articolazione dei tributi propri regionali con indicazione delle percentuali di facoltà impositiva esercitata nell'anno '95 dalla Regione Veneto, in rapporto ai limiti massimi consentiti dalla legislazione nazionale.

TAB 11/VE

APPLICAZIONE DELLA FACOLTA' IMPOSITIVA DA PARTE DELLA REGIONE VENETO ANNO 1995

TRIBUTI	APPLICAZIONE ATTUALE	LIMITE MASSIMO DI APPLICAZIONE POTENZIALE (*)
Imposta sulle concessioni statali	100% del canone - L.R. 5/1986	300% del canone di concessione statale (art.2c.2 L.281/1970)
Tasse sulle concessioni regionali	tariffa approvata con D.lgs.230/1991 e succ. mod. - L.R. n.33/93	in misura non superiore al 20% rispetto al periodo precedente o non eccedente la maggiore % di incremento disposta dallo Stato sulle tasse di concessione governativa
Tassa automobilistica regionale	non variata	incrementabile del 10% annuo (art.4 L.421/92 e art.23 D.Lgs. 504/1992
Addizionale all'imposta erariale di trascrizione	applicata totalmente (80% dell'imposta erariale)	80% dell'imposta erariale (Legge n.158/90, art.6 e art.1 D.Lgs 398/1990)
Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e imposta sostitutiva dell'addizionale all'imposta gas metano	applicata parzialmente - Tariffa T1: max 10 lire mc; Tariffa T2: max 38,5 lire al mc.	50% del corrispondente tributo erariale e comunque non superiore a 50 lire al metro cubo (L.68/1993) tributo erariale
Quota sulle tasse universitarie e tassa di abilitazione	applicata totalmente	20% delle tasse universitarie (art.5 L.537/1993), tassa di abilitazione all'esercizio professionale e contributo suppletivo pari al 30% della tassa di iscrizione
Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	applicata in misura fissa (rivalutabile ogni 2 anni) per le concessioni zone portuali sponda veneta del lago di Garda (L.R.55/1987)	150% della corrispondente tassa prevista dalla legge per il tributo provinciale
Imposta regionale sul consumo di benzina	non applicata	30 lire al litro - Legge n. 158/90 e D.Lgs.398/1990

FONTE:dati forniti dalla Regione Veneto eseguito di istruttoria Corte dei conti

(*) In base al D.Lgs. n.502/92 è possibile aumentare la pressione autonoma fiscale del 75% a copertura del deficit della Sanità.

In ordine all'evoluzione dei tributi propri manovrabili [tit.I Cat.1^] occorre far riferimento alla Tab. 8/VE i cui dati, a partire dal 1993, per essere omogenei nella serie storica, devono essere depurati della quota di tassa automobilistica che sarebbe spettata all'erario secondo la precedente disciplina [331 mld]. In termini di capacità fiscale, gli effetti sulle entrate accertate si misurano percentualmente nella crescita che il 1995 realizza rispetto al 1990, pari al 215,4%.

Quanto all'andamento delle risorse proprie rinvenienti da entrate devolute [Tit.I° Cat.2^] il confronto fra i medesimi dati, resi ugualmente omogenei [218 mld+331 mld], mostra un incremento del 27,9% rispetto all'anno 1990.

Ad analogo risultato si perviene mediante la ricostruzione operata con la seguente tabella, ove le entrate tributarie sono riportate al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, sommata invece all'importo del fondo comune.

TAB 12/VE

INDICE DI CAPACITA' FISCALE
ENTRATE TRIBUTARIE E FONDO COMUNE - %COMPOSIZIONE
ANNI 1990-95 **(in miliardi)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
a) Tit. I cat. I (entr. trib. accert.)*	149	261	396	378	443	470
variaz. %		+75,1	+51,7	-4,5	+17,1	+6.1
b) f. comune*+tassa autom. d.l.gs.504/92 (quota ex erario)	429	501	498	461	428	465
variaz. %		+16,8	-0.6	-7,4	-7,1	+8,6
c) a+b	578	762	894	839	871	935
variaz %		+34,1	+17,3	-6,1	+3,8	+7,3
d) a/c %	25.8	34,2	44.3	45.1	50,9	50.3
variaz. %		+8.4	+10.1	+0,8	+5.8	-0.6

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (anni vari)

* Per il 1993,1994 e 1995 l'importo degli accertamenti per entrate tributarie è al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, portata invece in aumento dell'importo del fondo comune per rendere omogenea la serie storica. Inoltre l'importo del fondo comune, rideterminato con DM Tesoro 30.01.1997 (GU 28.02.1997, sg n. 49), è al netto del recupero in favore del fondo trasporti.

La lettura dei dati conferma come il miglioramento rispetto all'anno precedente, in termini di acquisizione di maggior margine di autonomia fiscale, sia da attribuire specialmente alla capacità fiscale regionale [Tit. I Cat. 1^]. Nella serie storica 1990/1995 la percentuale delle entrate tributarie guadagna del resto, rispetto a quelle devolute, passando dal 25,8% del 1990 al 50,3% del 1995 [lett. d].

6.4. L'indebitamento regionale

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1995 ascende a 956 miliardi con un peggioramento rispetto all'inizio dell'esercizio.

La tabella seguente espone la situazione nel periodo 1990/1995.

TAB 13/VE

ANDAMENTO ESPOSIZIONE DEBITORIA

(in miliardi)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
consist. al 1/1	23	21	19	206	378	663
in aumento	0	0	194	180	300	320
in diminuzione	2	2	7	8	15	26
consist. al 31/12	21	19	206	378	663	956

FONTE: Rendiconto generale - Conto del patrimonio Regione Veneto

I dati mostrano un peggioramento di 293 miliardi a fine '95, rispetto all'inizio dell'anno, attribuibili per 269,9 miliardi alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi pregressi nelle gestioni sanitarie anno 1991. A ripiano delle gestioni 1990 è stato stipulato nel '92 un mutuo di 194 miliardi

L'evoluzione in crescita nella situazione di indebitamento va posta peraltro in relazione oltreché con le esigenze di ripiano per la sanità, con ulteriori esigenze di finanziamento per dare sostegno all'evoluzione del fabbisogno di spesa regionale.

Si tratta di un fenomeno preoccupante in quanto direttamente destinato ad influenzare la rigidità del bilancio e la sua complessiva manovrabilità; di conseguenza, l'esigenza è di coniugare rigore e efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili, per consentire l'attivazione e la prosecuzione dei programmi regionali mantenendo coerente prudenza nel ricorso all'indebitamento.

L'ampiezza e le caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocate nel contesto di una riflessione complessiva sugli equilibri del sistema di finanza pubblica. Il che si lega in qualche modo con il problema dell'autonomia impositiva riservata alle Regioni. Ed invero, un progressivo decentramento di debito pubblico sul versante regionale esige che vi sia il contrappeso della creazione di reali forme di autonomia impositiva [e/o di effettiva compartecipazione]. Senza le quali, forme surrogatorie di trasferimento esigono che sul bilancio e sul conto del patrimonio dello Stato siano rinvenute altrettante rappresentazioni contabili valevoli a trasporre gli oneri finanziari di competenza in correlativi nessi di concordanza sia con riguardo alla corretta copertura, sia per una puntuale definizione di fabbisogno e debito pubblico.

In questo quadro di riferimento si inserisce la soluzione di consentire alle Regioni la sistemazione di passività pregresse nella sanità e/o nel trasporto locale mediante

assunzione di mutui in deroga ai limiti imposti dalla legge 335 e dalle stesse leggi regionali. Già in altre e precedenti occasioni la Corte ha avuto modo di avvisare come l'effetto di tali deroghe sia quello di una modificazione di principi che tramite l'applicazione della 335 traggono coerenza dall'art. 81 cost. e si coniugano altresì con la disciplina della 468, come modificata dalla 362. [v. Referto sulla finanza regionale - Sez. riun., Delib. 1/1996]. Va ulteriormente ribadito che la disciplina della 335, in quanto dettata a fini di coordinamento finanziario, reca in sé e nel raccordo con i principi generali in tema di finanza pubblica, limiti a garanzia della tenuta degli equilibri. Nel tetto massimo stabilito per il ricorso al debito, come pure nella qualità della spesa finanziabile con tali risorse, è l'argine a difesa di squilibri che derivano dall'irrigidimento dei bilanci esposti agli oneri per il servizio del debito. Il superamento dell'indicato vincolo richiede attenta riflessione ad evitare di disfare la coerenza del disegno globale tracciato dalla 335. Le cui regole, in tema di indebitamento, vanno ricomposte nella complessità del modo di costruzione dell'equilibrio [legge 335/76], a difesa del quale: a) le economie rinvenienti da spese a destinazione vincolata sono da reiscrivere insieme alle correlative spese; b) le risorse destinate a ulteriori programmi di sviluppo non possono fungere da copertura per spese destinate a funzioni normali; c) la spesa in disavanzo, da coprire con autorizzazione al mutuo, può essere solo quella per investimenti. Restano le entrate proprie tributarie la cui modesta percentuale è unica garanzia alla coerente sostenibilità degli oneri dell'indebitamento.

Sin tanto che alle Regioni non venga offerta una adeguata libertà nella manovra della leva fiscale, la disciplina dell'indebitamento va mantenuta nel rigoroso rispetto delle regole fissate con la 335. Il rischio diversamente è in una retroazione degli squilibri a carico del settore statale.

7. Analisi strutturale ed economica della spesa

Nel paragrafo si espone l'analisi della spesa con riguardo ai più significativi aggregati finanziari e categorie economiche del bilancio in modo da consentire una valutazione delle scelte gestionali; si riserva alla Parte III^ l'indagine in senso funzionale dei settori di intervento.

La tabella seguente riporta le previsioni iniziali e assestate relativamente alla spesa per il 1995.

TAB 14/VE

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DEL BILANCIO. PREVISIONI INIZIALI E D

	TITOLO 1 CORR.AMM.GEN. (A)		TITOLO 1 CORR.OPERATIVE (B)		TOTALE CORRENTI (A+B)		TITOLO 2 C/CAPITALE (C)	
	INIZIALI	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*
PARTE 1 SPESE EFFETTIVE								
SEZIONE 1 ORGANI ISTITUZIONALI	38.320	41.510	0	0	38.320	41.510	0	0
SEZIONE 2 BILANCIO E PROGRAMMAZIONE	241.613	248.949	20.659	37.477	262.272	286.426	22.566	21.585
SEZIONE 3 ATTIVITA' PRODUTTIVE	10	10	167.466	169.256	167.476	169.266	169.739	237.518
SEZIONE 4 SERVIZI DEL TERRITORIO	10	10	485.374	496.023	485.384	496.033	371.132	835.709
SEZIONE 5 SICUREZZA SOCIALE	150	150	7.287.944	7.727.944	7.288.094	7.728.094	428.594	623.794
SEZIONE 6 CULTURA,SCUOLA,FORM.PROF.	250	250	141.335	170.384	141.585	170.634	13.185	58.076
SEZIONE 7 ONERI NON RIPARTIBILI	241.220	228.918	446.164	432.716	687.384	661.634	743.556	743.345
TOTALE PARTE 1	521.573	519.797	8.548.942	9.033.800	9.070.515	9.553.597	1.748.772	2.520.027
PARTE 2 SPESE NON MOD.PATR.REG.LE								
SEZIONE 1 DEPOSITO ECC. FABB. CASSA					0	0		
SEZIONE 2 RIMBORSO ANTIC.PASS.CASSA					0	0		
TOTALE PARTE 2	0	0	0	0	0	0	0	0
PARTE 3 CONTABILITA' SPECIALI								
SEZIONE 1 PARTITE DI GIRO								
TOTALE PARTE 3	0	0	0	0	0	0	0	0
	521.573	519.797	8.548.942	9.033.800	9.070.515	9.553.597	1.748.772	2.520.027
SALDO NEGATIVO PRESUNTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE								
TOTALE COMPLESSIVO	521.573	519.797	8.548.942	9.033.800	9.070.515	9.553.597	1.748.772	2.520.027

FONTE: bilancio di previsione, assestamento e rendiconto generale 1995 Regione Veneto.

EFINITIVE - ANNO 1995 (PARTE SPESA - Stanziamenti di competenza)

(in milioni)

TITOLO 2 C/INTERESSI (D)		TOTALE INVESTIMENTO (C+D)		TITOLO 3 (E)		TITOLO 4 (F)		TOTALE (A+B+C+D+E+F)	
INIZIALI	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*	*INIZIALI*	*DEFINITIVE*
0	0	0	0					38.320	41.510
0	0	22.566	21.385					284.838	308.011
79.936	77.916	249.695	313.434					417.171	484.700
123.285	125.701	494.417	961.410					979.801	1.457.443
2.128	2.153	430.722	625.947					7.718.816	8.354.041
1.660	1.660	14.845	59.736					136.430	230.370
3.762	7.266	747.318	750.611	96.614	99.961			1.531.316	1.512.206
210.791	214.696	1.959.563	2.734.723	96.614	99.961	0	0	11.126.692	12.388.281
		0	0					0	0
		0	0	90.000	90.000			90.000	90.000
0	0	0	0	90.000	90.000	0	0	90.000	90.000
						26.493.360	27.113.360	26.493.360	27.113.360
0	0	0	0	0	0	26.493.360	27.113.360	26.493.360	27.113.360
210.791	214.696	1.959.563	2.734.723	186.614	189.961	26.493.360	27.113.360	37.710.052	39.591.641
210.791	214.696	1.959.563	2.734.723	186.614	189.961	26.493.360	27.113.360	37.710.052	39.591.641

Da notare che, nel passaggio dagli stanziamenti iniziali a quelli definitivi, la spesa effettiva [Parte I^] cresce di 1.262 miliardi [+11,3%].

Nella allocazione delle maggiori entrate risultano privilegiati gli ambiti funzionali dello sviluppo economico, delle politiche del territorio e della sicurezza sociale. Tanto è vero che risultano incrementate sia le previsioni di parte corrente che quelle di investimento; in particolari i due settori in cui c'è stato il maggior incremento sono i servizi del territorio [+48,8%] e la sicurezza sociale [+8,3%].

Questi dati che espongono il quadro della programmazione regionale delle attività di spesa rappresentano anche l'impegno della Regione alla realizzazione degli obiettivi cui non può non essere attribuita in una misura più larga una autonoma capacità di manovra senza che il vincolo finanziario proveniente dalle politiche statali di contenimento, aggiunto agli oneri derivanti dai vincoli di destinazione, pesi oltre misura sulla efficienza regionale.

7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie

Nell'ambito del bilancio complessivo regionale merita particolare attenzione il riferimento a quella parte delle risorse che rappresenta l'autonoma espressione delle scelte di fondo della Regione.

Le tabelle seguenti riportano le autorizzazioni definitive di spesa, gli impegni e i pagamenti distinti per analisi programmatico sezionale, per categoria economica e per tipologia di finanziamento.

TAB 15/VE

SPESA REGIONALE PER AMBITI FUNZIONALI 1995
(PARTE I° SPESE EFFETTIVE)
STANZIAMENTI

(in milioni)

AMBITI DI INTERVENTO		SPESE CORRENTI			INVESTIMENTI			TOTALE		
		1*	2*	3*	4*	5*	6*	7* (1+4)	8*	9*
SERVIZI	S	9.391	0,11	48,36	10.029	0,49	51,64	19.420	0,19	100,00
ORGANI	R	318.545	27,20	96,50	11.555	1,71	3,50	330.100	17,86	100,00
ISTITUZIONALI	*T*	*327.936*	*3,51*	*93,82*	*21.584*	*0,79*	*6,18*	*349.520*	*2,89*	*100,00*
ATTIVITA'	S	46.911	0,57	21,59	170.353	8,28	78,41	217.264	2,12	100,00
PRODUTTIVE	R	122.355	10,45	45,75	145.082	21,42	54,25	267.437	14,47	100,00
(sviluppo economico)	*T*	*169.266*	*1,81*	*34,92*	*315.435*	*11,53*	*65,08*	*484.701*	*4,01*	*100,00*
SERVIZI	S	471.326	5,76	37,35	790.481	38,42	62,65	1.261.807	12,33	100,00
DEL TERRITORIO	R	24.707	2,11	12,63	170.929	25,24	87,37	195.636	10,58	100,00
(assetto utilizzazione)	*T*	*496.033*	*5,31*	*34,03*	*961.410*	*35,16*	*65,97*	*1.457.443*	*12,06*	*100,00*
SICUREZZA	S	7.441.917	91,00	92,56	598.404	29,09	7,44	8.040.321	78,55	100,00
SOCIALE	R	286.176	24,44	91,25	27.443	4,05	8,75	313.619	16,97	100,00
(servizi sociali)	*T*	*7.728.093*	*82,66*	*92,51*	*625.847*	*22,89*	*7,49*	*8.353.940*	*69,13*	*100,00*
CULTURA-SCUOLA	S	15.891	0,19	51,44	15.003	0,73	48,56	30.894	0,30	100,00
FORMAZIONE	R	154.743	13,21	77,57	44.733	6,61	22,43	199.476	10,79	100,00
(servizi sociali)	*T*	*170.634*	*1,83*	*74,07*	*59.736*	*2,18*	*25,93*	*230.370*	*1,91*	*100,00*
ONERI	S	192.570	2,35	28,93	473.130	23,00	71,07	665.700	6,50	100,00
NON	R	264.568	22,59	48,81	277.480	40,97	51,19	542.048	29;33	100,00
RIPARTIBILI	*T*	*457.138*	*4,89*	*37,85*	*750.610*	*27,45*	*62,15*	*1.207.748*	*9,99*	*100,00*
TOTALE MEZZI STATALI	**S**	**8.178.006**	**87,47**	**79,90**	**2.057.400**	**75,24**	**20,10**	**10.235.406**	**84,70**	**100,00**
TOTALE MEZZI REGIONALI	**R**	**1.171.094**	**12,53**	**63,36**	**677.222**	**24,76**	**36,64**	**1.848.316**	**15,30**	**100,00**
TOTALE GENERALE	***T***	***9.349.100***	***100,00***	***77,37***	***2.734.622***	***100,00***	***22,63***	***12.083.722***	***100,00***	***100,00***

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

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

LEGENDA:

"S" = stato

"R" = regione

"T" = totali parziali

(1 - 4 - 7) - valori assoluti

(2 - 5 - 8) - percentuali rispetto al totale corrispondente ("S" o "R" o "T")

(3 - 6 - 9) - percentuale rispetto al totale della fase contabile

in particolare

(2)= % di colonna 1 sul totale mezzi corrispondenti ("S" o "R" o "T")

(3)= % di colonna 1 su colonna 7

(5)= % di colonna 4

(6)= % di colonna 4 su colonna 7

(8)= % di colonna 7 sul totale mezzi corrispondenti ("S" o "R" o "T")

TAB 16/VE

SPESA REGIONALE PER AMBITI FUNZIONALI 1995
(PARTE I° SPESE EFFETTIVE)
IMPEGNI

(in milioni)

AMBITI DI INTERVENTO		SPESE CORRENTI 1*	2*	3*	INVESTIMENTI 4*	5*	6*	TOTALE 7* (1+4)	8*	9*
SERVIZI	S	9.391	0,12	96,49	10.029	0,86	51,64	19.420	0,22	100,00
ORGANI	R	307.660	34,04	93,73	11.189	1,77	3,51	318.849	20,77	100,00
ISTITUZIONALI	*T*	*317.051*	*3,68*	*24,30*	*21.218*	*1,18*	*6,27*	*338.269*	*3,25*	*100,00*
ATTIVITA'	S	41.571	0,54	40,02	129.479	11,10	75,70	171.050	1,93	100,00
PRODUTTIVE	R	77.139	8,54	32,63	115.591	18,30	59,98	192.730	12,55	100,00
(sviluppo economico)	*T*	*118.710*	*1,38*	*30,80*	*245.070*	*13,63*	*67,37*	*363.780*	*3,50*	*100,00*
SERVIZI	S	153.142	1,99	4,86	344.096	29,50	69,20	497.238	5,61	100,00
DEL TERRITORIO	R	22.053	2,44	18,42	431.592	68,35	95,14	453.645	29,55	100,00
(assetto utilizzazione)	*T*	*175.195*	*2,04*	*95,29*	*775.688*	*43,15*	*81,58*	*950.883*	*9,14*	*100,00*
SICUREZZA	S	7.333.510	95,22	92,16	362.392	31,07	4,71	7.695.902	86,79	100,00
SOCIALE	R	284.045	31,43	95,17	24.154	3,82	7,84	308.199	20,07	100,00
(servizi sociali)	*T*	*7.617.555*	*88,52*	*1,72*	*386.546*	*21,50*	*4,83*	*8.004.101*	*76,94*	*100,00*
CULTURA-SCUOLA	S	259	0,00	77,42	14.786	—	—	15.045	0,17	100,00
FORMAZIONE	R	150.119	16,61	71,97	43.774	6,93	22,58	193.893	12,63	100,00
(servizi sociali)	*T*	*150.378*	*1,75*	*34,87*	*58.560*	*3,26*	*28,03*	*208.938*	*2,01*	*100,00*
ONERI	S	163.573	2,12	92,37	305.542	26,20	65,13	469.115	5,29	100,00
NON	R	62.755	6,94	42,14	5.187	0,82	7,63	67.942	4,43	100,00
RIPARTIBILI	*T*	*226.328*	*2,63*	*92,24*	*310.729*	*17,28*	*57,86*	*537.057*	*5,16*	*100,00*
TOTALE MEZZI STATALI	**S**	**7.701.446**	**89,50**	**86,85**	**1.166.324**	**64,87**	**13,15**	**8.867.770**	**85,24**	**100,00**
TOTALE MEZZI REGIONALI	**R**	**903.771**	**10,50**	**58,87**	**631.487**	**35,13**	**41,13**	**1.535.258**	**14,76**	**100,00**
TOTALE GENERALE	***T***	***8.605.217***	***100,00***	***82,72***	***1.797.811***	***100,00***	***17,28***	***10.403.028***	***100,00***	***100,00***

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

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

LEGENDA: vedi tabella precedente

TAB 17/VE

SPESA REGIONALE PER AMBITI FUNZIONALI 1995
(PARTE I° SPESE EFFETTIVE)
PAGAMENTI

(in milioni)

AMBITI DI INTERVENTO		SPESE CORRENTI 1*	2*	3*	INVESTIMENTI 4*	5*	6*	TOTALE 7* (1+4)	8*	9*
SERVIZI	S	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	100,00
ORGANI	R	244.344	35,63	99,18	2.018	1,58	0,82	246.362	30,27	100,00
ISTITUZIONALI	*T*	*244.344*	*2,95*	*99,18*	*2.018*	*0,42*	*0,82*	*246.362*	*2,81*	*100,00*
ATTIVITA'	S	26.769	0,35	25,42	78.558	22,08	74,58	105.327	1,32	100,00
PRODUTTIVE	R	53.053	7,74	46,90	60.072	46,92	53,10	113.125	13,90	100,00
(sviluppo economico)	*T*	*79.822*	*0,96*	*36,54*	*138.630*	*28,65*	*63,46*	*218.452*	*2,49*	*100,00*
SERVIZI	S	431.081	5,67	70,25	182.576	51,32	29,75	613.657	7,71	100,00
DEL TERRITORIO	R	9.695	1,41	17,91	44.440	34,71	82,09	54.135	6,65	100,00
(assetto utilizzazione)	*T*	*440.776*	*5,32*	*66,00*	*227.016*	*46,92*	*34,00*	*667.792*	*7,61*	*100,00*
SICUREZZA	S	7.122.930	93,71	99,05	68.080	19,14	0,95	7.191.010	90,38	100,00
SOCIALE	R	249.010	36,31	97,51	6.367	4,97	2,49	255.377	31,38	100,00
(servizi sociali)	*T*	*7.371.940*	*88,96*	*99,00*	*74.447*	*15,39*	*1,00*	*7.446.387*	*84,90*	*100,00*
CULTURA-SCUOLA	S	259	0,00	1,72	14.786	—	—	15.045	0,19	100,00
FORMAZIONE	R	83.369	12,16	85,32	14.344	11,20	14,68	97.713	12,01	100,00
(servizi sociali)	*T*	*83.628*	*1,01*	*74,17*	*29.130*	*6,02*	*25,83*	*112.758*	*1,29*	*100,00*
ONERI	S	19.996	0,26	62,91	11.787	3,31	37,09	31.783	0,40	100,00
NON	R	46.337	6,76	98,32	792	0,62	1,68	47.129	5,79	100,00
RIPARTIBILI	*T*	*66.333*	*0,80*	*84,06*	*12.579*	*2,60*	*15,94*	*78.912*	*0,90*	*100,00*
TOTALE MEZZI STATALI	**S**	**7.601.035**	**91,72**	**95,53**	**355.787**	**73,54**	**4,47**	**7.956.822**	**90,72**	**100,00**
TOTALE MEZZI REGIONALI	**R**	**685.808**	**8,28**	**84,27**	**128.033**	**26,46**	**15,73**	**813.841**	**9,28**	**100,00**
TOTALE GENERALE	*T*	*8.286.843*	*100,00*	*94,48*	*483.820*	*100,00*	*5,52*	*8.770.663*	*100,00*	*100,00*

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

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

LEGENDA: vedi tabella precedente

A fronte dell'importo globale di stanziamenti finali, va innanzitutto osservato come le risorse regionali [qui, al lordo dei fondi di provenienza comunitaria] diano sostegno a 1.848 miliardi di spesa, che rispetto al totale [12.084 mld] rappresentano il 15,3% mentre, con i 10.235 miliardi, il finanziamento statale si colloca percentualmente all'84,7%.

Con riguardo ai soli dati di competenza, quasi la metà dei mezzi regionali è destinata a spese di investimento [36,6%] mentre solo il 20.7 delle risorse statali è stanziato per tale scopo.

Nell'ambito di una ripartizione della spesa per analisi sezionale, escluso il dato relativo agli oneri non ripartibili per gran parte costituito da reiscrizioni di residui perenti la percentuale di investimenti rinveniente da risorse proprie regionali e destinata a servizi del territorio [25,2%] e alle attività produttive [21,4%] conferma l'opzione programmatica del Veneto mirata all'attivazione di meccanismi economici favorevoli ad esiti di sviluppo. Più modesta la percentuale delle risorse proprie regionali destinate invece agli investimenti negli altri settori.

Per quanto riguarda l'attuazione delle politiche si possono fare alcune considerazioni.

Va osservato, per prima cosa, che a fronte di stanziamenti definitivi pari a 12.084 miliardi, 10.403 miliardi sono le somme impegnate mentre a 8.771 miliardi ammontano i pagamenti di competenza, con una percentuale rispettivamente pari all'86,1% e al 72,6%.

In ordine al totale complessivo della spesa, rinviando ad altra parte il discorso sugli indicatori finanziari, la differenze tra impegni e pagamenti distintamente per la parte corrente e parte investimento rovescia la logica progettuale; laddove, nell'impegnato e nel pagato, le spese correnti sopravanzano percentualmente la dinamica degli investimenti. Globalmente questi flettono di 937 miliardi rispetto agli stanziamenti [-34,3%] e si attestano ad un valore che rappresenta il 17,3% del totale impegnato [22,6% nel dato previsionale]. Le spese correnti si portano nella fase di impegno all'82,7% dell'aggregato [77,4% nel dato previsionale] e nei pagamenti recuperano ulteriormente grazie allo scarto delle spese di investimento [94,5%]. Da dire tuttavia che, fra le spese correnti, prevalenza assoluta hanno quelle destinate al servizio sanitario che rappresenta percentualmente l'82,6 del totale generale della spesa.

Quanto agli interventi per il territorio e per le attività produttive c'è da dire che i risultati della gestione mantengono gli interventi di investimento nella coerenza degli obiettivi tracciati dal Consiglio regionale con l'approvazione del bilancio e il suo assestamento. La finalizzazione della spesa ai due settori non divarica sensibilmente rispetto all'originaria distribuzione degli investimenti fra le sezioni di bilancio. Gli interventi di investimento per il territorio si avvantaggiano rispetto agli altri settori tramite la dinamica impressa agli impegni [68,3%] e ai pagamenti [34,7%] e migliorano il peso percentuale previsto nel bilancio assestato [25,2%]. Le attività produttive flettono leggermente nella fase di impegno [18,3%], ma si avvantaggiano rispetto agli altri settori tramite la dinamica impressa ai pagamenti [46,9%].

7.2. Composizione della spesa e rigidità del bilancio

Punto di partenza per un esame che si proponga di misurare il grado di rigidità del bilancio è l'individuazione di quella parte della spesa che, per essere legata ad una legislazione non modificabile a breve, comprime la residua manovrabilità da riservare a nuove iniziative di spesa o per far fronte a diminuzione di entrate. Si tratta di questione di rilievo anche con riguardo ai problemi connessi con l'esigenza di copertura e di rispetto degli equilibri di bilancio se ad essi si voglia offrire una referenza che non sia solo formale ma meglio fondata su stime previsive degli andamenti e dei flussi finanziari.

A fronte di una spesa effettiva autorizzata nel '95 per 12.084 miliardi, ammonta a 8.354 miliardi lo stanziamento di competenza per interventi di sicurezza sociale, restando assorbita la residua spesa di competenza per lo più da spese sostenute con entrate vincolate ed il resto da spese con elevato grado di rigidità [personale, oneri per rimborso prestiti, copertura di residui perenti].

A fronte del descritto quadro valevole a ricomporre la spesa con riguardo alle componenti di entrata che danno ad essa sostegno, nonché alle finalizzazioni impresse da una legislazione nazionale che ha inteso collegare i finanziamenti a vincoli di destinazione, la conclusione è per una consistente rigidità di bilancio a fronte della quale la Regione riesce a recuperare spazi per una autonoma politica di investimento, assicurando nel contempo copertura agli oneri inderogabili nella quale ben poco è il

margine entro il quale la Regione ha la possibilità di iscrivere spese ulteriori per il perseguimento di obiettivi di sviluppo.

Qualche considerazione resta tuttavia da fare a proposito delle componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità.

7.3. La spesa per il servizio del debito

La seguente tabella espone gli oneri per servizio dei mutui assunti a carico del bilancio regionale con riferimento agli anni 1991-1995 e distinta considerazione per interessi e quota capitale. Nella medesima tabella sono riportati i dati complessivi, comprensivi del costo del debito a carico del bilancio dello Stato.

TAB 18/VE

ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI

ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

		1991		1992		1993		1994		1995	
		stanz. fin.le	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*	*stanz. fin.le*	*impegni*
MUTUI	Interessi passivi	2.058	2.058	30.084	30.084	29.446	26.670	46.501	44.939	86.320	84.430
A CARICO	Quota capitale	2.242	2.241	7.291	7.281	8.166	8.166	14.895	14.699	25.518	25.491
REGIONE (*)	Totale	4.300	4.299	37.375	37.365	37.612	34.836	61.396	59.638	111.838	109.921
MUTUI	Interessi passivi			155.249	155.248	126.735	126.735	153.584	133.863	109.328	109.261
A CARICO	Quota capitale			48.016	48.016	56.809	56.809	49.681	49.681	74.443	74.283
STATO (**)	Totale			203.265	203.264	183.544	183.544	203.265	183.544	183.771	183.544
TOTALE	Interessi passivi	2.058	2.058	185.334	185.332	156.181	153.404	200.085	178.802	195.648	193.691
ONERI	Quota capitale	2.242	2.241	55.306	55.297	64.975	64.975	64.576	64.380	99.961	99.774
MUTUI	Totale	4.300	4.299	240.640	240.629	221.156	218.379	264.661	243.182	295.609	293.465

FONTE: rendiconto generale Veneto (anni vari) e dati trasmessi dalla Regione a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

Qui di seguito è riportato il prospetto degli oneri finanziari [capitale+interessi] per l'assunzione di mutui con l'evidenziazione di quelli derivanti dal ripiano dei disavanzi delle unità sanitarie locali.

TAB 19/VE

ONERI FINANZIARI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE **(in lire)**

ANNO	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI
anno 1990	7.719.200.000	7.428.956.281
* di cui per ripiano disavanzi USL (1)		
anno 1991	10.868.700.000	10.756.049.380
di cui per ripiano disavanzi USL (1)		
anno 1992	49.758.000.000	49.142.713.594
di cui per ripiano disavanzi USL (1)	33.075.000.000	33.074.299.310
anno 1993	51.911.981.441	49.135.555.261
di cui per ripiano disavanzi USL (1)	33.328.981.441	30.552.555.261
anno 1994	68.896.303.279	67.147.576.464
di cui per ripiano disavanzi USL (1)	24.721.303.279	23.689.101.082
anno 1995	115.038.000.000	110.568.233.147
di cui per ripiano disavanzi USL (1)	27.059.000.000	26.711.064.153

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito istruttoria Corte dei conti
*(1) mutuo a copertura disavanzo 1990 USL (L. 19.11.1990 n. 334)

A proposito dei suesposti dati, due sono le considerazioni da fare.

Con riferimento allo stanziamento per il servizio del debito, è bene evidenziare che la parte a carico del bilancio dello Stato rappresenta percentualmente circa il 52% dell'importo complessivo iscritto a bilancio e corrisponde alla misura dei trasferimenti a favore della Regione per far fronte agli oneri; i quali, seppure trovano sistemazione contabile nel bilancio regionale, non per questo possono dirsi rispettosi di quei principi di copertura previsti [art.81, 4°comma, Cost.] per le leggi nazionali diverse da quella del bilancio dello Stato [Corte Cost. 17 ottobre 1991 n.384].

Altra considerazione è sulla misura del vincolo impresso al bilancio regionale a causa di oneri destinati a gravare su una pluralità di esercizi e per la complessiva durata dell'ammortamento. Alla previsione gravante il bilancio regionale dell'anno 1995 per 111.838 milioni di stanziamento definitivo, l'onere derivante dai mutui effettivamente contratti si è tradotto nell'impegno di circa il 98,3% della spesa stanziata [109.921/111.838].

7.4. La copertura dei residui perenti.

La copertura dei residui perenti si colloca nell'esigenza di mantenere al bilancio l'elasticità necessaria all'assolvimento di quelle obbligazioni le quali, seppure correttamente eliminate dalla rappresentazione contabile-finanziaria, ugualmente pesano in termini di esposizione nei rapporti con i creditori. La necessità di offrire copertura ai relativi importi si traduce per il Veneto nella reiscrizione a bilancio di congruenti disponibilità per far fronte al pagamento delle somme che i creditori abbiano a reclamare.

La tabella seguente espone l'ammontare delle perenzioni rinvenienti dalla gestione degli anni 1990/1996.

TAB 20/VE

QUADRO DI COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI *

(in milioni)

esercizio	residui passivi perenti anno precedente (a)	somme reiscritte a copertura ** (b)	grado di copertura (% di b/a) (c)
1990	987.809	250.000	25
1991	1.220.494	300.000	25
1992	1.230.722	300.000	24
1993	1.449.193	500.000	35
1994	1.636.630	500.000	31
1995	1.758.152	600.000	34
1996	1.657.963	699.000	42

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito istruttoria Corte dei conti

* Dati del bilancio di previsione;

** I valori sono relativi al capitolo 84000 (fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese correnti) e al capitolo 84100 (fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese in conto capitale). La legge regionale di contabilità (L. R. n. 72/77) prevede anche la possibilità di utilizzare per il pagamento dei residui perenti, il capitolo 80010 (fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine).

I suesposti dati assumono maggiore significatività se posti a confronto con la massa spendibile della Parte I del bilancio. In relazione alla quale, i residui perenti assumono nel periodo considerato un andamento medio del 3,3%.

Quanto al margine di copertura garantito per far fronte alla richiesta dei creditori, la tabella espone per ciascun anno considerato l'importo dei residui perenti complessivi a fine gestione e le definitive autorizzazioni di spesa dell'anno successivo destinate a farvi fronte. Nel confronto dei dati è la misura percentualmente offerta alla copertura dei residui perenti. Tale margine di copertura, assicurata all'importo complessivo delle

perenzioni, migliora nel 1996 con la percentuale del 42%, ma resta tuttavia al di sotto dei limiti di garanzia [70%].

7.5. La spesa per il personale

Quanto al personale la tabella seguente offre un quadro riepilogativo della situazione della forza lavoro per il 1995.

TAB 21/VE

FORZA LAVORO REGIONALE 1995

livello	organico	dipendenti in ruolo	fuori ruolo in servizio	comandati in uscita	dipendenti in servizio
X	95	68	0	1	67
IX	270	178	2	6	174
VIII	610	461	6	17	450
VII	369	329	2	14	317
VI	948	891	7	32	866
V	320	297	0	6	291
IV	707	549	3	20	32
III	142	102	0	5	97
II	104	95	0	0	95
I	2	0	0	0	0
Totale	**3.594**	**2.970**	**20**	**101**	**2.889**

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito di istruttoria Corte dei conti

Il Veneto con una popolazione pari a 4.433.060 abitanti registra un rapporto fra popolazione e dipendenti in ruolo di 1.492 cittadini per ogni dipendente regionale [4.433.060/2.970].

Nella seguente tabella, invece, sono riportati i dati relativi alla spesa per il personale nel quinquennio 1991-1995.

TAB 22/VE

SPESA DEL PERSONALE
IMPEGNI
(in milioni)

	1991	1992	1993	1994	1995
retribuzioni e oneri sociali	124.207	133.660	131.594	130.263	143.820

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Veneto

I dati evidenziano un andamento della spesa per il personale [retribuzioni e oneri sociali] che, scontata la flessione del 1993 e 1994 si attesta su un incremento medio annuale del 3,9%. Lo scarto del 1993 e del 1994 va posto in relazione con lo slittamento del rinnovo contrattuale [CCNL 1994-1997 - Comparto Regioni-Enti locali] che si è riflesso poi nel risultato del 1995.

La spesa del personale in rapporto al totale della spesa corrente sostenuta da mezzi regionali [v. TAB 16/VE] rappresenta nel 1995 la percentuale del 15,9%; un dato che posto a confronto con altre realtà regionali può considerarsi positivo.

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

L'anno 1995 si è chiuso con un avanzo netto di 1.483 miliardi [lire 1.482.736.916.009]; a fronte del quale, la legge di approvazione del rendiconto riscontra una composizione interamente formata da fondi a destinazione vincolata.

Il predetto avanzo, non offre perciò margine di risorse utilizzabili a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre quelle indicate.

Va osservato al riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale e regionale [legge 335 del 1976 e legge regionale n. 72/77 e sue successive modificazioni] il vincolo di destinazione impresso alle risorse regionali obbliga a corrispondenti reiscrizioni nella competenza dell'esercizio successivo e per tale ammontare prosciuga l'avanzo di amministrazione.

Ugualmente sull'avanzo contabile di amministrazione pesano i residui perenti, i quali dal momento in cui sono eliminati dalle scritture contabili postulano una percentuale di necessaria copertura a garanzia delle richieste dei creditori. Nel

richiamare, al riguardo, quanto detto lo scorso anno nel referto della Corte per il Parlamento i Consigli regionali [SS.RR. delib.1/96], occorre pure confermare come i residui perenti, se pure cancellati dalla contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tuttora esistenti, con la conseguenza di gravare sulle disponibilità di bilancio in termini di garanzia per l'assorbimento. A cautela del quale, il margine adeguato di copertura - in rapporto all'ammontare dei residui perenti rinvenienti dal conto del patrimonio - va tuttavia mantenuto in una percentuale non inferiore al 70-75% di tale importo complessivo.

Ciò detto nella seguente tabella si espongono i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 90/95, a fronte della quale sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti. [Per una ricostruzione dettagliata dell'avanzo di amministrazione v. Allegato 1/VE]

TAB 23/VE

SITUAZIONE CONTABILE EFFETTIVA D'AMMINISTRAZIONE
(in miliardi)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
a) Risult. amministr.	1.530	1.055	1.383	1.394	1.426	1.483
b) Economie vincolate	982	498	648	592	548	813
c) Residui perenti compl.	1.220	1.231	1.449	1.637	1.758	1.657

FONTE : dati di rendiconto e risposta ad istruttoria della Corte

Tale raffronto, seppure non consenta adeguato scrutinio sul modo di costruzione e conservazione degli equilibri di bilancio, è tuttavia un indicatore su cui è possibile misurare - seppure con larga approssimazione - quanto le politiche di spesa autonoma non possano che trovare sostegno nella previsione di indebitamento.

I suesposti dati se per un verso mostrano infatti una situazione finanziaria ove crescono le problematiche prodotte dal reiterarsi di manovre di bilancio che in sede nazionale hanno portato ad un incremento delle assegnazioni vincolate, non di meno rinvengono da una evoluzione di fabbisogni non in linea con le risorse tributarie e da trasferimento che annualmente affluiscono alla Regione mentre l'autorizzazione ad ulteriori spese di investimento trova il limite nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla legge 335 del 1976.

PAGINA BIANCA

PARTE III^

LE POLITICHE DI INTERVENTO

1. Gli obiettivi della programmazione regionale

2. La politica per l'ambiente
2.1. Segue: gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna
2.1.1. Le leggi di finanziamento e la gestione delle risorse
2.2. Segue: la politica per l'ambiente con riferimento al PTTA
2.2.1. Finanziamento e gestione del PTTA in Veneto

3. La politica per l'agricoltura
3.1. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura
3.2. Finanziamento e gestione della politica agricola regionale
3.3. Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Veneto

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria
4.1. Il QCS 1989 - 1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo
4.1.1. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2
4.1.2. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b
4.2. Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettive 3 e 4
4.2.1. Segue: gli obiettivi 2 e 5b

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d.lgs. 502 del 1992
5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi
5.2. I disavanzi 1990/1995 nella gestione dell'assistenza sanitaria in Veneto. Stato attuale dei ripiani con riferimento al saldo delle gestioni liquidatorie

5.3. La spesa sanitaria di parte corrente in Veneto: A) analisi per categorie economiche

5.3.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

5.4. La rimodulazione della rete ospedaliera in Veneto

5.5. Profili organizzativi di riordino del Servizio Sanitario regionale

1. Gli obiettivi della programmazione regionale

Le pagine che seguono espongono la ripartizione della spesa regionale per ambiti funzionali di intervento traducendo gli obiettivi delle politiche regionali di spesa che trovano lo sfondo operativo nelle coperture finanziarie dei bilanci annuali e pluriennali, ed è un collegamento organico fra attività e risorse, del quale è espressione la stessa legge di contabilità regionale che fa da cornice alle iscrizioni di obiettivi, piani, progetti per finalità determinate, nell'ambito di una strutturazione pluriennale e annuale di bilancio che deve esaltare le politiche di spesa per un efficace perseguimento di risultati negli interventi per lo sviluppo e nell'organizzazione della prestazione dei servizi alla collettività regionale.

Da notare come l'articolazione per "ambiti funzionali di intervento" quale indice identificativo della strumentazione contabile regionale abbia anticipato, e di molti anni, quelle esigenze emerse solo di recente a livello di amministrazioni centrali 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 la legge 15 marzo 1997 n.59 e la legge 15 maggio 1997 n.127 di riforma amministrativa, oltre alla legge n.94/97 in materia di struttura del bilancio, 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, aveva avuto modo [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.* In questo quadro si colloca lo si è visto in precedenza 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.

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.

E' importante notare come i recenti provvedimenti regionali di riforma istituzionale si caratterizzino per la loro articolazione che si muove sullo sfondo di un forte radicamento 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 riepilogata nella tabella seguente che riporta i dati riferiti agli stanziamenti di bilancio, [per i dati relativi ad impegni e pagamenti v. Allegati 2 e 3/VE] ove figurano i principali obiettivi programmatici ricomponibili in 7 macro-aree [Ambiti

funzionali di intervento], 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. 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 24/VE

LA SPESA REGIONALE PER AMBITI FUNZIONALI DI INTERVENTO
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

STANZIAMENTI COMPETENZA									
AMBITI DI INTERVENTO - per titoli -	**1991**	**1992**	**%**	**1993**	**%**	**1994**	**%**	**1995**	**%**
I° SERV. AMMINISTRAZIONE GEN.	**316.719**	**338.717**	**6,95**	**347.855**	**2,70**	**332.713**	**-4,35**	**349.520**	**5,05**
- servizi organi istituzionali	316.719	338.717	6,95	347.855	2,70	332.713	-4,35	349.520	5,05
II° ATTIVITA' PRODUTTIVE (sviluppo economico)	**697.572**	**565.425**	**-18,94**	**529.796**	**-6,30**	**545.768**	**3,01**	**484.700**	**-11,19**
- agricoltura e alimentazione	435.116	410.790	-5,59	377.148	-8,19	338.712	-10,19	302.435	-10,71
- industria, cooper., artigianato	129.594	84.572	-34,74	95.082	12,43	109.750	15,43	103.297	-5,88
- turismo e commercio	132.862	70.063	-47,27	57.566	-17,84	97.306	69,03	78.968	-18,85
III° SERVIZI DEL TERRITORIO (assetto e utilizzazione)	**1.270.884**	**1.182.947**	**-6,92**	**1.355.399**	**14,58**	**1.331.998**	**-1,73**	**1.457.442**	**9,42**
- urbanistica	4.104	15.216	270,76	11.364	-25,32	5.130	-54,86	4.702	-8,34
- edilizia	91.633	82.914	-9,52	82.904	-0,01	225.666	172,20	258.915	14,73
- trasporti	445.373	538.746	20,97	636.410	18,13	635.009	-0,22	631.940	-0,48
- ambiente e difesa del suolo	729.774	546.071	-25,17	624.721	14,40	466.193	-25,38	561.885	20,53
IV° SICUREZZA SOCIALE (servizi sociali)	**8.601.051**	**8.230.146**	**-4,31**	**9.171.087**	**11,43**	**8.554.878**	**-6,72**	**8.353.941**	**-2,35**
- sanità strutt. e servizi sanitari	8.601.051	8.230.146	-4,31	9.171.087	11,43	8.554.878	-6,72	8.353.941	-2,35
V° CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF. TEMPO LIBERO, CACCIA E PESCA (servizi sociali)	**274.342**	**313.608**	**14,31**	**317.033**	**1,09**	**239.545**	**-24,44**	**230.370**	**-3,83**
- cultura	28.361	60.503	113,33	43.738	-27,71	56.100	28,26	57.207	1,97
- scuola	38.765	44.774	15,50	45.388	1,37	52.149	14,90	54.051	3,65
- formazione professionale	188.012	185.259	-1,46	206.323	11,37	109.237	-47,06	96.300	-11,84
- tempo libero	8.309	12.720	53,09	12.795	0,59	10.059	-21,38	10.912	8,48
- caccia e pesca	10.895	10.352	-4,98	8.789	-15,10	12.000	36,53	11.900	-0,83
VI° ONERI NON RIPARTIBILI	**369.586**	**469.856**	**27,13**	**498.599**	**6,12**	**921.311**	**84,78**	**1.207.749**	**31,09**
- fondi di riserva (cat. I°)	0	497	100,00	2.826	468,61	1.366	-51,66	2.778	103,37
- fondi globali per prov. legislativi reg. in corso di present. (cat. II°)	46.467	32.267	-30,56	20.800	-35,54	16.455	-20,89	13.465	-18,17
- altri oneri non ripartibili	318.118	320.332	0,70	233.015	-27,26	472.909	102,95	482.933	2,12
- interv. finanz. con fondi comun. e fondo rotazione per l'attuz. reg. comunit.	5.000	116.760	2.235,20	241.958	107,23	430.581	77,96	708.573	64,56
VII° ONERI SERV. DEBITO REG. E DELLE OBBLIG. DI GARANZIA	**75.279**	**318.758**	**323,44**	**345.191**	**8,29**	**447.192**	**29,55**	**394.457**	**-11,79**
- oneri finanziari	75.279	318.758	323,44	345.191	8,29	447.192	29,55	394.457	-11,79
TOTALE GENERALE	**11.605.433**	**11.419.457**	**-1,60**	**12.564.960**	**10,03**	**12.373.405**	**-1,52**	**12.478.179**	**0,85**

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (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.

Prima notazione è con riguardo all'evoluzione dei trend di spesa nel quinquennio considerato. Flette a partire dal '93, la spesa stanziata per la sicurezza sociale che nell'anno 1995 stanzia 817.146 miliardi in meno di quanto autorizzato nel '93.

E' un dato questo che, pur non rilevantissimo, assume particolare rilievo per quanto sul contenimento di spesa hanno influito in modo determinante provvedimenti di principio 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.

Espongono una diminuzione anche gli stanziamenti destinati allo sviluppo, mentre quelli rivolti al territorio e alle infrastrutture [urbanistica, edilizia, ambiente, difesa del suolo, trasporti], riportano un dato positivo che inverte il trend negativo iniziato nel 1993.

Con riferimento al 1995 gli stanziamenti definitivi per sezioni di bilancio assumono una composizione percentuale ove il 67,0% [8.354 mld] è riservato alle spese per la sicurezza sociale ivi compresa l'assistenza sanitaria; l'11,7% è la parte accordata ai servizi per il territorio [1.457 mld]; le attività produttive con 485 miliardi si collocano percentualmente al 3,9%, mentre le spese per la cultura, scuola formazione professionale, sport e tempo libero rappresentano l'1,9% [230 mld], cui seguono gli oneri non ripartibili con il 9,7% [1.208 mld] e gli oneri per il servizio del debito e delle obbligazioni di garanzia con il 3,2% [394 mld]. Per quanto riguarda le spese per gli "organi istituzionali" della Regione la quota percentualmente assegnata ascende al 2,9% [350 mld].

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

TAB 25/VE

AMBITI FUNZIONALI DI INTERVENTO
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1991 - 1995

AMBITO 1 **- SERVIZI AMMINISTRAZIONE GENERALE**						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	67,73	67,49	68,91	64,91	65,01
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	68,37	68,58	70,63	67,42	68,07
Capacità d'impegno	(I/Sco)	98,77	97,92	96,74	95,00	94,09
Indice di economia	(E/Sco)	1,23	2,08	3,26	5,00	5,91
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	6,76	10,07	-2,43	-4,65	4,57
AMBITO 2 **- ATTIVITA' PRODUTTIVE**						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	34,59	44,43	47,26	45,57	48,34
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	36,57	47,97	51,11	50,11	57,16
Capacità d'impegno	(I/Sco)	91,27	84,53	85,91	85,84	75,05
Indice di economia	(E/Sco)	8,72	15,47	14,09	14,16	24,95
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	46,30	-25,17	-31,85	-3,05	-20,59
AMBITO 3 **- SERVIZI DEL TERRITORIO**						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	29,58	31,47	40,13	42,87	39,26
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	33,22	39,26	48,37	54,41	53,27
Capacità d'impegno	(I/Sco)	83,19	62,37	73,87	68,92	65,24
Indice di economia	(E/Sco)	16,81	37,63	26,13	31,08	34,76
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	57,17	-31,66	-23,44	-15,43	2,31
AMBITO 4 **- SICUREZZA SOCIALE**						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	50,07	52,67	60,58	53,28	49,94
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	51,22	54,90	67,30	57,86	53,30
Capacità d'impegno	(I/Sco)	96,63	93,67	85,00	88,07	90,70
Indice di economia	(E/Sco)	3,37	6,33	15,00	11,93	9,30
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	26,40	-9,63	-23,84	-8,98	11,15
AMBITO 5 **- CULTURA, SCUOLA, FORMAZIONE PROFESSIONALE, TEMPO LIBERO, CACCIA E PESCA**						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	83,55	77,95	68,42	83,52	87,78
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	91,63	88,65	72,92	91,55	91,31
Capacità d'impegno	(I/Sco)	91,00	87,04	93,32	88,76	95,81
Indice di economia	(E/Sco)	9,00	12,96	6,68	11,24	4,19
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	15,02	26,04	215,67	-70,46	-1,59
AMBITO 6 **- ONERI NON RIPARTIBILI**						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	9,20	8,24	17,88	10,98	9,44
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	47,12	28,36	38,93	33,30	17,98
Capacità d'impegno	(I/Sco)	10,79	28,71	35,29	20,80	44,47
Indice di economia	(E/Sco)	89,21	71,29	64,71	79,20	55,53
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	5475,00	4304,75	66,01	25,44	157,79
AMBITO 7 **- ONERI PER SERVIZIO DEBITO REGIONALE E OBBLIGAZIONI DI GARANZIA**						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	69,76	81,19	75,93	56,74	73,22
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	98,88	76,06	99,53	76,49	92,14
Capacità d'impegno	(I/Sco)	82,78	107,76	66,82	74,09	75,43
Indice di economia	(E/Sco)	17,22	-7,76	30,18	25,91	24,57
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-18,32	94,42	-98,34	4863,87	-62,20

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto Regione Veneto (anni vari)

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 gli ambiti funzionali, i suesposti indici gestionali confermano sostanzialmente fenomeni intimamente collegabili alla natura della spesa.

Qualora gli interventi si sostanzino in attività di investimento, le complessità procedimentali si riflettono nelle percentuali di realizzazione. Questo il caso di "Attività produttive" [Ambito II°] e "Servizi al territorio" [Ambito III°], seppure sia poi il primo ambito a mostrare maggiore dinamicità in confronto all'altro. Nel complesso gli indicati settori espongono, nella media del periodo, indici apprezzabili di realizzazione: capacità di impegno pari a circa l'85% e velocità di cassa di circa il 50%, per l'Ambito II°; nell'Ambito III°, i predetti indicatori si pongono, rispettivamente, oltre il 65% e intorno al 40%. Da dire però che, quanto a capacità di impegno, le suindicate percentuali mostrano una consistente flessione nell'ultimo anno per entrambe le aree, 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, i principali indicatori, capacità di spesa intorno al 50%; di qualche punto più elevato è la velocità di cassa che si colloca intorno al 60%, mentre la capacità di impegno si attesta circa al 90% [Ambito IV°: sicurezza sociale]; 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 nei seguenti paragrafi, ove modi di attuazione ed esiti delle politiche di intervento sono esaminate sulla base dei dati di rendiconto e delle risposte all'istruttoria di questa Corte per misurare modi, tempi e grado di realizzazione nel perseguimento degli obiettivi delle politiche regionali, come delineate nel programma di sviluppo e nel piano territoriale [PTRC] ed esplicitate finanziariamente tramite le opzioni programmatiche degli stanziamenti di bilancio.

L'esigenza di una relazione nell'ambito delle politiche regionali, ha privilegiato per un verso gli interventi di salvaguardia di Venezia e della sua laguna, in considerazione della priorità assoluta che il PTRC assegna alla garanzia e alla protezione dell'area

regionale della Laguna di Venezia. Per altro verso, assistenza sanitaria, agricoltura, ambiente e gestione dei fondi comunitari esigono attenzione o per peso finanziario o per gli aspetti di particolare rilievo che vi sono compresi.

2. La politica per l'ambiente

Nell'articolazione strutturale del bilancio regionale, la gestione delle risorse destinate all'ambiente e alla difesa del suolo trovano allocazione nel titolo VII° della spesa, ricompreso nell'ambito funzionale di intervento [Servizi del territorio - 3°] sulla base dell'articolazione elaborata ai fini delle analisi settoriali di spesa.

Nell'ambito della complessiva gestione [Tit. VII°] particolare rilievo assumono gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e le attività attuative del PTTA, alla cui analisi sono dedicati i successivi paragrafi.

La seguente tabella espone la composizione di spesa rinveniente dal titolo VII°

TAB 26/VE

SPESA PER L'AMBIENTE E LA DIFESA DEL SUOLO
STANZIAMENTI DI COMPETENZA
(in milioni)

ANNI	TOTALE TIT VII° A	INTERVENTI SALV. VENEZIA B	PTTA C	% B/A	% C/A
1991	729.774	213.509	—	29,2	—
1992	546.071	190.265	50.700	34,8	9,3
1993	624.721	287.793	10.500	46,1	1,7
1994	466.193	175.484	10.500	37,7	2,2
1995	561.885	234.803	11.770	41,8	2,1

FONTE: dati di rendiconto [Tit. VII°]

I suesposti dati mostrano come nell'ambito della spesa destinata all'ambiente decisa prevalenza assumano gli interventi per la salvaguardia di Venezia la cui incidenza sul totale del titolo si attesta su una percentuale media annua del 37.9%. Assai minore è il peso percentuale degli stanziamenti relativi al PTTA rispetto al complesso delle risorse ambientali che nel periodo esposto in tabella non raggiunge il 10%.

Fra le leggi di importanza fondamentale per l'ambiente speciale menzione meritano le leggi regionali 16 aprile 1985 n. 33 e 18 ottobre 1996 n. 32.

Con la legge del 1985 sono state poste precise linee direttive, compatibili con la

normativa statale, per assicurare le condizioni di tutela e valorizzazione dell'ambiente.

L'ambito applicativo di tale legge risulta molto ampio abbracciando le situazioni di potenziale pericolo per l'ambiente e la salute dei cittadini ivi compresa la materia della realizzazione delle opere pubbliche rilevanti per il loro impatto ambientale.

Al fine di perseguire compiutamente gli obiettivi posti nella legge si prevede la riorganizzazione delle strutture regionali ed infraregionali competenti in materia un quadro di rafforzamento del coordinamento e della integrazione dei diversi livelli decisionali.

Il progetto regionale prevede l'articolazione in alcuni progetti settoriali che riguardano il risanamento dell'atmosfera, il risanamento delle acque ed il trattamento dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali.

Con la legge regionale 18 ottobre 1996 n. 32 è stata istituita l'Agenzia regionale per l'ambiente [ARPAV] i cui compiti fondamentali sono la tutela, il controllo e recupero ambientale a fini di prevenzione e promozione della salute collettiva attraverso l'utilizzo integrato e coordinato delle risorse.

La legge del 1996 è stata occasione di riordino delle strutture preposte ai controlli ambientali ai fini di una integrazione dei servizi resi dall'ARPAV che si pone come momento centrale di raccordo in materia non solo con gli enti territoriali e le strutture già previste dalla legge regionale del 1985 ma nel quadro più ampio nazionale che fa capo all'Agenzia nazionale per l'Ambiente [ANPA].

L'art. 3 della legge disciplina infatti l'ampio spettro di funzioni che sono proprie dell'ARPAV e che si ritrovano già nella normativa nazionale di riferimento di cui al decreto legge 496/93 convertito in legge 61/94.

Si tratta di un quadro legislativo coerente e ben coordinato ove tuttavia le potenzialità di intervento incontrano non pochi ostacoli su temi finanziari e di procedure.

2.1. Segue: gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna

Oggetto della presente analisi specifica è l'esame, sotto il profilo delle competenze della Regione, della legislazione speciale interessante la salvaguardia di Venezia e della sua laguna emanata nel corso degli ultimi vent'anni. Tale analisi specifica è diretta a fornire elementi conoscitivi sullo stato di attuazione degli interventi programmati dalla

Regione, in conformità alle competenze ad essa attribuite nel più ampio contesto che vede la partecipazione di altri soggetti istituzionali, in particolare Stato e Enti locali.

Va detto, in via preliminare, che il quadro normativo di riferimento, sin dalla prima legge speciale, [171/73], contiene una dettagliata disciplina sotto il profilo della tipologia degli interventi, delle competenze dei diversi soggetti destinatari, nonché delle risorse finanziarie ripartite tra i diversi settori di intervento. Allo stesso tempo sono state previste delle forme di coordinamento tra Stato, Regione e Enti locali che dovrebbero evitare una frammentazione e/o sovrapposizione di competenze .

L'intento di realizzare un quadro programmatico unitario coinvolgendo nella complessa azione più soggetti istituzionali con specifiche competenze, senza peraltro perdere in questa disaggregazione quella traccia di continuità e complementarietà che è stato, ed è, a forte rischio di interferenze di varia natura che inevitabilmente rallentano la realizzazione degli interventi ed a cui il sistema di coordinamento e di controllo che coinvolge i vari soggetti istituzionali, non sempre ha saputo fare fronte.

Con le tre seguenti tabelle si offre una sintetica rappresentazione dei finanziamenti complessivamente stanziati fino al 1995 con la precisazione che, dopo il 31 dicembre 1991 [ovvero fino alla legge 360/91 - interventi urgenti per Venezia e Chioggia], a seguito dell'entrata in vigore della legge 139/92 si è passati dal finanziamento diretto a quello tramite mutui autorizzati e con oneri di ammortamento a carico del bilancio statale [v. tab.29/VE]. In particolare l'allocazione delle risorse finanziarie è stata articolata sulla base di stanziamenti triennali [v. tab.28/VE].

Una notazione particolare va riservata allo stanziamento della legge 171/73 che ha sostanzialmente esaurito i suoi compiti ben prima della legge speciale n.798 del 1984 ormai considerata il paradigma su cui si è sviluppata tutta la legislazione speciale per Venezia.

TAB 27/VE

INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA
QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO DEI FINANZIAMENTI
ANNI 1973 - 1995
(in milioni)

LEGGI	FINANZIAMENTI	TOTALE RISORSE EFFETTIVAMENTE ASSEGNATE ALLA REGIONE
legge 16.04.1973, n. 171	82.000	82.000
legge 29.11.1984, n. 798	80.000	80.000
legge 22.12.1986, n. 910	175.000	175.000
legge 11.03.1988, n. 67	260.300	260.300
legge 08.11.1991, n. 360	16.000	16.000
legge 05.02.1992, n. 139	670.000	670.000 (*)
legge 20.12.1995, n. 539	30.000	30.000 (*)
TOTALE RISORSE FINANZIARIE	**1.313.300**	**613.300**

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti
(*) risorse derivate da mutui a carico dello Stato

TAB 28/VE

INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA
STANZIAMENTI RIPARTITI PER ESERCIZIO FINANZIARIO
ANNI 1984 - 1991
(in milioni)

Leggi di Finanziamento	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Totale risorse finanziarie
legge 29.11.1984, n.798, art.5, lett. a) e b), triennio 84/86	24.000	54.000	2.000	-	-	-	-	-	80.000
legge 22.12.1986, n.910 rifinanziamento legge 798/84, triennio 87/89	-	-	-	25.000	75.000	75.000	-	-	175.000
legge 11.3.1988, n.67 rifinanziamento legge 798/84, triennio 88/90 (*)	-	-	-	0	35.500	104.500	-	30.600	170.600
legge 8.11.1991, n.360, interventi urgenti per Venezia e Chioggia, anno 1991	-	-	-	-	-	-	-	16.000	16.000
TOTALE RISORSE DISPONIBILI AL 31/12/1991 (**)	**24.000**	**54.000**	**2.000**	**25.000**	**110.500**	**179.500**	**0**	**46.600**	**441.600**

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti
(*) i fondi assegnati per gli esercizi finanziari '89 e'90 sono slittati, con rimodulazione, agli es. fin. '91,'92 e '93 per effetto delle finanziarie '88 e '90
(**) non sono stati inseriti i finanziamenti della legge 171/73 in quanto fuori dal complesso che fa capo alla legge 798/84

TAB 29/VE

LEGGE N. 139/92 - SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA
RIEPILOGO MUTUI ED ORDINAZIONE IN FASI SECONDO LA DECORRENZA DEI LIMITI DI IMPEGNO
(in lire)

NUMERO FASI INTER.	LEGGI UTORIZZATIV	LIMITE DI IMPEGNO A CARICO DELLO STATO		MUTUI CONTRATTI DALLA REGIONE		
		DECORRENZA	IMPORTO	REP. N.	DATA	IMPORTO
1°	Legge n.139/92	1993	36.500.000.000	1713	28.12.92	350.000.000.000
2°	a) Legge n.139/92	1996	35.000.000.000	2618	27.12.95	319.626.000.000
	b) Legge n.539/95	1996	3.326.000.000	2619	27.12.95	30.374.000.000
3°	a) Legge n.539/95	1997	5.703.000.000	3124	29.11.96	60.000.000.000
	b) Legge n.515/96	1997	19.800.000.000	3125	29.11.96	200.000.000.000
					TOTALE MUTUI	**960.000.000.000**

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

Va ancora considerato che la complessità dell'azione di intervento ha comportato nel legislatore, una scelta inizialmente diretta a concentrare nello Stato una competenza di carattere generale sugli interventi, volti più direttamente alla salvaguardia ed al riequilibrio idrogeologico della laguna, nonché all'arresto del processo di degrado ambientale del bacino lagunare. Si è poi assistito ad una evoluzione della tipologia degli interventi a cui si è accompagnato il riconoscimento di un ruolo sempre più crescente della Regione e dei Comuni di Venezia e Chioggia e ciò a partire dalla legge 360/91 e poi soprattutto con la legge 139/92 .

Per quanto riguarda la Regione, le prime due leggi speciali, [171/73 - 798/84], limitavano la competenza regionale, rispettivamente: a) alla predisposizione di un piano comprensoriale relativo al territorio di Venezia e al suo entroterra che non fu mai approvato; b) alla realizzazione delle opere igienico - sanitarie, nonché di impianti di depurazione. Con le successive leggi di rifinanziamento, [finanziarie '87 e '88], è stato garantito il continuo flusso delle risorse finanziarie per la realizzazione e il completamento degli interventi individuati con le citate leggi.

L'evoluzione del ruolo regionale, così come quello dei Comuni di Venezia e Chioggia, si ha con la legge 360/91 che, da una lato, ha completato il processo evolutivo degli interventi di salvaguardia, dall'altro lato ha inciso quantitativamente e qualitativamente nella distribuzione delle competenze dei soggetti istituzionali. Infatti, alla Regione, è stata attribuita la realizzazione degli interventi di disinquinamento e risanamento ambientale del bacino scolante.

Conferma della particolare importanza che riveste il problema della salvaguardia di Venezia e della sua laguna, è l'emanazione della legge 139/92, la quale dispone che gli interventi di competenza regionale siano eseguiti in applicazione del "piano per la prevenzione dell'inquinamento e per il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia".

Tale programma viene finanziato con operazioni di mutuo, a carico dello Stato, che la Regione è autorizzata ad effettuare, e che potranno meglio consentire la realizzazione degli interventi; realizzazione che viene comunque sottoposta al monitoraggio ed al controllo del Comitato istituito ex art.4 della legge 798/84.

Il processo di ulteriore finanziamento è poi di recente proseguito con

l'approvazione delle leggi n.539/95 e n.515/96 che riguardano in particolare il completamento degli interventi di cui all'art.5, lett. a), L.798/84.

2.1.1. Le leggi di finanziamento e la gestione delle risorse

La salvaguardia di Venezia e della sua laguna è stata dichiarata problema di preminente interesse nazionale già con la ***legge 171 del 16 aprile 1973*** [prima legge speciale]. L'intento perseguito dal legislatore, volto alla preservazione dell'unità ecologica e fisica della laguna, nonché al recupero dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città lagunare, è proseguito con continui finanziamenti disposti con successive norme di integrazione e di ampliamento degli interventi previsti nella presente legge. In particolare la legge affidava il perseguimento delle finalità predette allo Stato, alla Regione e agli Enti locali definendo per ciascuno l'ambito delle competenze.

Per quanto riguarda la competenza regionale, l'articolo 2 della legge ha ad essa demandato l'adozione, con propria legge:

- di un piano comprensoriale relativo al territorio di Venezia ed al suo entroterra, contenente le direttive per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici in conformità degli indirizzi fissati dal Governo;

- la delimitazione dell'ambito territoriale del comprensorio con la partecipazione dei Comuni interessati.

In generale la progettazione e l'esecuzione delle opere previste dalla legge, che non siano dichiarate eseguibili dal Governo sentite le Amministrazioni locali, è stata subordinata, ex art. 12, alla predisposizione del piano, previo parere della istituita Commissione per la salvaguardia. Alla medesima Commissione, l'articolo 6, attribuisce uno specifico potere di controllo sulla conformità delle opere da eseguire con le finalità indicate all'art.1 e con gli indirizzi fissati dal Governo ai sensi dell'art.2. La Commissione è altresì chiamata ad esprimere pareri vincolanti, fatta eccezione, per i pareri sui progetti degli strumenti urbanistici generali dei Comuni del comprensorio e del Consorzio per il porto e la zona industriale di Venezia - Marghera, ai fini del loro adeguamento al piano comprensoriale.

Per l'attuazione degli interventi è stata autorizzata la spesa complessiva di 300

miliardi ripartiti in cinque anni a decorrere dal 1973. Alla Regione sono stati assegnati complessivamente 82 miliardi: di cui 58 miliardi per l'esecuzione e il completamento, da parte degli enti locali, di acquedotti ad uso potabile, agricolo ed industriale, nonché di fognature ed allacciamenti fognari; 22 miliardi per la concessione di contributi per impianti termici e per la depurazione delle acque e 2 miliardi assegnati alla Regione, in concorso con gli enti locali, rispettivamente, per la formazione del piano comprensoriale e per la redazione degli strumenti urbanistici.

Questa legge, che si pone comunque fuori dall'alveo che ruota intorno alla 798/84, tanto da non essere ulteriormente rifinanziata, ha comunque il pregio di aver fatto da battistrada nella individuazione di un problema di interesse nazionale quale quello della salvaguardia della laguna veneta e della Città di Venezia.

Con la ***legge 29 novembre 1984, n. 798*** si compie un notevole salto di qualità nella regolamentazione degli interventi di salvaguardia contestualmente all'assegnazione di un ulteriore finanziamento complessivo di 600 miliardi per il triennio 1984 - 1986, in ragione di 200 miliardi per esercizio, alla cui copertura è disposta la riduzione dello stanziamento in bilancio iscritto nel cap. 9001 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro per l'esercizio finanziario 1984. La legge ha altresì disposto circa la ripartizione delle risorse finanziarie tra i diversi soggetti destinatari. Alla Regione sono stati assegnati dall'art. 2 lett. b), 80 miliardi, ripartiti dall'art. 5 lett. a) e b), in ragione di: 68 miliardi per l'esecuzione e completamento di opere di approvvigionamento idrico, igienico - sanitario, nonché di impianti di depurazione; 12 miliardi per opere di ristrutturazione dell'ospedale civile SS. Giovanni e Paolo.

Vi è ancora da segnalare che, il citato articolo 5, stabilisce limiti alla erogazione della spesa per ciascuno degli esercizi considerati.

Relativamente alla utilizzazione delle risorse, la Giunta regionale ha interamente impegnato il finanziamento assegnato e ha disposto pagamenti per circa 50,4 miliardi, pari al 73% degli impegni di spesa.

Circa lo stato di attuazione degli interventi, le opere ultimate e in parte collaudate rappresentano il 50% di quelle programmate. Allo stato attuale si rileva, tra l'altro, che per alcuni degli interventi ancora da eseguire i relativi progetti devono essere presentati per l'approvazione.

Questa legge è ormai unanimemente considerata come la legge speciale per Venezia. Ed invero tutta la legislazione seguente ha il suo sfondo nella articolazione prevista nel 1984; ciò vale non solo per gli interventi della Regione ma anche per quelli di competenza dello Stato e degli altri Enti locali. Ciò testimonia la valenza e la portata generale da dare alle disposizioni contenute nella legge 798 che nel tempo è stata rifinanziata e su cui sono stati articolati tutti i piani degli interventi predisposti dai diversi organismi competenti alla salvaguardia. L'ulteriore e fondamentale carattere di connotazione di questa legge sta nell'individuazione dell'obiettivo tecnico primario attraverso cui risolvere il problema della laguna veneta con ciò superando, come già accennato, l'impostazione più conservativa della prima legge speciale.

Con la ***legge 910/86, (finanziaria 87),*** all'art.7 è stato disposto un ulteriore finanziamento di 700 miliardi per il triennio 1987 - 1989, ripartito in ragione di 100 miliardi per l'es.1987 e 300 miliardi per gli esercizi finanziari 1988 e 1989.

Per la ripartizione della spesa tra i vari destinatari, la finanziaria così come le successive leggi finanziarie, hanno disposto che venisse operata con decreto del Ministero del Tesoro di concerto con quello dei Lavori pubblici, sentito il Comitato ex art.4, L.798/84.

In sostanza, alla Regione, sono stati assegnati complessivamente 175 miliardi per il completamento degli interventi di cui alla legge 798/84, art.5 lett. a) e b).

Il finanziamento è stato interamente impegnato; mentre i pagamenti ammontanti a circa 80,2 miliardi rappresentano il 45,8% della capacità effettiva di spesa .

Rispetto alla legge 798/84 diverso è lo stato di attuazione degli interventi. I lavori ultimati e in parte collaudati rappresentano il 13,3% delle previsioni, per le restanti opere i lavori sono in corso di esecuzione tranne qualche caso in cui la progettazione è in corso di elaborazione e/o approvazione.

Proseguendo nell'excursus normativo si arriva alla ***legge 67/88, (finanziaria '88),*** all'art.17, punto 12), sono stati ulteriormente stanziati 800 miliardi per il triennio 1988 - 1990, ripartiti in ragione di 100 miliardi per il 1988, 300 miliardi per il 1989 e 400 miliardi per il 1990. Alla Regione risultano assegnati 260,3 miliardi interamente impegnati, mentre i pagamenti ammontano a circa 34,2 miliardi che rappresentano il 13,1% degli impegni. Per quanto attiene allo stato di attuazione degli interventi si rileva,

in particolare, che nei settori per gli interventi di disinquinamento e di realizzazione degli acquedotti, i relativi progetti in parte sono in fase di elaborazione e in parte in corso di approvazione. Minima è la percentuale dei lavori iniziati. In generale si osserva che a fronte degli stanziamenti interamente impegnati non corrisponde un avanzato stato di realizzazione delle opere.

Ultima notazione attiene alla riallocazione dei fondi attribuiti con la presente legge e già impegnati, per la realizzazione di alcuni progetti [Fusina, Lusore, Campalto, etc.], nella programmazione pluriennale di cui alla legge 139/92.

Al quadro normativo sinora delineato, si aggiunge con i primi forti connotati di novità la ***legge 8 novembre 1991 n. 360*** che rappresenta un punto d'arrivo importante per la definizione delle tipologie di intervento interessanti la città lagunare. In particolare la legge ha esteso il campo d'azione dei Comuni di Venezia e Chioggia ponendo in tal senso, una maggiore attenzione al degrado del patrimonio edilizio urbano e al miglioramento socio economico delle due città.

Tanto premesso, per quanto riguarda la Regione, ad essa sono stati assegnati 16 miliardi per l'attuazione di iniziative per il risanamento e per il disinquinamento, nonché per interventi di tutela ambientale. Per espressa previsione normativa, [art.2 lett. b], i predetti interventi devono essere realizzati in un quadro programmatico unitario riguardante l'intero bacino scolante in laguna e coordinati con quelli di competenza dello Stato.

Il finanziamento è stato interamente impegnato, mentre scarsa è la capacità di erogazione, constando i pagamenti in 6,8 miliardi pari al 42,5% degli impegni.

Per il proseguimento degli interventi di cui alle leggi 798/84 e 139/92, l'art.7 del ***decreto legge 444 del 27 ottobre 1995, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995 n. 539***, ha autorizzato la Regione a contrarre mutui quindicennali, con oneri di ammortamento a carico dello stato, determinando i limiti di impegno in 3.326 milioni con decorrenza 1996 e 5.703 milioni con decorrenza 1997.

A fronte del predetto limite di impegno di 3.326 milioni, la Giunta ha stipulato, in data 29/12/95, il contratto di finanziamento con l'associazione di istituti bancari Crediop s.p.a, al fine di acquisire la disponibilità ulteriore di 30.000 milioni, [interamente

impegnati], per la realizzazione degli interventi previsti nell'ambito della programmazione pluriennale - II^ fase - di cui alla legge 139/92.

Per completezza di trattazione, va segnalata la legge 515/96 che ha attribuito alla Regione ulteriori fondi per l'attuazione degli interventi suindicati, per il cui utilizzo la proposta è al vaglio del Consiglio

Al quadro così indicato si aggiungono i finanziamenti di cui alla legge 139/ 92 oggetto di analisi specifica.

Complessivamente la legislazione speciale ha attribuito alla Regione 1.231.300 milioni di cui: 860.266 milioni sono stati impegnati [69,8%], e a 202.656 corrispondono i pagamenti disposti, pari al 24,14% della capacità effettiva di spesa. Questo dato comprende anche gli stanziamenti previsti dalla legge 139/92 di cui si dirà appresso che si attivano attraverso la stipula di contratti di mutuo con oneri quindicennali a carico dello Stato; non vi è stato invece ricompreso lo stanziamento di 82 miliardi [legge 171/73] che ha esaurito la sua valenza prima della approvazione della legge speciale n.798 del 1984 di cui le leggi seguenti possono considerarsi di rifinanziamento.

Del predetto finanziamento, 1.164.300 milioni [94,6%] sono stati destinati per le opere di disinquinamento; 40.000 milioni [3,2%] per le opere sugli acquedotti, e 33.500 [2,2%] per a realizzazione degli interventi sull'ospedale SS. Giovanni e Paolo. La tabella seguente riassume il prospetto finanziario per settori di intervento.

TAB 30/VE

INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA

STANZIAMENTI - IMPEGNI - PAGAMENTI

PER SETTORI DI INTERVENTO

ANNI 1984 - 1995 (in milioni)

SETTORI DI INTERVENTO	ESERCIZI	STANZIAMENTI (a)	IMPEGNI (b)	% (b) / (a)	PAGAMENTI (c)	% (c) / (b)
Ospedali	*84-89*	*27.000*	*27.000*	*100,00*	*11.439*	*42,37*
legge 798/84	84-85-86	12.000	12.000	100,00	11.439	95,33
legge 910/86	87-88	10.000	10.000	100,00	0	0,00
legge 910/86	89	5.000	5.000	100,00	0	0,00
Acquedotti	*84-89*	*40.000*	*40.000*	*100,00*	*2.563*	*6,41*
legge 798/84	84-85-86	10.000	10.000	100,00	1.323	13,23
legge 910/86	87-88	2.000	2.000	100,00	0	0,00
legge 910/86	89	8.000	8.000	100,00	0	0,00
legge 67/88	88	20.000	20.000	100,00	1.240	6,20
Disinquinamento	*84-89*	*1.164.300*	*793.266*	*68,13*	*193.654*	*24,41*
legge 798/84	84-85-86	58.000	58.000	100,00	37.674	64,96
legge 910/86	87-88	88.000	88.000	100,00	61.123	69,46
legge 910/86	89	62.000	62.000	100,00	19.153	30,89
legge 67/88	88	15.500	15.500	100,00	1.334	8,61
legge 67/88	90	104.500	104.500	100,00	20.183	19,31
legge 67/88	91	30.600	30.600	100,00	1.691	5,53
legge 67/88	92 I° fase	29.700	29.700	100,00	8.283	27,89
legge 67/88	92 II° fase	60.000	60.000	100,00	2.790	4,65
legge 360/91	91	16.000	16.000	100,00	6.812	42,58
legge 139/92 I° fase int.	92	350.000	292.671	83,62	33.860	11,57
legge 139/92 I° fase int. legge 539/95 II° fase int. legge 139/92	95	350.000	36.295	10,37	751	2,07
TOTALE GENERALE		**1.231.300**	**860.266**	**69,87**	**207.656**	**24,14**

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito istruttoria Corte dei conti

La fase di maggior impulso agli interventi si ha però dopo l'approvazione della ***legge 139 del 1992*** che esalta il ruolo regionale nell'opera di disinquinamento della laguna e di salvaguardia della città facendo anche leva su preesistenti norme in materia ambientale .

Le funzioni regionali in materia di tutela ambientale e disinquinamento della laguna di Venezia sono disciplinate dalla legge 27 febbraio 1990, n.17, come modificata dalle leggi regionali 24 gennaio 1992, n.8 e 12 agosto 1993, n.35. Detta legge all'art.3, novellato dall'art.2, della legge 35/93, prevede l'adozione da parte della Giunta del "Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante in laguna", riferito all'ambito territoriale formato dai Comuni individuati nel medesimo piano.

Riguardo al contenuto, il piano definisce i criteri per indirizzare le attività di prevenzione, incentivazione e gestione connesse con le azioni di risanamento e contiene, altresì, le linee guida operative per progettare le opere necessarie per i vari settori di intervento, al fine di raggiungere gradualmente il riequilibrio ambientale della laguna e del suo bacino scolante.

Il Consiglio con provvedimento del 19 dicembre 1991, n.255, ha approvato il piano di settore suindicato corredato dei pareri dei soggetti istituzionali interessati, nonché dei pareri del comitato di controllo e della commissione tecnica regionale - sezione ambiente.

Relativamente alla sua attuazione l'art.2 della legge 35/93 [ex art.5, L.17/90], stabilisce che la Giunta regionale può procedere alla realizzazione diretta delle opere, ovvero, in ragione dell'opportunità di coordinamento con altri complementari interventi di competenza degli Enti locali, può delegare la progettazione esecutiva e la realizzazione delle opere ai Comuni e loro Consorzi, nonché affidarle in concessione ad altri Enti pubblici. Al fine di salvaguardare l'unitarietà degli interventi resta, alla competenza della Regione, la progettazione di massima di tutte le opere, nonché la realizzazione degli interventi concernenti studi, sperimentazioni e monitoraggi .

In questo contesto si viene ad inserire la legge 139/92 che per le opere di disinquinamento distingue due fasi.

Nella "Prima Fase" in applicazione del disposto dell'art.3 della ripetuta legge 139/92 la Regione ha contratto mutui quindicennali, con oneri di ammortamento per

capitali e interessi a carico dello Stato, determinando in 36,5 e 35 miliardi, rispettivamente con decorrenza 1993 e 1994, i relativi limiti di impegno per gli interventi di cui all'art. 5 della L.798/84 e art. 2, comma 1, lett. b), della legge 360/91.

Dai predetti limiti di impegno, ex art. 2, una quota pari al 10%, è stata destinata alla realizzazione del "progetto di escavo dei rii nel centro storico di Venezia", previo accordo di programma con il Magistrato alle Acque e il Comune di Venezia in un primo tentativo di realizzazione sinergica dei soggetti istituzionali competenti sul territorio ai lavori di salvaguardia.

In conformità dell'art. 4 della stessa legge 139/92, il Consiglio regionale ha approvato, nel luglio '93, il piano pluriennale di interventi prioritari - I^ fase - adottato dalla Giunta e corredato del previsto parere del Comitato di coordinamento, indirizzo e controllo istituito ai sensi dell'art. 4 della L. 798/84.

Con parte dei fondi attribuiti dalla legge [350 mld] la Giunta regionale, in data 28.2.92, ha stipulato con l'I.M.I il contratto di finanziamento relativo al limite di impegno quindicennale di 36,5 miliardi, costituente la prima fase del finanziamento per l'attuazione dei progetti delle opere di disinquinamento della laguna, con iscrizione quinquennale in bilancio a decorrere dall'esercizio 1993, in ragione delle effettive erogazioni.

Il programma della Giunta prevede sostanzialmente la realizzazione di sei progetti che vengono descritti di seguito.

TAB 31/VE

INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA L.139/92

SETTORI DI INTERVENTO

I° FASE

ANNI 1993 -1996 **(in miliardi)**

PROGETTO	OBIETTIVO	FINANZIAMENTO	IMPEGNI		PAGAMENTI	
		A	B	% B/A	C	% C/A
RISANAMENTO BACINO DI MARZENEGO	progetto di disinquinamento e risanamento ambientale e progetto pilota per gli altri lavori scolanti	156	135,2	86,7	8,9	5,7
RIVIERA DEL BRENTA	completamento dei sistemi lagunari e diminuzione degli apporti inquinanti	50	42,1	84,2	11,7	23,4
ESCAVO DEI RII NEL CENTRO STORICO DI VENEZIA	pulizia dei canali	35	21	60,0	5	14,3
RISANAMENTO TERRAFERMA VENEZIANA	bonifica discarica, impianto di smaltimento dei rifiuti a Marghera e avvio del monitoraggio dei corsi d'acqua sfocianti in laguna	20	18	90,0	4,7	23,5
COMPLET. NTO OPERE FOGNARIE NEI COMUNI DELLA GRONDA LAGUNARE	completamento ed ampliamento delle reti fognarie per diminuire gli scarichi inquinanti la laguna	57	44	77,2	3,9	6,8
RISANAMENTO DEL BACINO TRA I FIUMI ADIGE E BACCHIGLIONE	riduzione degli scarichi agricoli e zootecnici riversanti in laguna attraverso opere di risanamento idraulico	32	32	100,0	4,3	13,4
TOTALE GENERALE		**350**	**292,3**	**83,5**	**38,5**	**11,0**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Veneto a seguito di istruttoria al 31.01.97

Complessivamente, a fine 1996, a fronte del finanziamento di 350.000 milioni sono stati impegnati 292.677 milioni che rappresentano l'83,6% degli stanziamenti; mentre i pagamenti ammontano a 38.451 pari all'11% dell'impegno di spesa.

Relativamente alla "Seconda Fase" di attuazione degli interventi per il disinquinamento, risanamento e salvaguardia della laguna, nel 1994, la Giunta regionale ha adottato e proposto al Consiglio, in attuazione del piano le linee programmatiche degli interventi per l'importo complessivo di 440 miliardi, entro cui individuare le attività da finanziare prioritariamente con i fondi di cui alla legge 139/92 [350 mld]. Il Consiglio regionale, nel 1995, ha deliberato l'approvazione di un primo programma stralcio dell'importo di 281,3 miliardi e la riallocazione, nel medesimo programma, di 122 miliardi, attribuiti alla Regione con le precedenti leggi speciali, per la realizzazione di progetti d'intervento già approvati con provvedimenti formali.

Contestualmente, la Giunta, ha dato avvio ad una prima parte del programma approvato dal Consiglio nell'importo di 84,8 miliardi relativo ad una serie di opere per le quali i singoli Enti attuatori già disponevano del progetto di massima, preliminare alla progettazione esecutiva e alla esecuzione delle opere stesse.

Il citato programma è stato poi integrato, con deliberazione del 1996, con il piano di riparto di 33,7 miliardi, per la realizzazione di opere fognarie relative a tratti secondari e terminali delle reti fognarie, attribuiti in parte dalla L.139/92 e in parte dal d.l. 444/95, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995 n.539.

Complessivamente il finanziamento per la realizzazione delle opere per il disinquinamento lagunare - 2^ fase - ammonta a 315 miliardi [281,3 + 33,7], a cui deve aggiungersi, ai sensi dell'art. 2, della legge 139/92, la quota del 10% [35 mld], da destinarsi al progetto di escavo rii per il quale, in data 5.8.93, è stato stipulato l'accordo di programma con il Comune di Venezia e il Magistrato alle Acque.

A fronte del finanziamento di 350 miliardi, la Giunta regionale ha assunto impegni di spesa pari a circa 225 miliardi corrispondenti al 71,4% dei 315 miliardi a disposizione, [sono esclusi i 35 mld per il progetto escavo rii], mentre ancora non di rilievo è la quota dei pagamenti [468 milioni pari allo 0,2% degli impegni].

Va aggiunto che la Giunta ha poi stipulato, in data 27.12.95, il contratto di mutuo con l'associazione di istituti bancari Crediop-Montepaschi [320 mld], per la copertura

finanziaria del programma, con iscrizione nel bilancio del 1996 [cap.50519] dell'intera somma di 350 miliardi. Come già detto in precedenza, in pari data, è stato stipulato un altro contratto di finanziamento di 30 miliardi ad integrazione dei fondi messi a disposizione dalla presente legge [prospetto seguente].

TAB 32/VE

INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA
DISINQUINAMENTO LAGUNARE II^ FASE
MUTUI CONTRATTI DALLA REGIONE
(in milioni)

Leggi di autorizzazione	**Mutui contratti dalla Regione in data 27.12.95**	**Interventi finanziati**	**Importi**
Legge 139/92	320.000	Interventi di cui al progetto stralcio II^ fase	281.300
Legge 539/95	30.000	Progetto integrato rii	35.000
		Interventi proposti a completamento	33.700
Totale finanziamento	**350.000**	***Totale finanziamento utilizzato***	**350.000**

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito istruttoria Corte dei conti

Il programma pluriennale relativamente a questa fase prevede una serie di interventi allocati nei diversi settori di intervento brevemente descritti nella tabella seguente.

TAB 33/VE

INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA L.139/92
SETTORI DI INTERVENTO
II° FASE **(in miliardi)**

PROGETTO	OBIETTIVO	FINANZIAMENTO
	SETTORE TERRITORIO	
MONITORAGGIO RETE IDRICA	- realizzazione di un sistema integrato Hardware e software per il controllo dei sistemi idrici	12
INTERVENTI SULLA RETE DI BONIFICA	- ricostruzione degli ambienti fluviali naturali - estensione del sistema di telecontrollo dei flussi idrici su tutto il bacino scolante - aumento dell'attività di depurazione delle acque	69
PROGETTI VARI	- abbattimento dei carichi inquinanti	3
INTERVENTI DI FITOBIODEPURAZIONE	- ricerca di soluzioni di disinquinamento compatibili con gli equilibri ambientali - applicazione delle tecniche di fitobiodepurazione ad area pilota per la riduzione dei carichi inquinanti	15,5
TOTALE SETTORE TERRITORIO		**99,5**
	SETTORE CIVILE E URBANO DIFFUSO	
DEPURAZIONE FUSINA	- riduzione dei carichi inquinanti nella zona di Mestre	15
BACINO LUSORE	- riduzione dei carichi inquinanti nell'area urbana di Mestre	15,5
DEPURAZIONE CAMPALTO	- riduzione dei carichi inquinanti urbani nell'area di Mestre e dell'Interland	46
ADEGUAMENTO STRUTTURE FOGNARIE	- raccolta e collegamento della rete fognante nel Cittadellese e nel Piovese	8,3+5
OPERE FOGNARIE	- reti fognarie nei comuni di Venezia e Chioggia	33,7
PROGETTO INTEGRATO RII	- escavazione RII centro storico di Venezia	35
TOTALE SETTORE CIVILE E URBANO DIFFUSO		**158,5**
	SETTORE AGRICOLO	
REGOLAMENTAZIONI NORMATIVE	- adeguamento degli strumenti normativi per la riduzione dei carichi inquinanti	0,5
GESTIONE IDRAULICA DEI DEFLUSSI DELLE SUPERFICI AGRICOLE	- acquisizione di strumentazione tecnica per il miglioramento del servizio - acquisizione di una struttura tecnica per il potenziamento dei servizi - razionalizzazione delle risorse idriche per il contenimento degli sprechi	38,5
TOTALE SETTORE AGRICOLO		**39**
	SETTORE ZOOTECNICO	
PREVENZIONE ZOOTECNICA E GESTIONE DEI REFLUI	- riduzione del volume dei reflui quale fonte di inquinamento	13
INTERVENTI PREVENTIVI E STRUTTURALI	- trasferimento in agricoltura delle deiezioni zootecniche trasformate	40
TOTALE SETTORE ZOOTECNICO		**53**
TOTALE GENERALE		***350***

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

Da questo sia pur breve excursus sugli interventi che la Regione ha realizzato o sta realizzando in materia di salvaguardia emerge un dato importante.

La capacità progettuale e di conseguente impegno dell'ente non è ancora ad un livello qualitativo e quantitativo accettabile. Si scontano infatti ancora ritardi e lentezze che neppure il forte impulso venuto dalla legge 139/92 pare aver superato.

Bisogna quindi rimarcare che anche in questo settore vi è necessità di attivare al più presto ogni iniziativa utile al completo decollo degli interventi regionali nella auspicabile sinergia con i Comuni interessati e con l'autorità statale, segnatamente il Magistrato alle Acque, che fino ad ora ha rappresentato il maggiore volano per gli interventi a tutela di Venezia e della Laguna. Pare in questo senso significativa la forte discrasia tra la capacità di impegno e la quota effettivamente pagata.

E' fuor di dubbio che attraverso il meccanismo di finanziamento della legge 139/92 si è riusciti a dare forte impulso agli interventi; peraltro il meccanismo previsto di contrazione dei mutui è in prospettiva potenzialmente foriero di gravi squilibri sul bilancio considerato, tra l'altro, che ci si rivolge al credito ordinario.

2.2. Segue: la politica per l'ambiente con riferimento al PTTA

La legge 28 agosto 1989 n. 305 ha inteso coinvolgere più livelli istituzionali nella fase di predisposizione e attuazione del piano triennale per l'ambiente, il quale costituisce lo strumento di direzione strategica dei diversi obiettivi e delle risorse utilizzabili. Il modulo operativo si basa su accordi e intese che coinvolgono non solo enti istituzionali [Regioni, Enti locali, Enti pubblici, amministrazioni centrali] ma anche soggetti privati.

Nell'agosto '90 è stato approvato il primo piano triennale [1989-1991]; le previste intese con le Regioni hanno richiesto una lunga procedura impegnando tutto l'anno 1991.

La prima parziale ripartizione dei finanziamenti è slittata a quasi la metà dell'anno 1992 e, solo nel novembre dello stesso anno, sono state attribuite agli interventi progettuali le ulteriori risorse. Nei bilanci regionali le assegnazioni figurano a partire dal 1992, mentre l'effettiva attività gestionale assume significatività solo dall'anno seguente allorché è possibile registrare i primi impegni e pagamenti sui corrispondenti capitoli.

Il piano triennale più recente, che abbraccia il periodo 1994-1996, è stato approvato solo nel dicembre 1993 e, quanto a finanziamenti, esso - con riguardo al

comparto regionale - si è specialmente concretizzato nella riallocazione e riformulazione progettuale di finanziamenti già accordati con il precedente piano triennale.

Sotto questo aspetto è bene ricordare come le intese fra Ministero dell'Ambiente e Regioni prevedessero, per numerosi interventi, la necessità di integrazioni e correzioni progettuali, cui era condizionato il trasferimento delle risorse.

Per quanto riguarda i programmi operativi, essi si definiscono sulla base dei seguenti obiettivi:

1) programma smaltimento rifiuti [SMAR];

2) programma per la depurazione delle acque [DEAC];

3) programma di disinquinamento atmosferico e acustico nelle aree urbane [DISIA];

4) programma per il sistema informativo nazionale e di monitoraggio ambientale [SINA];

5) programma per la ricerca scientifica sull'ambiente [RICSA];

6) programma per la protezione della natura [PRONAC];

7) programma per la ristrutturazione di processi produttivi e per il controllo e la prevenzione del rischio da attività industriali [DERISP];

8) programma per la carta geologica [CARG];

9) programma per la nuova occupazione per fini ambientali [NOC];

10) programma per l'informazione e l'educazione ambientale [INFEA];

11) programma per le aree a rischio elevato di crisi ambientale [ARIS];

Ai predetti interventi progettuali sono interessate le Regioni i cui progetti sono finanziabili su 9 degli undici programmi. La ripartizione delle risorse privilegia i programmi intesi a fronteggiare le emergenze che si pongono all'evidenza nello scorrimento e nella rimodulazione del piano generale. Una quota rilevante di risorse è stata destinata ai programmi di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque [70% circa]. La ripartizione delle risorse fra le Regioni è effettuata sulla base di parametri approvati dalla Conferenza Stato - Regioni.

2.2.1. Finanziamento e gestione del PTTA in Veneto

Nella struttura del bilancio della Regione il programma relativo all'attuazione del Piano triennale nazionale per la tutela dell'ambiente trova allocazione nel titolo VII° della spesa e più precisamente nella seconda sezione della categoria 2^.

In esito alle richieste istruttorie rivolte da questa Corte, il Dipartimento bilancio, Controllo di gestione e credito del Veneto ha trasmesso puntuali dati per la ricostruzione dei finanziamenti di ciascun obiettivo del PTTA e della gestione dei medesimi, pur rivelando al riguardo alcune difficoltà nella rilevazione dei dati. Ciò è dovuto infatti, al contestuale finanziamento di più programmi del PTTA sullo stesso capitolo di entrata [cap 2781]. Su tali dati trasmessi è stato effettuato il controllo per campione sui relativi capitoli riportati nei rendiconti generali della Regione.

La seguente tabella ricostruisce la gestione di ciascuno dei programmi finanziati con risorse nazionali poste a confronto con lo stato di attuazione.

TAB 34/VE

PIANO TRIENNALE PER LA TUTELA AMBIENTALE 1989 - 1991 CON AGGIORNAMENTO AL 1995

(in milioni)

SMALTIMENTO RIFIUTI (SMAR)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	5.800				5.800	STANZIAMENTI	5.800	2.800	2.800	2.800	14.200
ACCERTAMENTI	5.800				5.800	IMPEGNI	3.000				3.000
RISCOSSIONI (cassa)						PAGAMENTI (cassa)					
RESIDUI A FINE '95				5.800	5.800	PERENZIONI					

DEPURAZIONE ACQUE (DEAC)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	32.000				32.000	STANZIAMENTI	32.000	600	600	882	34.082
ACCERTAMENTI	17.500				17.500	IMPEGNI	31.400			284	31.684
RISCOSSIONI (cassa)						PAGAMENTI (cassa)					
RESIDUI A FINE '95				17.500	17.500	PERENZIONI			30.969		30.969

SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE AMBIENTALE (SINA)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	7.100				7.100	STANZIAMENTI	7.100	7100*	7100*	7100*	7.100
ACCERTAMENTI	7.100				7.100	IMPEGNI			3	86	89
RISCOSSIONI (cassa)	3.900				3.900	PAGAMENTI (cassa)					
RESIDUI A FINE '95				3.200	3.200	PERENZIONI					

DELOCALIZZAZIONE E RISTRUTTURAZIONE PROCESSI PRODUTTIVI (DERISP)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	5.800				5.800	STANZIAMENTI	5.800			988	6.788
ACCERTAMENTI	5.800				5.800	IMPEGNI	5.800			988	6.788
RISCOSSIONI (cassa)						PAGAMENTI (cassa)		600	390	988	1.978
RESIDUI A FINE '95				5.800	5.800	PERENZIONI			4.810		4.810

TOTALE PROGRAMMI

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	50.700	0	0	0	50.700	STANZIAMENTI	50.700	3.400	3.400	4.670	62.170
ACCERTAMENTI	36.200	0	0	0	36.200	IMPEGNI	40.200	0	3	1.358	41.561
RISCOSSIONI (cassa)	3.900	0	0	0	3.900	PAGAMENTI (cassa)	0	600	390	988	1.978
RESIDUI A FINE '95				32.300	32.300	PERENZIONI	0	0	35.779	0	35.779

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Veneto, in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendiconti

N.B. sul capitolo di entrata 2781 vengono finanziati i programmi DEAC, SINA, DERISP

* i dati si riferiscono a fondi reimpostati

I dati riportati nella precedente tabella mostrano una capacità di gestione non particolarmente elevata se si pensa che a fronte del complessivo stanziamento di circa 83 miliardi, gli impegni rappresentano il 50,6% [42 mld] ed i pagamenti solo il 2,4 % [2 mld].

Con riguardo ai singoli programmi, c'è da dire che migliore grado di attuazione quanto a capacità di impegno è riscontrabile per il programma DERISP [oltre il 100%], ma anche per DEAC [92,9%], mentre il programma SINA registra la più bassa realizzazione [0,3%].

Con riguardo al dato degli accertamenti in entrata, i dati mostrano come nel quadriennio 1992 - 1995 la Regione, in rapporto a trasferimenti accertati per 36.200 milioni, abbia impegnato una cifra addirittura superiore [41.561 milioni] pari al 66,8% delle autorizzazioni.

In realtà occorre la massima attenzione metodologica nella costruzione di indicatori valevoli ad esprimere, tramite dati finanziari tratti dal rendiconto, il grado di performance nell'attuazione di programmi e interventi, specie se finanziati con entrate a destinazione vincolata.

L'esigenza di reiscrizione delle economie vincolate determina l'inevitabile sovradimensionamento degli stanziamenti in parte spesa rispetto alle risorse effettive a disposizione; per il calcolo delle quali, è alla parte entrata del rendiconto che occorre aver riguardo e soprattutto al dato degli accertamenti, calibrato altresì con l'andamento delle riscossioni.

Ciò detto quanto alla capacità di impegno, per il complesso dei programmi, i pagamenti [1.978 milioni] si attestano solo al 5,52% degli accertamenti, con conseguente elevata percentuale di perenzioni [42,9% degli stanziamenti].

3. La politica per l'agricoltura

Il bilancio regionale articola la gestione del settore primario [agricoltura] nel titolo II° della spesa, ricompreso tra le attività produttive, quale ambito funzionale di intervento elaborato da questa Corte ai fini delle analisi settoriali di spesa [v. tab: 24/VE].

La seguente tabella espone, per il quinquennio 1991-1995, i dati finanziari rinvenienti dal titolo II° nel confronto con le risorse destinate all'attuazione della legge di settore 752/86.

TAB 35/VE

SPESA PER L'AGRICOLTURA
STANZIAMENTI DI COMPETENZA - IMPEGNI - PAGAMENTI DI CASSA
(in milioni)

ANNI	STANZIAMENTI			IMPEGNI			PAGAMENTI CASSA		
	TIT. II° (a)	L.752/86 (b)	b/a %	TIT. II° (a)	L.752/86 (b)	b/a %	TIT. II° (a)	L.752/86 (b)	b/a %
1991	435.116	173.433	39,86	395.710	160.705	40,61	123.873	127.898	103,25
1992	410.790	165.969	40,40	336.229	155.480	46,24	153.440	183.110	119,34
1993	377.148	150.905	40,01	315.659	121.408	38,46	188.856	177.272	93,87
1994	338.712	184.438	54,45	284.764	122.630	43,06	171.443	101.216	59,04
1995	302.435	237.985	78,69	234.330	198.177	84,57	148.721	96.461	64,86
TOTALE	1.864.201	912.730	48,96	1.566.692	758.400	48,41	786.333	685.957	87,23

Fonte: dati di rendiconto (Tit.II°) - dati forniti dalla Regione Veneto a seguito istruttoria Corte dei conti (L.752/86)

I suesposti dati mostrano un progressivo e costante ridimensionamento dei fondi destinati al settore agricoltura con uno scarto percentuale tra il 1991 e il 1995 del 30,4%.

Il trend negativo è interrotto però nel bilancio '96 che registra una stima previsionale di 410.958 milioni, con un incremento del 35,8% rispetto al '95.

Nell'ambito della complessiva gestione del titolo II° grande rilevanza assumono le risorse relative alla legge 752/86 che incidono nella composizione della spesa con una percentuale pari a circa il 50% [912.730 milioni].Quanto ai risultati gestionali intesi a dar conto dello stato di attuazione della suindicata legge settoriale si rinvia ad un successivo paragrafo [3.3. Parte III^].

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

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. Al Veneto sono spettati 41,5 miliardi sulla base della seguente ripartizione.

TAB 36/VE

LEGGE N. 46 DEL 1995

I° 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	39.129
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	45.586
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 [AC 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; in particolare il d.l. 20 novembre 1995 n. 491 ha rifinanziato il d.l. 727/1994 convertito con la già citata legge 46/'95.

A valere sullo stanziamento di 875 miliardi, 700 ne sono stati assegnati alle Regioni. Con deliberazione CIPE del 21 dicembre 1995 al Veneto sono stati assegnati 45,4 miliardi sulla base della seguente ripartizione:

TAB 37/VE

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

REGIONI	PARAMETRO	IMPORTO
Piemonte	6,079	42.553
Liguria	1,999	13.993
Lombardia	6,546	45.822
Veneto	6,486	45.402
Emilia Romagna	8,124	56.868
Toscana	6,128	42.896
Umbria	2,798	19.586
Marche	3,591	25.136
Lazio	7,285	50.995
Abruzzo	5,908	41.356
Molise	3,593	25.151
Campania	12,608	88.256
Puglia	13,175	92.225
Basilicata	6,654	46.578
Calabria	9,026	63.182
TOTALE	**100,000**	**700.000**

FONTE: delibera CIPE 21 dicembre 1995

Quanto al 1996, anche il settore 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 578 del 5 novembre 1996] 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.

3.2. 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.

La seguente tabella riporta innanzitutto 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 38/VE

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

ANNO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTALE
ART. 3 1° e 2° comma	4.051	64.200	71.390	66.254	81.172	75.057	87.323	24.760	43.608	86.912	604.727
MUTUI ex L. 984/77 e L. 752/86	13.894	14.077	15.434	15.964	16.792	2.038	1.889	1.356	2.223	—	83.667
ART. 6	—	—	3.269	3.269	2.741	3.655	3.655	1.067	3.665	—	21.321

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

N.B. Dal 1991 i mutui sono riferiti solamente alla legge 752/86.

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.

3.3. Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Veneto

La seguente tabella espone i dati del bilancio regionale parte entrata, ove hanno trovato allocazione i finanziamenti assegnati alla Regione a partire dall'anno 1986 e recati agli art. 3, 4, 5 e 6 della legge 752.

TAB 39/VE

STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 752/86 E LEGGI DI RIFINANZIAMENTO AL 31/12/1995
ANNI 1986 -1995

(in milioni)

	FINANZIAMENTO	RESIDUI ATTIVI INIZIALI	STANZIAMENTO COMPETENZA	STANZIAMENTO CASSA	RISCOSSIONI COMPETENZA	RISCOSSIONI CASSA	ACCERTAMENTI	RESIDUI DA RIPORTARE	RESIDUI ELIMINATI
ANNO	art. 3-4-6	0	192.804	190.309	52.655	52.655	175.184	122.529	0
1986	5. REGOLAMENTO CEE	0	14.394	14.394	4.823	4.823	14.394	9.571	0
	TOTALE	0	207.198	204.703	57.478	57.478	189.578	132.100	0
ANNO	art. 3-4-6	122.529	177.544	177.544	100.658	127.929	148.064	102.094	40.571
1987	5. REGOLAMENTO CEE	9.571	3.206	12.177	8.163	17.734	8.163	0	0
	TOTALE	132.100	180.750	189.721	108.821	145.663	156.227	102.094	40.571
ANNO	art. 3-6	102.094	128.600	193.600	90.093	97.091	110.921	66.821	49.103
1988	4. AZIONI ORIZZONTALI	0	41.600	41.600	12.304	12.304	41.548	29.244	0
	5. REGOLAMENTO CEE	0	17.870	17.870	16.936	16.936	17.694	759	0
	TOTALE	102.094	188.070	253.070	119.333	126.331	170.163	96.824	49.103
ANNO	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	66.821	82.219	132.219	82.219	82.219	82.219	10.828	55.993
1989	4. AZIONI ORIZZONTALI	29.244	58.995	78.996	11.863	15.862	58.994	47.131	25.245
	5. REGOLAMENTO CEE	759	30.721	31.480	42.509	42.909	42.509	311	47
	6. FORESTAZIONE	0	3.269	3.269	3.269	3.269	3.269	0	0
	TOTALE	96.824	175.204	245.964	139.860	144.259	186.991	58.270	81.285
ANNO	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	0	16.500	16.500	16.793	16.793	16.793	0	0
1990	art. 3-6	10.828	110.300	121.128	72.779	72.779	92.502	19.723	10.828
	4. AZIONI ORIZZONTALI	47.131	24.590	45.648	6.016	8.909	24.590	62.302	510
	5. REGOLAMENTO CEE	311	37.150	37.461	1.891	2.023	37.114	35.223	179
	6. FORESTAZIONE	0	3.270	3.270	2.741	2.741	3.269	528	0
	TOTALE	58.270	191.810	224.007	100.220	103.245	174.268	117.776	11.517
ANNO	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	19.723	96.943	116.666	87.295	95.080	87.295	6.950	4.988
1991	4. AZIONI ORIZZONTALI	62.301	16.173	78.475	13.968	17.745	21.349	65.898	8
	5. REGOLAMENTO CEE	35.223	38.593	58.593	25.468	26.075	38.289	47.430	6
	6. FORESTAZIONE	528	2.410	2.938	3.127	3.655	3.128	0	0
	TOTALE	117.775	154.119	256.672	129.858	142.555	150.961	120.278	5.082
ANNO	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	6.950	97.605	45.083	1.889	1.889	97.605	95.716	6.950
1992	4. AZIONI ORIZZONTALI	65.898	10.691	68.691	8.532	13.592	11.946	15.730	48.521
	5. REGOLAMENTO CEE	47.430	21.500	41.500	0	29.596	20.129	36.619	1.344
	6. FORESTAZIONE	0	3.655	1.220	0	0	3.655	3.655	0
	TOTALE	120.278	133.451	156.494	10.421	45.077	133.335	151.720	56.815
ANNO	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	95.716	42.828	138.544	0	42.826	26.116	79.006	0
1993	4. AZIONI ORIZZONTALI	15.730	9.487	25.219	0	5.425	9.462	19.767	0
	5. REGOLAMENTO CEE	36.619	31.215	67.834	111	17.770	31.938	50.787	0
	6. FORESTAZIONE	3.655	1.754	5.409	0	0	1.067	4.722	0
	TOTALE	151.720	85.284	237.006	111	66.021	68.583	154.281	0
ANNO	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	79.006	47.944	126.950	25.825	79.873	43.608	41.385	1.356
1994	4. AZIONI ORIZZONTALI	19.767	14.443	34.210	12.774	24.918	14.093	3.972	4.970
	5. REGOLAMENTO CEE	50.787	25.306	76.093	900	27.679	21.739	44.847	0
	6. FORESTAZIONE	4.772	1.500	6.222	2.486	4.772	3.655	3.655	0
	TOTALE	154.332	89.193	243.475	41.985	137.242	83.095	93.859	6.326
ANNO	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	41.385	71.000	112.385	43.733	85.118	89.135	45.402	0
1995	4. AZIONI ORIZZONTALI								
	5. REGOLAMENTO CEE		13.211	13.211					
	6. FORESTAZIONE	2.927	2.553	5.457				548	126
	TOTALE	44.312	86.764	131.053	43.733	85.118	89.135	45.950	126
	3.1 INTERVENTI PROGRAMMATI	309.601	455.039	688.347	257.754	403.798	442.771	275.287	69.387
	4. AZIONI ORIZZONTALI	240.871	175.979	372.839	65.457	98.755	181.982	244.044	79.254
	5. REGOLAMENTO CEE	186.700	233.166	370.613	180.891	186.545	231.969	235.547	1.676
	6. FORESTAZIONE	11.882	18.611	27.785	11.623	14.437	18.043	13.188	126
	TOTALE	742.254	882.595	1.459.584	435.635	702.535	874.765	761.966	150.243
ANNI 86-87-88-90	ART. 3-4-6	235.451	699.248	882.581	316.185	350.454	526.671	315.167	100.502
	TOTALE GENERALE	977.705	1.581.843	2.342.165	751.820	1.052.989	1.401.436	1.077.133	250.745

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti. Rendiconto (anni vari)

N.B. negli anni dal 1986 -87-88 e '90 i finanziamenti non sono rilevabili per ogni singolo articolo della legge 752/86

Da notare è come a partire dall'anno 1991 la ripartizione delle risorse alle Regioni - ex art. 3 legge 752 - rinveniente dai provvedimenti CIPE non trovi più puntuale corrispondenza in analoga movimentazione dei capitoli del bilancio dello Stato a causa di un reiterato slittamento in avanti delle fasi di impegno e pagamento a favore delle Regioni. Su tale fenomeno si è riferito nella relazione al Parlamento e ai Consigli regionali licenziata lo scorso anno [Deliberazione Sez. Riun. 1/96] cui si fa rinvio.

Per quanto attiene poi alla gestione delle risorse disponibili per la realizzazione di cui agli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge 752, i dati sono quelli riportati nella seguente tabella.

TAB 40/VE

L. 752/86 - GESTIONE ANNI 1986 - 1995

(in milioni)

GESTIONE	RESIDUI PASSIVI INIZIALI	STANZIAMENTO COMPETENZA(*)	STANZIAMENTO CASSA	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI CASSA	IMPEGNI	RESIDUI DA RIPORTARE	RESIDUI PERENTI
ANNO 1986	86.929	195.025	239.047	78.311	147.722	172.872	108.045	3.721
ANNO 1987	110.127	195.322	286.687	91.339	153.829	164.420	110.443	9.818
ANNO 1988	110.063	168.004	265.946	92.652	162.227	159.687	81.020	24.793
ANNO 1989	92.366	181.716	238.844	81.083	145.835	172.511	108.664	10.226
ANNO 1990	107.790	204.672	276.182	70.875	144.893	176.367	132.176	7.080
ANNO 1991	130.335	173.433	303.808	38.564	127.898	160.705	150.552	11.499
ANNO 1992	150.552	165.969	295.527	74.395	183.110	155.480	109.036	13.395
ANNO 1993	170.324	150.905	321.671	61.091	177.272	121.408	98.866	14.284
ANNO 1994	98.262	184.438	282.700	58.807	101.216	122.630	93.013	24.556
ANNO 1995	105.488	237.985	310.474	48.076	96.461	198.177	190.088	15.967
TOTALE GENERALE	1.162.236	1.857.469	2.820.886	695.193	1.440.463	1.604.257	1.181.903	135.339

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Veneto

I suesposti dati consentono un duplice piano di analisi; la prima per valutare quanto delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato al Veneto sia stato effettivamente utilizzato nell'ambito dei programmi agricoli e degli obiettivi definiti con la legge di settore. La seconda per scrutare come la Regione, nel quadro complessivo delle disponibilità - rinvenienti oltreché dalla legge di settore, da risorse proprie e da margini di manovrabilità del proprio bilancio - abbia autonomamente perseguito propri obiettivi di sviluppo e di crescita nel campo della politica agricola, sia con riguardo ai programmi regionali di cui all'art. 3 della 752, sia rispetto al più generale quadro della spesa in agricoltura.

A fronte dei due diversi piani di indagine, mutano altresì i parametri di riferimento sui quali misurare il grado di realizzazione delle politiche. Laddove, nel primo caso, il dato di referenza è rappresentato dalle risorse statali effettivamente trasferite al bilancio regionale; perciò, a venire in considerazione sono le entrate accertate e le riscossioni complessive del periodo 1986 - 1995 con riguardo alle quali occorrerà misurare il grado di utilizzazione per impegni e pagamenti. Nel secondo caso, poiché ad assumerne rilevanza è il piano programmatico deciso dalla Regione medesima con l'approvazione del bilancio e il suo assestamento, i dati della gestione devono rapportarsi al quadro allocativo risultante dagli stanziamenti definitivi di spesa.

Ciò posto, la seguente tabella ricostruisce per il periodo 1986-1995 gli accertamenti e le riscossioni di cassa relativamente ai fondi della legge 752, per confrontarvi i corrispondenti andamenti degli impegni annuali e dei pagamenti complessivi per competenza e residui.

TAB 41/VE

LEGGE 752/86
FINANZIAMENTO E GESTIONE
ANNI 1986 - 1995
(In milioni)

ANNO	ACCERTAMENTI (a)	RISCOSSIONI DI CASSA (b)	IMPEGNI (c)	PAGAMENTI DI CASSA (d)	IMPEGNI / ACCERT. (c) / (a)	PAG. CASSA / RISC. CASSA (d) / (b)
1986	189.578	57.478	172.872	147.722	91,19	257,01
1987	156.227	145.663	164.420	153.829	105,24	105,61
1988	170.163	126.331	159.687	162.227	93,84	128,41
1989	186.991	144.259	172.511	145.835	92,26	101,09
1990	174.268	103.245	176.367	144.893	101,20	140,34
1991	150.061	142.555	160.705	127.898	107,09	89,72
1992	133.335	45.077	155.480	183.110	116,61	0,00
1993	68.583	66.021	121.408	177.272	177,02	268,51
1994	83.095	137.242	122.630	101.216	147,58	73,75
1995	98.089	85.118	198.177	96.461	202,04	113,33
TOTALE	**1.410.390**	**1.052.989**	**1.604.257**	**1.440.463**	**113,75**	**136,80**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Veneto

Gli indicatori di attività, ordinati nella precedente tabella, depongono per un elevato grado di attuazione; la legge di settore si è tradotta infatti in un avvalimento di risorse [impegni] superiore ai trasferimenti accertati [113,7%]; in termini di pagamenti complessivi - perciò di definitiva attuazione dei processi per la realizzazione degli obiettivi - la percentuale si attesta anche in questo caso a livello superiore delle riscossioni di cassa [136,8%].

Il riferimento soprattutto agli ultimi tre anni considerati mostra poi il soccorso di risorse proprie di cassa nel dare copertura alle esigenze di pagamento dei programmi, allorché l'attuazione dei medesimi non ha trovato coincidenza con i tempi dei trasferimenti statali.

La tabella seguente ricostruisce i parametri della velocità di cassa, della capacità di impegno e della capacità di spesa con riferimento alle risorse della legge 752.

TAB 42/VE

LEGGE 752/86
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1986 -1995
(in milioni)

ANNI	CAPACITA' DI SPESA P/Ms	VELOCITA' DI CASSA P/(Rpi+I)	CAPACITA' DI IMPEGNO I/Sco
1986	52,39	56,86	88,64
1987	50,36	56,03	84,18
1988	58,34	60,14	95,05
1989	53,21	55,06	94,93
1990	46,37	50,99	86,17
1991	42,10	43,95	92,66
1992	57,85	59,83	93,68
1993	55,19	60,77	80,45
1994	35,80	45,82	66,49
1995	28,08	31,77	83,27
Totale	**47,70**	**52,07**	**86,37**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Veneto

I dati riportati nella tabella espongono apprezzabili risultati.

La Regione, nel dar corso ai programmi finanziati dalla 752, trasforma annualmente il 52% delle obbligazioni assunte in effettive liquidazioni e pagamenti.

Per altro verso evidenzia una capacità di impegno pari all'86,3% delle risorse annualmente stanziate e una capacità di spesa del 47,7% rispetto alla massa spendibile.

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria

I paragrafi che seguono ricostruiscono i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei programmi comunitari con riferimento ai quadri di sostegno 1989/1993 e 1994/1999. Per ciascuno di essi sono posti a confronto le risorse accertate e riscosse con le corrispondenti utilizzazioni per impegni e pagamenti. Le riscossioni sono indicate per cassa e mettono in evidenza quanto effettivamente corrisposto alla Regione, mentre gli accertamenti rappresentano il credito vantato. Resta da considerare come, per l'effettiva fruibilità delle risorse medesime, il legame gestionale esiga di essere ricostruito con riguardo ai beneficiari finali. Nondimeno, una distinta analisi sui dati riferibili alla gestione del bilancio regionale è necessaria per una rappresentazione valevole a cogliere distinte responsabilità afferenti rispettivamente i vari livelli istituzionali coinvolti negli obiettivi medesimi nonché per individuare dove si annidino con maggiore frequenza e peso finanziario le difficoltà connesse con gli scarti percentuali fra stanziamenti e realizzazioni.

Ciò detto, nell'analisi che segue viene posta separata attenzione ai due successivi Quadri Comunitari di Sostegno [QCS 89/93 - 94/99] con riferimento a ciascuno degli obiettivi in essi compresi e finanziati dai diversi fondi strutturali [FSE, FESR, FEOGA].

Non senza osservare che, a partire dal 1995, a seguito dell'approvazione del QCS '94-'99 e dell'attuazione del Documento Unico di Programmazione, vi è stata la riconversione dell'area regionale interessata all'obiettivo 2 dei fondi a finalità strutturale, la quale è venuta a ricomprendere anche le zone della provincia di Rovigo, la parte centrale della provincia di Venezia, la Bassa pianura veronese, l'area di Monselice, la Bassa pianura padovana e porzioni della restante parte della provincia di Venezia; esclusi, invece, i comuni litoranei orientali e quelli interessati dal Parco Delta del Po, ove sono state ravvisate in prevalenza le condizioni per gli interventi ricompresi nell'obiettivo 5b.

Muta del resto, a partire dall'anno 1994, la normativa comunitaria di riferimento con l'intervento delle decisioni della Commissione delle Comunità europee 20 e 26 gennaio 1994, mediante le quali sono individuate le zone ammissibili all'obiettivo 2 e all'obiettivo 5b.

Ciò posto, è dall'esame dei dati relativi al finanziamento e alla gestione che occorre prendere le mosse per la ricostruzione del quadro di insieme, salvo poi l'opportuno riferimento all'evoluzione delle politiche, nazionali e regionali, nell'interpretazione dei dati medesimi.

4.1. Il QCS 1989 - 1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo

Il presente paragrafo prende in considerazione le risorse destinate agli interventi regionali intesi a combattere la disoccupazione [Obiettivo 3] e a favorire l'inserimento professionale dei giovani nel mondo del lavoro [Obiettivo 4] tramite il programma operativo di formazione avente accesso al Fondo Sociale Europeo [FSE] e cofinanziato sia a livello nazionale, sia con risorse proprie regionali.

Da dire che gli indicati interventi per il periodo 1989-1993 traggono la loro disciplina dal Regolamento CEE 2052/88. Il quadro normativo cambia invece per il periodo successivo [1994-1999] dal momento che il Regolamento CEE 2081/93 per un verso ha riunito nell'obiettivo 3 i precedenti obiettivi 3 e 4, per altro verso ha indirizzato l'obiettivo 4 alla finalità più specifica di "agevolare l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione".

In entrambi i casi, la formazione professionale si propone, nell'ambito delle politiche regionali, come fondamentale strumento di sostegno allo sviluppo, vettore di innovazione tramite la selezione ragionata dei settori ove far convergere risorse operative e finanziarie. Resta poi il collegamento forte, in termini di pianificazione strategica, con l'andamento congiunturale dell'economia del Veneto per i riflessi sul tasso di disoccupazione cui è speculare il livello della domanda di formazione.

Gli indici dell'economia, seppure più favorevoli rispetto ad altre realtà regionali anche del centro-nord, confermano tuttavia a partire dal '92 anche per il Veneto una flessione negativa con un tasso di disoccupazione [rif.to: definizione EUROSTAT] che cresce dal 4,5 % [anno '91] sino al 5,5% del 1993 e al 6,9% del 1994. Nel confronto con

il corrispondente indice nazionale riferito all'anno '94 [10,4] resta il vantaggio di un sistema economico regionale che ha saputo sfruttare la maggiore flessibilità del modello diffuso di piccola impresa. Nondimeno, il trend negativo in termini occupazionali conferma una criticità che desta preoccupazione.

Da osservare a riguardo come gli stessi indici forniti dalla Regione a seguito dell'istruttoria di questa Corte depongano per una evoluzione del mercato del lavoro secondo i connotati propri dei sistemi produttivi maturi, segnati cioè dall'emersione di squilibri qualitativi che si esprimono nella crescente divaricazione fra una domanda differenziata per livelli di formazione e per caratteristiche professionali e da una offerta segnata invece dalla marcata rigidità di figure professionali standardizzate.

Le iniziative regionali rivolte alla formazione si inseriscono in questa linea di azione, in direzione di una più mirata selezione delle fasce di utenza e dei settori strategici. Il che si è coniugato con un aumento di progettualità a partire dal 1990, speculare alla riforma dei fondi strutturali e alla possibilità di fruire dei relativi finanziamenti, mentre per altro verso si è andato intensificando il coinvolgimento operato dalla Regione nei confronti degli enti di formazione, delle Province e delle forze sociali, specie con riguardo alla fase di programmazione.

Una linea di azione che, negli anni più recenti [1995], diviene più incisiva e articolata nel quadro dell'avvio del QCS 1994-1999. Va evidenziato come, sin dal 1990, l'obiettivo regionale sia stato quello di un costante perseguimento della "qualità" nel processo formativo per corrispondere, fra l'altro, ad una caratteristica indispensabile per l'accesso al FSE e perciò attentamente sottoposta a verifica da parte della Regione.

Ciò posto, l'evoluzione dei finanziamenti e della gestione delle risorse, convergenti nell'unitaria progettazione indirizzata alla fruizione dei fondi comunitari di cui agli obiettivi 3 e 4 del FSE, è descritta nella seguente tabella, la quale reca i dati dei rendiconti regionali anni 1991-1995, riportati nel valore totale per somma dei singoli anni e riclassificati per tener conto degli accertamenti in entrata cui porre a confronto impegni e pagamenti nella congiunta considerazione di entrambi gli indicati obiettivi.

TAB 43/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 3 e 4 - F.S.E.
O.C.S. 89 - 93

(in milioni)

TOTALE ANNI 1991 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	105.278	96.971	202.249	STANZIAMENTI	219.238	25.640	244.878
ACCERTAMENTI	98.196	86.398	184.594	IMPEGNI	198.164	25.640	223.804
RISCOSSIONI (cassa)	98.920	27.855	126.775	PAGAMENTI (cassa)	164.405	25.274	189.679
a) RESIDUI INIZIALI	100.884	81.769	182.653	a) RESIDUI INIZIALI	68.920	109	69.029
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	3.908	9	3.917
TOTALE (a) + (b)	100.884	81.769	182.653	TOTALE (a) + (b)	72.828	118	72.946

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

Prima considerazione da fare è sulla mancata coincidenza del complessivo importo del finanziamento accertato in entrata a copertura della spesa di programma; la quale tuttavia - una volta stanziata in parte spesa con riferimento all'importo complessivamente progettato - è stata poi gestita con un buon indice di realizzazione, grazie al sostegno delle risorse proprie regionali.

Ed invero, a fronte del complessivo accertamento in entrata di 184,5 miliardi per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa, comprensivi di mezzi regionali sono contabilizzati per 223,8 miliardi, mentre a 189,6 miliardi ammontano i pagamenti complessivamente effettuati nel periodo, contro riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari pari a 126,7 miliardi.

Ciò significa che la Regione ha impegnato e pagato più di quanto ha ricevuto. Il che spiega anche l'elevato indice di realizzazione desumibile dal rapporto stanziamenti/impegni/pagamenti; tanto più evidente se l'impegnato e il pagato siano confrontati con accertamenti e riscossioni.

Quanto detto si riassume negli indici percentuali del 91,4% e del 77,5% della capacità di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti complessivi del periodo. Qualora poi impegni e pagamenti siano rapportati a quanto accertato e riscosso, la gestione progettuale sopravanza il flusso dei finanziamenti, specie per quanto riguarda le

risorse nazionali di cofinanziamento. Va notato in particolare come, a fronte di una accertamento complessivo di fondi nazionali per 86,3 miliardi, i trasferimenti effettivi dello Stato per quota cofinanziata siano ammontati complessivamente a soli 27,8 miliardi.

Il mancato rispetto dei tempi, nel trasferimento delle risorse da parte dello Stato, rappresenta un grave problema nella realizzazione dei programmi finanziati con i fondi comunitari e nella utilizzazione piena delle relative disponibilità.

Va osservato a riguardo che una parte rilevante delle fonti finanziarie del settore della formazione professionale è di provenienza statale tramite il Fondo di rotazione di cui alla legge 845 del 1978. La ripartizione dei fondi è stata effettuata con deliberazione CIPE, la quale ha costituito il presupposto formale per l'avvalimento a copertura della spesa per gli interventi progettati dalle Regioni. Il fatto è che tale ripartizione è fatta dal CIPE solitamente a fine anno, poco prima cioè del termine ultimo per la loro utilizzazione [entro l'anno medesimo], a pena della loro perdita unitamente a quelli messi a disposizione dalla CEE. Va anche sottolineato che, per il Programma operativo 1991-1993 il cofinanziamento nazionale è stato oggetto di deliberazioni CIPE non coordinate a livello di "obiettivo" in quanto emanate per "fondo" [sulla base di quanto disposto dai vari ministeri competenti della gestione di ciascun fondo], in tempi diversi, anche molto lontani l'una dall'altra. Ciò ha determinato altresì la diversità del tasso di cambio utilizzato per la conversione in lire, rispetto a quanto programmato unitariamente in ECU.

Per fronteggiare le suindicate difficoltà di finanziamento, la Regione ha attivato un meccanismo di anticipazione delle somme da acquisire per cofinanziamento FSE, tramite il quale è stata assicurata la realizzazione degli interventi programmati e che spiega per altro verso l'apprezzabile tasso di utilizzo.

Nondimeno anche per il Veneto - al pari di altre Regioni [v. per Emilia Romagna: Referto al Consiglio regionale, deliberazione Sez riun. 3/97] - va segnalato l'elevato livello del credito maturato nei confronti dello Stato. A tutto l'anno 1995, doveva ancora essere riscossa l'annualità 1995 malgrado l'obbligo a carico della Regione di assumere tutti gli impegni entro il dicembre 93, data questa solo successivamente prorogata.

L'esigenza è allora di assicurare prima di tutto meccanismi più efficienti e rapidi per il trasferimento dei cofinanziamenti nazionali alle Regioni, specie quando si tratti di assicurare l'attuazione di progetti dotati di fattiva operatività.

Sulla base di quanto considerato i risultati gestionali riscontrabili tramite i dati e le certificazioni ufficiali depongono per un efficiente grado di realizzazione gestionale da parte della Regione che a fine 1995 espone pagamenti [186,6 mld] superiori a quanto ricevuto per FSE e per cofinanziamento nazionale [98,9 mld + 27,8 mld = 126,7 mld].

4.1.1. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2

L'obiettivo 2 - inizialmente programmato per il periodo 89-91 e successivamente integrato con l'elaborazione di ulteriori interventi per il periodo 1992-1993 - ha interessato 25 comuni della provincia di Rovigo ed è stato finanziato sulla base di risorse rinvenienti sia dal FESR sia dal FSE. Il finanziamento comunitario complessivo si è tradotto negli stanziamenti di bilancio pari a 28.099 milioni, di cui 24.848 milioni per FESR e 3.251 per FSE.

Quanto alle azioni a contributo FESR, finanziariamente prevalenti, il relativo programma operativo si è articolato in tre assi: 1) sviluppo e rafforzamento del tessuto delle PMI; 2) strutture di sostegno alle attività economiche; 3) ambiente e ripristino dei siti.

Più modeste, in termini di risorse mobilitate, le linee di intervento rinvenienti dal FSE, seppure inclusive di fondamentali strategie per il rafforzamento del tessuto delle PMI. L'articolazione per assi espone azioni mirate a: 1) sviluppo della cultura imprenditoriale con aggiornamento e qualificazione sia a livello tecnico-gestionale dell'impresa, sia per livelli di professionalità meglio spendibili sul mercato del lavoro e nel quadro di facilitazione di una mobilità professionale volta a limitare gli effetti della recessione [Asse 1]; 2) realizzazione di percorsi formativi di riqualificazione professionale [Asse 4].

La seguente tabella espone i dati relativi alla gestione e al finanziamento degli indicati programmi sulla base delle rilevazioni finanziarie rinvenienti dai rendiconti 1991-1995, rappresentate tuttavia globalmente nella somma dei dati dei cinque anni. Da dire poi che nella parte relativa ai finanziamenti, quelli comunitari sono esposti separatamente dalle risorse integrative nazionali, ma sono inclusivi dei contributi FESR e FSE.

TAB 44/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 2 - F.S.E. e FESR
O.C.S. 89 - 93
(in milioni)

TOTALE ANNI 1991 - 1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	28.099	21.505	49.604	STANZIAMENTI	53.164	0	53.164
ACCERTAMENTI	24.386	19.857	44.243	IMPEGNI	47.111	0	47.111
RISCOSSIONI (cassa)	13.671	2.098	15.769	PAGAMENTI (cassa)	15.602	0	15.602
a) RESIDUI INIZIALI	8.331	15.053	23.384	a) RESIDUI INIZIALI	35.387	0	35.387
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	811	0	811
TOTALE (a) + (b)	8.331	15.053	23.384	TOTALE (a) + (b)	36.198	0	36.198

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

I suesposti dati mostrano un livello di realizzazione progettuale inferiore a quello rilevato per gli obiettivi 3 e 4 finanziati per lo stesso periodo dal FSE [v. parag. precedente]. Capacità di impegno e di pagamento rispetto allo stanziamento autorizzato si attestano rispettivamente alle percentuali del 88,6% e del 30,1%. Nondimeno va pure osservato come, a fronte del complessivo accertamento in entrata di 44,2 miliardi per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa siano contabilizzati per un importo superiore [47,1 mld], mentre i pagamenti del periodo risultano di importo all'incirca corrispondente alle riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari [15,6 mld e 15,7 mld].

4.1.2. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b

L'obiettivo 5b è stato finanziato da contributi comunitari rinvenienti da FEAOG, FESR, FSE per un ammontare di risorse complessivamente pari a 150.890 milioni. Da dire che le azioni intraprese hanno subito la lunghezza dei tempi di elaborazione dei programmi per la duplicità dei passaggi deliberativi in sede comunitaria connessi sia al piano regionale di sviluppo, sia al programma Operativo Plurifondo [POP]. Di qui l'esigenza, avvertita dalla Regione, di contrarre le procedure di programmazione ai sensi dell'art. 5 reg. CE n. 2082/93 presentando un Documento Unico di Programmazione.

Le risorse finanziarie mobilitate dal FSE si sono tradotte in uno stanziamento complessivo pari a 15.558 milioni che ha trovato allocazione negli stanziamenti di bilancio del quinquennio 1991-1995. L'articolazione del Programma operativo [Sottoprogramma FSE] 1991-1993 ha coinvolto nel campo della formazione professionale quattro aree considerate strategiche per il recupero socio-economico: 1) diversificazione e orientamento settore agricolo; 2) sviluppo imprenditoriale; 3) turismo; 4) ambiente. I dati fisici consentono di rilevare che nel 1991 e nel 1992 sono stati realizzati rispettivamente 90 e 123 corsi e sono state formate 1.081 e 941 persone. I costi del 1992 sono risultati superiori seppure di poco a quelli del 1991.

Quanto al FESR, i progetti avviati nel periodo sono stati indirizzati ad obiettivi ritenuti essenziali per la trasformazione dell'apparato produttivo in direzione della qualità, dell'innovazione, della formazione professionale avanzata. Il finanziamento mobilitato è ammontato a 62.794 milioni. Nelle aree interessate, a prevalente vocazione agricola, l'azione di sviluppo è stata inquadrata in un disegno strategico rivolto a interagire alla volta di traguardi di competitività. Le misure nelle quali si è articolato il Sottoprogramma FESR sono: 1) Centri di servizio; 2) Studi e Ricerche; 3) Aree attrezzate; 4) Sostegno all'autotrasporto; 5) Polo Tecnologico Agripolis.

La costruzione di una molteplice serie di indicatori fisici e socio-economici consente valutazioni positive in ordine all'impatto delle azioni operative realizzate tramite i contributi rinvenienti dal FEOGA la cui mobilitazione di risorse ha dato luogo ad un ammontare di risorse stanziate in bilancio per complessivi 72.538 milioni che rappresentano la quota più elevata di finanziamento cui ha attinto nel periodo 1989-93 l'obiettivo 5b.

La seguente tabella espone i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei programmi globalmente considerati e riassunti nella somma dei dati rinvenienti dalle rappresentazioni contabili riferibili agli anni 1991-1995.

TAB 45/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 5B - F.S.E. - FESR - FEOGA
Q.C.S. 89 - 93
(in milioni)

TOTALE ANNI 1991 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	149.890	108.067	257.957	STANZIAMENTI	290.560	0	290.560
ACCERTAMENTI	94.975	89.510	184.485	IMPEGNI	171.087	0	171.087
RISCOSSIONI (cassa)	27.016	9.815	36.831	PAGAMENTI (cassa)	77.152	0	77.152
a) RESIDUI INIZIALI	41.729	67.327	109.056	a) RESIDUI INIZIALI	117.569	0	117.569
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	6.207	0	6.207
TOTALE (a) + (b)	41.729	67.327	109.056	TOTALE (a) + (b)	123.776	0	123.776

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

Gli indici di realizzazione non si dispongono su livelli di apprezzabile *performance*. Capacità di impegno e di pagamento si attestano rispettivamente sulla percentuale del 58,7% e 26,4% degli stanziamenti di spesa autorizzati. Rispetto all'importo accertato per finanziamenti comunitari e per integrazione nazionale [94,9 mld + 89,5 mld = 184,4 mld] sono inferiori le somme impegnate [171,0 mld] il che spiega il livello modesto delle riscossioni.

4.2. Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettive 3 e 4

Nuove coordinate di riferimento per la gestione programmata dei fondi strutturali, relativamente al periodo 1994/99, sono fissate con le decisioni della Commissione UE adottate per l'approvazione, rispettivamente, del Quadro comunitario di sostegno per l'intervento del FSE dell'Italia del Centro-nord, obiettivo 3 periodo 1994/99, nonché dei Documenti unici di programmazione relativi all'obiettivo 4 [1994/99], agli interventi strutturali obiettivo 5 [1994/99], agli interventi compresi nell'obiettivo 2.

Con il Regolamento Cee n. 2081/93 il nuovo obiettivo 3 riunisce gli obiettivi 3 e 4 del precedente Regolamento, mentre all'obiettivo 4 è assegnata la finalità di agevolare

l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione.

Le decisioni assunte in sede comunitaria assegnano, sulla base del piano finanziario globale [v. Allegati 4 e 5/VE] finanziamenti complessivi per l'intero periodo 1994-99 pari a circa 480 miliardi di lire per l'obiettivo 3 [240,7 milioni di ECU] e 189,2 miliardi di lire per l'obiettivo 4.

A riguardo dell'obiettivo 3 c'è da dire che i relativi interventi, generalmente intesi al miglioramento qualitativo del rapporto domanda-offerta formativa, si articolano per aree operative rivolte: a) ai non occupati da avviare al lavoro; b) ai disoccupati da ricollocare; c) ad utenze con particolari problemi. Le fasce di utenze si collocano trasversalmente nelle tre aree secondo la logica della ripartizione dei finanziamenti e delle attività per assi funzionali ripartiti a loro volta in sub-assi.

Sono 5 gli assi dell'obiettivo 3; il primo asse è rivolto all'inserimento dei non occupati nel mercato del lavoro e si suddivide in tre sub-assi il cui scopo è: 1) la formazione per giovani con basso o inesistente livello di scolarità; 2) formazione contro il rischio di disoccupazione di lunga durata; 3) formazione per iscritti nelle liste di mobilità ai sensi della legge 223 del 1991. Il secondo asse rivolge l'attività di formazione a favore di soggetti muniti di titolo di studio ma con problemi particolari di inserimento lavorativo. Anche qui, tre sub-assi specificano strategie mirate alle particolari utenze dei giovani usciti dalla scuola dell'obbligo; dei laureati o laureandi sino ai 27 anni di età; ai giovani neo-diplomati [fino a 25 anni di età]. Il terzo asse comprende azioni finalizzate al recupero lavorativo di categorie svantaggiate: immigrati e nomadi; portatori di handicap, tossicodipendenti, carcerati, emarginati. Il quarto asse ricomprende misure specificamente dirette a favore delle donne, mentre nel quinto asse si prevedono specifici percorsi formativi destinati allo sviluppo del sistema della Formazione professionale. La percentuale finanziaria assorbita dai singoli assi si colloca rispettivamente al 31,9%, 43,1%, 9,9%, 7,8%, 7,0%.

Quanto al programma operativo dell'obiettivo n. 4 del reg. CEE n. 2081/93, la relativa formulazione ha costituito per il Veneto una scommessa importante in quanto nei precedenti programmi regionali finanziati dal FSE i relativi interventi erano previsti solo per poche province con la conseguente impossibilità di una pianificazione strutturata per

tutto il territorio veneto. La risorsa umana come chiave e fattore di cambiamento si pone al centro di un modello operativo connaturato strategicamente al contesto economico. Gli interventi programmati si articolano in due assi; il primo rivolto al consolidamento della professionalità di chi opera nella Formazione; l'altro si muove nel campo della promozione di una formazione continua capace di recepire i processi di cambiamento tecnico e organizzativo collegati all'evoluzione in atto nei vari comparti economici.

Le tabelle seguenti riportano i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei programmi di formazione realizzati nell'ambito degli obiettivi 3 e 4, rappresentati sia separatamente per tener conto di analoga separata rendicontazione per ciascuno di essi alla Commissione UE, sia invece nel dato complessivo per attività rientranti in obiettivi non scindibili e che hanno trovato globale contabilizzazione nel bilancio regionale.

TAB 46/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 3 - F.S.E.
Q.C.S. 94 - 99
(in milioni)

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	103.762	83.466	187.228	STANZIAMENTI	187.228	0	187.228
ACCERTAMENTI	69.352	67.812	137.164	IMPEGNI	131.764	0	131.764
RISCOSSIONI (cassa)	16.138	0	16.138	PAGAMENTI (cassa)	41.532	0	41.532
a) RESIDUI INIZIALI	11.000	10.756	21.756	a) RESIDUI INIZIALI	0	0	0
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI			
TOTALE (a) + (b)	11.000	10.756	21.756	TOTALE (a) + (b)	0	0	0

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

TAB 47/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 4 - F.S.E.
O.C.S. 94 - 99
(in milioni)

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	38.713	33.474	72.187	STANZIAMENTI	72.187	0	72.187
ACCERTAMENTI	23.576	18.337	41.913	IMPEGNI	26.666	0	26.666
RISCOSSIONI (cassa)	6.353	0	6.353	PAGAMENTI (cassa)	0	0	0
a) RESIDUI INIZIALI	0	0	0	a) RESIDUI INIZIALI	0	0	0
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI			
TOTALE (a) + (b)	0	0	0	TOTALE (a) + (b)	0	0	0

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

TAB 48/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 3 e 4 - F.S.E.
O.C.S. 94 - 99
(in milioni)

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				**GESTIONE**			
	COMUNITARI	**INTEGRAZIONI NAZIONALI**	**TOTALE**		**COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI**	**MEZZI REGIONALI**	**TOTALE**
STANZIAMENTI	6.075	8.403	14.478	STANZIAMENTI	18.413	0	18.413
ACCERTAMENTI	6.408	8.388	14.796	IMPEGNI	14.668	0	14.668
RISCOSSIONI (cassa)	22.675	25.522	48.197	PAGAMENTI (cassa)	27.943	241	28.184
a) RESIDUI INIZIALI	56.039	162.463	218.502	a) RESIDUI INIZIALI	50.935	460	51.395
b) RESIDUI ELIMINATI	0	1.576	1.576	b) RESIDUI ELIMINATI	12.387	116	12.503
TOTALE (a) + (b)	56.039	164.039	220.078	TOTALE (a) + (b)	63.322	576	63.898

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

Le tabelle 46/VE e 47/VE sopra riportate e relative ai nuovi programmi avviati nell'ambito del QCS 1994-1999 espongono, per i due anni in questione, assenza di riscossioni a titolo di cofinanziamento, mentre di quasi 132 miliardi e di circa 27 miliardi sono stati gli impegni della Regione per la realizzazione degli interventi degli obiettivi 3 e 4, che si sono tradotti in erogazioni di cassa solo per l'obiettivo 3 [41,5 mld].

Relativamente alla gestione congiunta degli obiettivi 3 e 4 la prosecuzione degli interventi già compresi nel precedente QCS si è tradotta in impegni di spesa complessivamente pari a 14,6 miliardi, corrispondenti all'incirca alle risorse accertate per contributi comunitari e cofinanziamenti [14,7 mld] mentre invece assai minori sono state le erogazioni di cassa rispetto ai fondi comunitari e nazionali riscossi [28,1 mld < 48,1 mld]. Un avvio stentato che ancora non offre segnali certi in termini di compiuta messa a regime nell'attuazione degli interventi.

4.2.1. Segue: gli obiettivi 2 e 5b

I Documenti unici di programmazione per gli obiettivi 2 e 5 del Veneto sono stati rispettivamente approvati dalla Commissione CEE il 20 e il 26 gennaio 1994.

In base alla nuova disciplina dei fondi strutturali i finanziamenti degli obiettivi medesimi sono intesi: alla riconversione delle Regioni o parti di Regioni colpite dal declino industriale [ob. 2]; a promuovere lo sviluppo delle zone rurali mediante l'adeguamento strutturale [ob. 5a e 5b].

Quanto all'*obiettivo 2*, va osservato come nel suo ambito siano state ricomprese aree in precedenza incluse nell'obiettivo 5b [v. a riguardo: parag. 4.1.1.]; il relativo finanziamento è stato assicurato, per gli anni 1994 e 1995, dal FESR per 75.278 milioni e dal FSE per 24.249 milioni [v. Allegato 6/VE]. Complessivamente 99.527 milioni di contributi comunitari cui si sono aggiunte risorse per cofinanziamento pari a 126.631 per un totale ammesso a finanziamento di 226.158 milioni. La gestione delle risorse ha riguardato, in gran parte, interventi a favore delle piccole e medie imprese; ove vi sono ricompresi tutti i possibili aspetti di sostegno: dall'aiuto agli investimenti, all'approntamento di sistemi di formazione professionale, all'infrastrutturazione delle aree di insediamento, alla messa in rete dell'impresa tramite collegamenti di trasporto e telematici avanzati, al sostegno alla aggregazioni consortili nel quadro del rafforzamento della concorrenza internazionale. Il programma operativo si articola in cinque assi: 1) Sviluppo e rafforzamento del tessuto produttivo; 2) Ambiente; 3) Marghera e Laguna veneta; 4) Polesine; 5) Risorse umane. Al finanziamento dei suddetti assi contribuiscono tanto il FESR che il FSE con le eccezioni del terzo asse [Marghera e Laguna veneta] finanziato esclusivamente del FESR e del quinto asse [Risorse umane] finanziato

esclusivamente dal FSE. La distribuzione dei finanziamenti comunitari fra i cinque assi corrisponde alle seguenti percentuali: 45,0%, 9,8%, 18,3%, 12,6%, 14,0%, cui si aggiunge uno 0,3% per assistenza tecnica [v. Allegato 7/VE]. La maggior parte delle risorse hanno perciò riguardato il I° Asse e cioè interventi che nel quadro dello sviluppo e rafforzamento del tessuto produttivo si sono poi tradotti in sette misure rivolte specificamente a favore degli investimenti delle PMI industriali, artigiane, turistiche, ai servizi alle imprese, alla promozione turistica, alle infrastrutture per le aree industriali e artigianali, alla formazione professionale.

La seguente tabella espone i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei fondi affluiti sull'obiettivo 2, che figurano in bilancio a partire dall'anno 1994:

TAB 49/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 2 - F.S.E. - F.E.R.S.
O.C.S. 94 - 99

(In milioni)

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	99.527	126.980	226.507	STANZIAMENTI	232.652	0	232.652
ACCERTAMENTI	79.993	93.240	173.233	IMPEGNI	121.960	0	121.960
RISCOSSIONI (cassa)	13.732	16.466	30.198	PAGAMENTI (cassa)	13.307	0	13.307
a) RESIDUI INIZIALI	21.730	35.783	57.513	a) RESIDUI INIZIALI	45.999	0	45.999
b) RESIDUI ELIMINATI	1.136	1.668	2.804	b) RESIDUI ELIMINATI	18.255	0	18.255
TOTALE (a) + (b)	22.866	37.451	60.317	TOTALE (a) + (b)	64.254	0	64.254

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

Dai suesposti dati si ha conferma dell'avvio dei programmi, mediante autorizzazione di spesa per importo superiore al finanziamento atteso per fondi comunitari e integrazioni nazionali. La Regione ha perciò destinato risorse proprie alla realizzazione del programma.

La percentuale di impegno raggiunge il 70,5% di quanto accertato per finanziamenti comunitari e nazionali. I pagamenti complessivi sono il 43,3% di quanto riscosso. Rispetto agli stanziamenti la capacità di impegno è tuttavia del 53,3% mentre la

capacità di pagamento si colloca rispettivamente al 5,6% degli stanziamenti e al 10,6% degli impegni.

Quanto all'*obiettivo 5b*, va intanto osservato che la nuova zona delimitata con decisione 26 gennaio 1994 della Commissione CEE è costituita da 253 comuni. Il finanziamento comunitario previsto per l'intero programma ammonta a 145,61 milioni di ECU, alla cui composizione contribuiscono percentualmente i seguenti fondi: FEOGA-O 45%, FESR 39%, FSE 15%. Quanto alle zone del territorio regionale interessate dagli interventi l'articolazione è: il Bellunese, il Veneto orientale, la Montagna veneta, la Pianura e la Collina centro-veneta, il Rodigino [area del delta del PO]. Carattere comune di queste zone, interessate dall'obiettivo 5b è la debolezza del tessuto imprenditoriale [industriale, artigianale, agricolo] rispetto al resto della Regione; debolezza rinveniente sia dalle caratteristiche dimensionali delle aziende sia dalla struttura occupazionale. L'articolazione progettuale del programma prevede sei assi prioritari rispettivamente indirizzati a: 1) la riduzione del deficit infrastrutturale per lo sviluppo economico [FESR e FEOGA-O]; 2) lo sviluppo e rafforzamento del tessuto produttivo [FESR e FEOGA-O]; 3) la valorizzazione delle risorse turistiche [FESR e FEOGA-O]; 4) azioni per lo sviluppo compatibile e il miglioramento dell'habitat [FESR e FEOGA-O]; 5) il riorientamento e la diversificazione del settore agricolo [FEOGA-O]; 6) le risorse umane [FSE].

Agli Allegati 8, 9, 10, 11, 12 e 13/VE si fa rinvio per quanto concerne i dati relativi alle previsioni progettuali di spesa articolate per anni, per fondi, per tipologie di risorse [pubbliche e private], nonché suddivise per assi e sottoprogrammi.

La seguente tabella espone invece globalmente i dati relativi al finanziamento e alla gestione dell'obiettivo medesimo sulla base dei dati rilevati dai rendiconti della Regione e riferentisi agli anni 1994 e 1995:

TAB 50/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI
OBIETTIVO 5B - F.S.E. - F.E.O.G.A. - F.E.R.S.
Q.C.S. 94 - 99

(in milioni)

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	212.799	159.414	372.213	STANZIAMENTI	393.799	0	393.799
ACCERTAMENTI	148.244	104.095	252.339	IMPEGNI	210.323	0	210.323
RISCOSSIONI (cassa)	58.542	15.775	74.317	PAGAMENTI (cassa)	89.268	0	89.268
a) RESIDUI INIZIALI	151.171	177.347	328.518	a) RESIDUI INIZIALI	205.838	0	205.838
b) RESIDUI ELIMINATI	159	724	883	b) RESIDUI ELIMINATI	57.960	0	57.960
TOTALE (a) + (b)	151.330	178.071	329.401	TOTALE (a) + (b)	263.798	0	263.798

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

L'avvio dell'obiettivo 5b depone per una buona partenza degli interventi desumibile dai dati finanziari. Lo stanziamento in parte spesa è superiore all'accertamento in entrata per contributi comunitari e cofinanziamenti nazionali. Gli impegni si collocano nella percentuale dell'83,3%. Rispetto alle autorizzazioni di spesa la capacità di impegno è pari al 53,3%, mentre i pagamenti, superiori alle riscossioni, rappresentano percentualmente il 22,6% degli stanziamenti di spesa e il 42,4% delle somme impegnate.

Va detto a riguardo che i suesposti dati rappresentano contabilmente l'avvio di un programma sulla cui capacità e efficienza di attuazione si rendono tuttavia necessarie notizie afferenti più anni di gestione.

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d.lgs. 502 del 1992

Le cifre ufficiali mostrano che la spesa per l'assistenza sanitaria - anche nel recente periodo - ha continuato a registrare un'evoluzione non in linea con gli obiettivi e con i vincoli annualmente fissati. I disavanzi gestionali degli anni 1990-1995 - ma non diverso è l'esito del '96 - misurano uno squilibrio che chiama in causa specifici interventi per recuperare margini di copertura annualmente non soddisfatti.

Il processo di razionalizzazione del settore sanitario - del quale momento centrale è stata la riforma attuata con il d.lgs. 502 del 1992 - ha inteso offrire nuove coordinate organizzative per rimediare ad alcune delle cause di disfunzione del sistema, individuate come determinanti dell'evoluzione in crescita della spesa sanitaria di parte corrente; fra queste, in particolare: 1) l'incertezza nei ruoli rispettivamente riservati allo Stato e alle Regioni nel governo e nelle responsabilità; 2) l'assenza di criteri di definizione e controllo dell'offerta sanitaria con conseguenti effetti di "induzione" nei confronti della domanda; 3) modalità di finanziamento di tipo prevalentemente "retrospettivo", indipendente perciò dal grado di efficienza raggiunto e dalle caratteristiche strutturali dell'offerta medesima.

I piani sui quali si è mossa la strategia della riforma si possono riassumere nelle seguenti linee di azione:

a) regolamentazione e disciplina dell'offerta sanitaria mediante definizione delle prestazioni garantite e loro quantificazione tramite parametri capitari corrispondenti a ciascun livello uniforme di assistenza;

b) responsabilizzazione regionale, sul piano organizzativo e finanziario; c) riorganizzazione strutturale sulla base del recepimento di modelli intesi a far leva su meccanismi competitivi e concorrenziali.

A partire dal 1992, la ripartizione del *Fsn* utilizza il criterio di finanziamento misurato su quote capitarie. Con il piano sanitario nazionale 1994-1996 [DPR 1 marzo 1994] tale sistema entra poi "a regime", con l'individuazione dei sei macro-livelli di assistenza.

L'idea di fondo è quella di una definita quantificazione della garanzia assicurata tramite il servizio nazionale, nell'ambito di una compatibilità economico-finanziaria funzionale ad un più rigoroso rispetto dell'art. 81 cost..

Vi si coniuga una responsabilizzazione del livello regionale che in coincidenza con le scelte di autonomia, postula copertura e sostegno di risorse proprie.

A fronte di un più razionale vincolo impresso al bisogno e alla domanda sanitaria, resta la maggiore esposizione dei bilanci regionali ma pure un più diretto coinvolgimento di tale livello nel processo di riorganizzazione, nel quale è la scommessa su un recupero valevole a riassorbire l'esubero di spesa finora registrata rispetto al parametro capitario sul quale è misurato il finanziamento.

Da dire a riguardo che, a fronte del parametro capitario annuale, la media pro-capite - riferita alle Regioni a statuto ordinario - è risultata a consuntivo sempre superiore [v. Corte dei conti, Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali - Sez. riunite: delib. 1/'96]. Il che mette in chiaro il rischio implicato da una ristrutturazione del sistema che, nel porsi l'obiettivo dell'uniformità di accesso, include tuttavia la difficoltà di comprimere spese sopra media, nell'ambito di una logica di ripartizione del FSN che solo ora [art. 1 comma 34, collegato alla finanziaria '97] assume a criterio la popolazione "pesata" mentre all'obiettivo dell'uniformità dei livelli assistenziali rimangono tuttora estranee efficienza, qualità delle prestazioni e logica di costruzione dei costi. Aspetti, questi, rimessi viceversa al circuito virtuoso delle nuove formule organizzative del servizio, tutte giocate sul livello regionale e sulle quali, con specifico riguardo al Veneto si dirà in successivo paragrafo.

5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi

Per restare al quadro generale, c'è da dire che altra incognita non ancora risolta è quella dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio le cui esigenze di ripiano non smettono di trovare soluzioni insufficienti e reiteratamente dilazionate.

A fine novembre '95 [v. Corte dei conti: Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali - Sez. riun. 1/96], risultava di oltre 13.000 miliardi l'onere rimesso ai bilanci regionali per la copertura di debiti riferibili alle gestioni di cui all'art 6, comma 1, della legge 724 del 1994, al netto dei 3.800 miliardi finanziati con mutui della Cassa dd.pp. con onere a carico dello Stato ai sensi di quanto disposto dai dd.ll. iterati e reiterati nel corso del 1995 [100, 219, 320, 409, 509], l'ultimo dei quali convertito con la legge 31 gennaio 1996 n. 34.

L'intento di più puntuale chiarezza sulla esatta situazione debitoria al 31 dicembre 1994 è poi a base della disposizione recata all'art. 2, comma 14, della legge 549 del 1995 che ha previsto l'attribuzione della speciale funzione di commissario liquidatore ai direttori generali delle aziende sanitarie per i definitivi accertamenti e gli atti ricognitivi al 30 aprile 1996 predisposti secondo i criteri individuati dalla Conferenza Stato-Regioni con delibera 8 febbraio 1996.

I relativi esiti costituiscono referenza valevole per il riscontro di congruenza ai fini

dell'ulteriore copertura di debito pregresso da parte dello Stato, la cui disciplina [d.l. 13.12.1996 n. 630 conv. con legge 11.2.1997 n. 21] si discosta in parte dalle regole previgenti. Prima di esaminare le quali, va intanto osservato che, a seguito degli accertamenti e delle verifiche demandate ai commissari, il disavanzo pregresso riferibile alle gestioni liquidatorie - nel consolidamento di debiti, crediti, liquidità, mutui da contrarre o versare - si è rideterminato complessivamente in circa 11.000 miliardi; cifra senz'altro inferiore a quella risultante a fine novembre '95, ma tuttavia ancora assai elevata e a fronte della quale il sostegno offerto dal bilancio dello Stato dovrebbe essere di 5.000 miliardi [art. 1, legge 21/1997] cui va aggiunto l'ulteriore importo corrispondente all'onere finanziario previsto in 450 miliardi e ricadente sugli anni 1998 e 1999 [art. 1 *bis*, legge 21/1997]. Il complessivo importo a carico del bilancio dello Stato è quindi in relazione all'andamento dei tassi di interesse; laddove, una stima a riguardo, seppure approssimativa, consente l'indicazione di circa 3.500 miliardi in aggiunta ai 5.000, per un totale complessivo di 8.500 miliardi.

Oltre tale limite, resta poi la possibilità offerta alle Regioni di ricorrere al credito ordinario in virtù della ormai consueta deroga [leggi 8/90, 334/90, 67/90] ai principi fissati dalla 335 del 1976. A riguardo del rischio, di cui è suscettibile tale sistema di copertura, si è detto in precedenza [parte II]; va tuttavia ancora ricordato come il puntuale rispetto dei limiti qualitativi e quantitativi, fissati dalla legge 335 all'indebitamento, è garanzia per la tutela di un equilibrio che, se per un verso affida consistenti spazi decisionali alla manovra di bilancio, ne assicura poi la coerenza nell'ambito di una compatibilità economica cui è altresì affidato il compito di dare sostegno all'onere per il servizio del debito.

In assenza di una effettiva potestà fiscale, la deroga ai limiti di indebitamento si risolve in un *vulnus* alla garanzia degli equilibri di bilancio, a ricostruire i quali non vi è margine per le Regioni in termini di decisioni sulle entrate.

Ultima considerazione, a riguardo della legge 21 del '97, è per notare come - a differenza di quelle che l'hanno preceduta - sia in questo caso rimessa direttamente al Tesoro la contrazione dei mutui per far fronte al ripiano, la cui erogazione subisce un vincolo di certificazione che prosciuga, anche con riguardo al credito della previgente disciplina, ogni margine di gestibilità rinveniente dall'andamento dei flussi di cassa.

Totalmente a carico dei bilanci regionali è la copertura dei disavanzi pur registratasi nel 1995 e nel 1996.

5.2. I disavanzi 1990/1995 nella gestione dell'assistenza sanitaria in Veneto. Stato attuale dei ripiani con riferimento al saldo delle gestioni liquidatorie

Seppure in estrema sintesi, le suesposte considerazioni offrono lo scenario di fondo rispetto al quale è possibile ritagliare i significati propriamente riferibili alla Regione Veneto.

Da dire a riguardo come l'avvio del processo di riorganizzazione della sanità risenta tuttora dell'irrisolta questione dell'annuale riprodursi di disavanzi gestionali; un fenomeno che, se a livello nazionale desta tuttora consistente preoccupazione, mostra nel caso del Veneto segnali di inversione di tendenza con una flessione del trend annuale di spesa che, a partire dal 1990, realizza in cinque anni un ragguardevole miglioramento dei saldi.

La seguente tabella espone per gli anni 1990/1995 l'andamento di entrate, uscite e disavanzi registrati nella gestione di parte corrente dell'assistenza sanitaria.

TAB 51/VE

GESTIONE ASSISTENZA SANITARIA (Parte corrente)
USCITE, ENTRATE E DISAVANZI
ANNI 1990 - 1995

(in milioni)

ANNO	USCITE (*)	ENTRATE					DISAVANZO
		FSN + quote vincolate	CONTRIBUTI MALATTIA	QUOTE ACCESSO	PROPRIE (*)	TOTALE	
1990	6.435.665	5.071.000			193.665	5.264.665	-1.171.000
1991	7.227.520	5.551.294			6.762.347	6.762.347	-465.173
1992	7.533.534	7.219.704			7.495.378	7.495.378	-38.156
1993	7.548.000	2.880.182	3.765.402	69.601	7.017.903	7.017.903	-440.097
1994	7.517.655	2.684.532	3.942.532		7.005.488	7.005.488	-512.167
1995	7.474.004	2.393.785	4.502.820		7.287.550	7.287.550	-186.454

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

(*) le uscite e le entrate proprie comprendono anche l'attività libero professionale

I suesposti dati mostrano un progressivo miglioramento nella situazione dei disavanzi annuali, il cui importo sin dall'anno 1991 si riduce del 60,2% sino alla flessione complessiva che l'anno 1995 registra rispetto al 1990 [-84,1%].

Permane, seppure non più elevato, tuttavia lo squilibrio fra entrate e spese o, il che è lo stesso, la distanza della spesa media pro-capite dal parametro capitario di finanziamento. Nel 1995 la spesa sanitaria di parte corrente si attesta su 7.474 miliardi. nel confronto con l'anno precedente, si registra perciò un ulteriore decremento [-0,58%] ma la distanza con il parametro capitario fissato a livello nazionale è pari a circa 150-170 mila lire a cittadino [1.532.000 per il 1995 secondo il PSN, circa 1.700.000 in ambito regionale].

La ricostruzione della situazione di disavanzo rinveniente dalle passate gestioni è premessa necessaria al proficuo avvio di una attività di gestione che a partire dal 1995 coinvolge la responsabilità dei bilanci regionali, salvo che per le spese esclusivamente attribuibili a decisioni del livello nazionale. La tabella seguente intende esporre la situazione dei disavanzi che si sono prodotti sino all'anno 1994 e lo stato attuale dei ripiani sino ad oggi realizzati. Da dire che, in questa ricostruzione, il metodo è quello di risalire alle originarie risultanze debitorie di fine novembre 1995, aggiornate in base alle verifiche successive effettuate in sede di ricognizione dei debiti e crediti, dai commissari liquidatori [art.2, 14° comma, legge 549/95] secondo le modalità definite dalla Conferenza Stato-Regioni [8 febbraio 1996] e certificate, per il Veneto, dal Presidente della Regione in data 2 gennaio 1997. Il riferimento della seguente tabella è agli anni 1990/1994, mentre per le gestioni 1987/1989 resta l'attestazione di definitivo ripiano recata nella certificazione predetta.

TAB 52/VE

DISAVANZO - RIPARTIZIONE - RIPIANI - QUOTA RESIDUA

ANNI 1990 - 1994

(In miliardi)

Anno	DISAVANZO			INTEGRAZIONE F.S.N. (a totale carico Stato)	TOTALE DISAVANZO	RIPIANO - Mutui -			RESIDUI DA RIPIANARE		
	a carico dello STATO	a carico della REGIONE	Totale			a carico dello STATO	a carico della REGIONE	Totale	a carico dello STATO	a carico della REGIONE	Totale
1990	977,0	194,0	1.171,0		1.171,0	977,0	194,0	1.171,0			
1991	339,2	169,6	508,8	439,8	947,8	778,2	169,6	947,8			
1992			218,0	487,7	705,7	487,7		487,7			218,0
93-94			680,0	256,0	936,0	256,0		256,0			680,0
Totale	1.316,2	363,6	2.577,8	1.182,7	3.760,5	2.498,9	363,6	2.862,5			898,0
Sopravvenienze attive delle gestioni dei residui											204,0
Revisione partita debitoria al 31.12.1994 da ricognizione straordinaria legge 21/97											26,0
Disavanzi da ripianare, ricognizione legge 21/97											668,0

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

A fronte dell'indicata ricostruzione, riferita alle verifiche dei commissari liquidatori, la pertinente certificazione presidenziale assunta a seguito dell'avvenuta ricognizione offre il quadro del complessivo saldo fra situazioni creditorie e debitorie afferenti gli anni 1987/1994, negativo per soli 668 miliardi.

Quanto ai mutui assunti per la copertura del disavanzo 1987/1994, il relativo ammontare è stato pari a complessivi 4.598 miliardi; di questi, 1.133 miliardi con la Cassa DD.PP. e 3.465 miliardi, con istituti di credito. La ripartizione Stato-Regione ha posto a carico del primo 4.234 miliardi [92%], mentre 364 miliardi [7,9%] sono rimasti a carico del bilancio regionale. Da dire tuttavia che buona parte della quota Stato è comprensiva dei ripiani antecedenti l'anno 1990 [1.734 mld]. Il periodo successivo, che coinvolge anche il bilancio regionale nella partecipazione ai ripiani, registra un complessivo importo di mutui per 2.864 miliardi suddivisi fra Stato e Regione nelle rispettive quote percentuali dell'87,3% e del 12,7%.

Resta la questione relativa all'ulteriore disavanzo accertato in 668 miliardi, a copertura del quale la certificazione presidenziale avvia la procedura di ripartizione fra le Regioni a statuto ordinario [RO] dell'importo dei mutui da assumersi a carico dello Stato.

Dai primi risultati rinvenienti dalle altre Regioni, l'ammontare aggiornato e certificato del debito pregresso delle RO dovrebbe attestarsi definitivamente intorno agli 11.000 miliardi. In questo caso, in attesa della definizione della ulteriore posta di mutui di circa 3.500 miliardi di cui all'art.1 bis della legge 21/97, ciascuna gestione liquidatoria, a fronte dei primi 5.000 miliardi di mutui, otterrebbe un ripiano inferiore al 50%; il che, per il Veneto, verrebbe a tradursi nell'esigenza di dover intanto dare carico della restante parte [circa 330 miliardi], con l'esigenza di reperibilità delle risorse necessarie. Da dire poi che le operazioni di ripiano specialmente previste dall'art.1 bis, a differenza di quelle disciplinate al primo comma della legge medesima, sono pure condizionate - seppure per solo un 10% - al controllo di regolarità contabile delle Delegazioni della Corte dei Conti e perciò destinate a subire i fisiologici tempi di questo tipo di controllo. Occorre perciò mettere in conto l'inevitabile alimentarsi, per questa parte, di nuovo aggravio di interessi passivi.

Il predetto controllo di regolarità non riguarda invece il ripiano previsto all'art.1

della legge medesima laddove per questo caso le erogazioni sono solo subordinate alla speciale procedura ivi prevista.

5.3. La spesa sanitaria di parte corrente in Veneto: A) analisi per categorie economiche

La seguente tabella ricostruisce gli andamenti di spesa sulla base di una disaggregazione economico-funzionale che si avvale dei dati rinvenienti dai rendiconti USL, 4° trimestre, nelle risultanze consolidate dell'anno 1995 [mod. RND 01]. Il sistema di classificazione adottato disaggrega i dati per categorie economiche e per funzioni. Il che consente di scrutinare i due aspetti gestionali di maggior peso con riguardo alla evoluzione della spesa: il personale e l'assistenza ospedaliera. Quanto al personale, il relativo costo assume significati diversi se guardato nella relazione con la spesa corrente complessiva o nella composizione dei fattori di costo dell'assistenza ospedaliera. A riguardo di quest'ultimo aspetto il rinvio è al successivo paragrafo.

TAB 53/VE

SPESA ASSISTENZA SANITARIA (Parte corrente)

CONSOLIDATO USL VENETO - ANNO 1995

(in milioni)

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE								
	AMMINISTRAZIONE E SERVIZI GENERALI	OBIETTIVI PART. DEL PIANO SANITARIO NAZ.: QUOTE INTERGR	TUTELE IGIENICO SAN. AMBIENTE NAT. E DI LAV. VIGILANZA ALIM. NON ANIMALI	PROFILASSI E VIGILANZA VETERINARIA	ASS. MEDICO GEN. PEDIATRICA ED INFERM.DI BASE AMULAT. E DOMIC.	ASS. MEDICO INFERM.SPECIAL AMBULATORIALE E DOMICILIARE	ASSISTENZA OSPEDALIERA	ASSISTENZA FARMACEUTICA	TOTALE
Cat.1 ORGANI ISTITUZIONALI	8.701	—	—	—	—	—	—	—	**8.701**
Cat. 2 PERSONALE DIPENDENTE	217.329	2.746	109.341	56.883	148.975	362.737	2.429.016	—	**3.327.027**
Cat. 3 ACQUISTO BENI E SERVIZI	272.663	23.713	39.112	6.195	639.531	345.332	1.881.168	833.961	**4.041.675**
Cat. 4 TRASFERIMENTI CORRENTI	2.878	—	—	2.589	12.729	8.109	25.669	—	**51.974**
Cat. 5 INTERESSI PASSIVI	12.560	—	—	—	—	—	—	—	**12.560**
Cat. 6 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	8.076	338	3	1	118	19	517	—	**9.072**
Cat. 7 SOMME NON ATTRIBUIBILI	20.978	2.017	—	—	—	—	—	—	**22.995**
TOTALE	**543.185**	**28.814**	**148.456**	**65.668**	**801.353**	**716.197**	**4.336.370**	**833.961**	**7.474.004**

FONTE: rendiconto consolidato USL 1995 - Regione Veneto

Il personale dipendente si conferma nel 1995 come voce economica di maggior peso [dopo quella per beni e servizi] nella composizione della spesa corrente [44,5%]. Da dire che l'importo indicato, pari a complessivi 3.327 miliardi, è riferito a personale in servizio e in quiescenza ed è comprensivo di: stipendi, oneri previdenziali, assistenziali e sociali, competenze accessorie [indennità notturne e festive, indennità di reperibilità ecc.].

In rapporto al corrispondente dato nazionale [41,5%], il risultato regionale è superiore di tre punti percentuali. Da dire tuttavia - e lo si vedrà meglio nel successivo paragrafo - come il peso maggiore della spesa per il personale faccia capo alla gestione ospedaliera che assorbe una percentuale superiore la dato medio nazionale che si colloca invece al 75%. Il che porta a considerare come il livello di spesa in questa categoria economica sia sostanzialmente influenzato dal livello dei servizi e dalla struttura dell'offerta oltreché dalla ricerca di livelli di qualità. Quanto a tale ultimo aspetto, è da notare [SCPS - I° Compendio Statistico SSN - luglio 1996] come il Veneto stia al di sotto della media nazionale quanto a numero di medici per posto letto [0,22/0,32].

Ulteriori considerazioni sono suggerite dalla seguente tabella ove i dati relativi al personale e alle altre categorie economiche sono esposti con riferimento agli anni 1991/1995.

TAB 54/VE

SPESA SANITARIA SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA (Parte corrente)
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

	A	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	**1991**	**%**	**1992**	**%**	**%**	**1993**	**%**	**%**	**1994**	**%**	**%**	**1995**	**%**	**%**
Cat.1 ORGANI ISTITUZIONALI	5.489	0,08	7.135	29,99	0,09	6.869	-3,73	0,09	7.563	10,10	0,10	8.701	15,05	0,12
Cat. 2 PERSONALE DIPENDENTE	3.265.028	45,10	3.341.235	2,33	44,35	3.316.324	-0,75	44,47	3.279.438	-1,11	43,62	3.327.027	1,45	44,51
Cat. 3 ACQUISTO BENI E SERVIZI	3.811.221	52,64	4.036.142	5,90	53,58	3.996.343	-0,99	53,58	4.061.599	1,63	54,03	4.041.675	-0,49	54,08
Cat. 4 TRASFERIMENTI CORRENTI	54.115	0,75	51.242	-5,31	0,68	61.563	20,14	0,83	79.921	29,82	1,06	51.973	-34,97	0,70
Cat. 5 INTERESSI PASSIVI	48.095	0,66	49.030	1,94	0,65	37.705	-23,10	0,51	33.807	-10,34	0,45	12.560	-62,85	0,17
Cat. 6 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	2.249	0,03	3.544	57,58	0,05	3.355	-5,33	0,04	4.485	33,68	0,06	9.073	102,30	0,12
Cat. 7 SOMME NON ATTRIBUIBILI	54.055	0,75	45.206	-16,37	0,60	35.841	-20,72	0,48	50.841	41,85	0,68	22.995	-54,77	0,31
TOTALE	**7.240.252**	**100,00**	**7.533.534**	**4,05**	**100,00**	**7.458.000**	**-1,00**	**100,00**	**7.517.654**	**0,80**	**100,00**	**7.474.004**	**-0,58**	**100,00**

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

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

Nei cinque anni considerati, il personale mantiene una elevata percentuale nella composizione della spesa corrente, seppure l'andamento sia in sostanziale flessione a partire dal 1993, tanto che la nuova impennata di fine 1995 mantiene il dato ad un livello percentualmente inferiore rispetto al 1992 [-0,4%]. Il fatto è che la spesa totale corrente diminuisce nel periodo più che proporzionalmente [-0,7%] rispetto alla pur favorevole evoluzione del costo del personale [-0,4%].

Cresce nel quinquennio in valore assoluto la spesa nell'ambito della categoria economica relativa "all'acquisto di beni e servizi" [cat.3^], mentre è solo apparente la flessione nella categoria 5^, "interessi passivi", ove la minore spesa di 36 miliardi rispetto al 1992 [-73,4%] è frutto in realtà del sistema di contabilizzazione che impone la separazione fra gestioni stralcio e nuove gestioni. Da dire a riguardo che se, per un verso, le gestioni liquidatorie mantengono tutto il peso degli oneri per interessi passivi, d'altro canto lo stesso meccanismo di ripiano - specie quello rinveniente dall'art.1 bis della legge 21/97 - a causa della complessità procedurale induce la previsione di nuovo ricorso ad anticipazioni con ulteriore alimentazione della spesa per interessi passivi.

5.3.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

La seguente tabella ripartisce la spesa corrente degli anni 1991/1995 per obiettivi funzionali. Solo in larga massima tali obiettivi corrispondono ai sei macro livelli sulla cui base avviene il finanziamento per quote capitarie ai sensi del d.lgs. 502/92. C'è da dire inoltre che l'attuale sistema di classificazione non agevola la lettura delle componenti di costo dell'assistenza ospedaliera e delle altre macro funzioni. Quanto alla prima, totalmente scorporata ne è la spesa farmaceutica mentre poi vi risulta compresa la specialistica ambulatoriale per esterni effettuata in ambito ospedaliero. Le osservazioni che seguono mantengono tuttavia significato dal momento che il proposito dell'analisi è di cogliere le tendenze evolutive dei principali fenomeni sulla base di macro aggregazioni, mentre poi con riguardo alla funzionalità sono i dati di struttura e di prestazione ad assumere rilievo.

TAB 55/VE

SPESA SANITARIA SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE (Parte corrente) ANNI 1991 -1995

(in milioni)

		CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE								
		AMMINISTRAZIONE E SERVIZI GENERALI	OBIETTIVI PART. DEL PIANO SANITARIO NAZ.: QUOTE INTEGR	TUTELE IGIENICO SAN. AMBIENTE NAT. E DI LAV. VIGILANZA ALIM. NON ANIMALI	PROFILASSI E VIGILANZA VETERINARIA	ASS. MEDICO GEN. PEDIATRICA ED INFERM.DI BASE AMBULAT. E DOMIC.	ASS. MEDICO INFERM.SPECIAL AMBULATORIALE E DOMICILIARE	ASSISTENZA OSPEDALIERA	ASSISTENZA FARMACEUTICA	TOTALE
A	1991	500.468	70.170	119.396	54.729	611.225	710.930	4.264.534	909.160	7.240.612
y	%	6,91	0,97	1,65	0,76	8,44	9,82	58,90	12,56	100,00
A	1992	532.781	56.655	135.182	61.425	633.267	716.439	4.505.003	892.781	7.533.533
x	%	6,46	-19,26	13,22	12,23	3,61	0,77	5,64	-1,80	4,05
y	%	7,07	0,75	1,79	0,82	8,41	9,51	59,80	11,85	100,00
A	1993	543.070	39.898	133.384	62.066	653.548	687.503	4.562.492	776.039	7.458.000
x	%	1,93	-29,58	-1,33	1,04	3,20	-4,04	1,28	-13,08	-1,00
y	%	7,28	0,53	1,79	0,83	8,76	9,22	61,18	10,41	100,00
A	1994	565.954	38.959	139.717	67.038	704.983	605.983	4.735.212	659.809	7.517.655
x	%	4,21	-2,35	4,75	8,01	7,87	-11,86	3,79	-14,98	0,80
y	%	7,53	0,52	1,86	0,89	9,38	8,06	62,99	8,78	100,00
A	1995	543.185	28.814	148.456	65.668	801.653	716.198	4.336.370	833.961	7.474.305
x	%	-4,02	-26,04	6,25	-2,04	13,71	18,19	-8,42	26,39	-0,58
y	%	7,27	0,39	1,99	0,88	10,73	9,58	58,02	11,16	100,00

FONTE: rendiconti annuali Regione Veneto, spese USL

LEGENDA:

A - Valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

I suesposti dati consentono innanzitutto di notare come decisiva prevalenza, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, assuma quella ospedaliera

A parte l'incidenza sulla spesa corrente, la spesa mantiene negli anni 1991/1995 un trend complessivamente in crescita; ad eccezione della flessione nell'ultimo anno.

Ad influirvi è in primo luogo l'evoluzione del costo del personale che, pur in sostanziale flessione nell'indice complessivo, non di altrettanto diminuisce nel comparto ospedaliero, ove il dato del 1995 mostra una crescita rispetto al corrispondente valore assoluto del 1992.

A fronte di tali risultanze, l'interesse è valutare in quale misura il costo elevato dell'offerta sia in relazione con un livello di qualità per struttura e prestazioni, in correlazione con un tasso di ospedalizzazione influenzato dalla composizione demografica della popolazione come pure dalla mobilità interregionale.

Nella tabella seguente sono i principali indicatori di attività e di prestazione riferiti alle strutture ospedaliere pubbliche. Si tratta di parametri che includono un inevitabile margine di approssimazione legato all'utilizzazione dei medesimi con riferimento al livello di assistenza regionale nel suo complesso, piuttosto che in rapporto alle singole strutture e relativi reparti distinti per disciplina oltre che ad altri fattori di disomogeneità tipici del servizio della sanità.

Di seguito vengono esposti i principali standard richiamati dal d.lgs. 502/92 [art.4], e dalle leggi 537/93, 549/95 e 662/96 [art.1]: a) dotazione media, cioè i posti letto che ciascun ambito territoriale regionale pone a disposizione della popolazione residente, b) degenza media in rapporto al numero dei ricoveri, c) grado di utilizzazione dei posti letto, d) tasso di ospedalizzazione.

TAB 56/VE

ASSISTENZA OSPEDALIERA - INDICATORI DI ATTIVITA'
ANNI 1991 - 1995

ANNI	POSTI LETTO		POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31.12	POSTI LETTO x 1000 abitanti	Giornate Degenza(*) GD	IOM GD / PL al netto day hospital x 365	RICOVERI (residenti) RC(*)	DM GD / RC	TS(**)	ITO (PL al netto day hospital x 365) - GD/RC	IR RC / PL al netto day hospital
	PL	PL al netto day hospital									
1991	30.510		4.405.790	6,92	8.454.447	76%	796.320	10,6	180,7	3,4	26,5
1992	29.855		4.395.261	6,79	8.427.864	79%	826.344	10,2	188,0	2,7	28,2
1993	29.340		4.415.307	6,65	8.313.804	78%	836.646	9,9	189,5	2,9	28,5
1994	28.601		4.422.288	6,47	8.139.177	78%	849.756	9,6	192,2	2,7	29,7
1995	28.075	26.093	4.433.060	6,33	7.697.995	81%	853.710	9,0	192,5	2,5	30,4

FONTE: Assessorato sanità della Regione Veneto

(*) Presenti all'1.1. più ingressi

(**) Riferito ai ricoveri ordinari e day hospital sia pubblici che privati

LEGENDA:

IOM = Indice occupazione media

TS = Tasso spedalizzazione

DM = Degenza media

ITO = Indice turn over

IR = Indice rotazione

Tali indicatori di attività confermano sostanzialmente quanto disposto dalla disciplina di legge vigente. Così per l'occupazione dei posti letto il cui tasso, rispetto a quanto prescritto [75% in media annua], espone risultati più favorevoli coniugandosi con un parametro di degenza media che conferma efficienti livelli operativi che trovano rispondenza nel basso indice di letti vuoti [ITO] e una buona rotazione di pazienti per letto [IR].

Quanto alla dotazione media di posti letto, c'è da dire che il relativo indice migliora nel periodo ma resta oltre il limite richiesto per legge del 5,5%.

Altro aspetto da considerare è l'elevata utilizzazione dei servizi ospedalieri da parte della popolazione residente. A livello nazionale sono 155 i ricoveri ogni 1.000 abitanti presso strutture ospedaliere pubbliche e private [SISTAN - I° Compendio SSN 1991/1995 - luglio 1996]. Il Veneto con l'indice di 192.5 si posiziona alquanto al disopra del valore nazionale. Ad influire sulla domanda ospedaliera non è tanto la struttura demografica della Regione, caratterizzata da un indice di invecchiamento con una presenza di ultra-sessantacinquenni, percentualmente pari a quello della media nazionale [16.4%], quanto il fenomeno della mobilità interregionale, il cui incremento dal lato attivo, depone per un elevato grado di attrazione delle strutture di ricovero del Veneto [per la struttura della popolazione nelle Regioni italiane v. Allegato n.14/VE].

Con riferimento all'anno 1995 la seguente tabella mostra come a fronte dei ricoveri complessivamente effettuati [826.465], ascendano a 70.375 quelli relativi a pazienti non residenti nella Regione [8,5%]. Tale flusso di entrata è rappresentato per il 7,6% da residenti in altre Regioni e per lo 0,9% da residenti all'estero.

La mobilità passiva si attesta viceversa su cifre assai più basse con 30.030 pazienti esportati e con un saldo positivo regionale di oltre 40.000 ricoveri.

La seguente tabella espone, ancora, la direzione verso la quale si è mosso il flusso dei pazienti esportati; laddove in cima alla graduatoria è il Friuli Venezia Giulia con 11.100 ricoveri di cittadini Veneti [36.96%], seguito dalla Lombardia con 6.100 ricoveri [20.31%] e dalla Toscana con 5.570 ricoveri [18.54%]. Molto distanti le rimanenti Regioni.

TAB 57/VE

MOBILITA' OSPEDALIERA

ANNO 1995

RICOVERI IN VENETO		***826.465***		
VENETI	748.649			
ENTRATI	70.375		USCITI	30.030
- Non definiti	4.392			
- Estero	3.049			
- Altre Regioni	62.934			
Piemonte		1.518		510
Valle d'Aosta		113		40
Lombardia		14.734		6.100
Prov. Aut. Bolzano		1.304		1.500
Prov. Aut. Trento		6.858		2.100
Friuli V. Giulia		6.400		11.100
Liguria		705		770
Emilia Romagna		7.735		840
Toscana		1.759		5.570
Umbria		243		100
Marche		978		150
Lazio		2.122		580
Abruzzo		629		100
Molise		144		20
Campania		2.560		150
Puglia		3.749		240
Basilicata		347		30
Calabria		2.341		60
Sicilia		7.986		10
Sardegna		709		60

FONTE: Assessorato sanità della Regione Veneto

5.4. La rimodulazione della rete ospedaliera in Veneto

La Giunta, alla fine del 91, ha predisposto un documento propedeutico alla determinazione di indirizzi per la razionalizzazione del sistema ospedaliero modificativo ed integrativo del P.S.S.R. afferente al triennio 1989 - 1991.

Va ricordato al riguardo come la legge finanziaria 30 dicembre '91, n.412 avesse indicato alle Regioni l'esigenza di un adeguamento della rete ospedaliera. Il Veneto con legge 30.8.93 n.39, ha dato attuazione alla normativa nazionale recependo le indicazioni ivi contenute per l'avvio del processo di riorganizzazione e riqualificazione della rete ospedaliera pubblica e in convenzione. L'obiettivo è quello di un moderno, razionale e qualificato policentrismo ospedaliero, prevalentemente organizzato sulle funzioni di media e elevata assistenza; alla riorganizzazione delle attività interne dei presidi stessi allo scopo di superare le frammentazioni degli stabilimenti e dei servizi ospedalieri esistenti. La legge indica gli strumenti per la realizzazione degli obiettivi.

a) la trasformazione/riconversione degli stabilimenti ospedalieri, non rientranti negli standard nazionali, in strutture di residenti per anziani e/o disabili o in strutture assistenziali o in altre strutture sanitarie o in altre destinazioni;

b) la costituzione di centri di sanità di differente livello organizzativo, in relazione alla popolazione da servire e alle altre strutture esistenti, contestualmente alla riconversione/trasformazione ospedaliera;

c) la verifica e la eventuale revisione delle convenzioni con gli ospedali religiosi, le case di cura private e gli istituti di riabilitazione;

d) l'attuazione del definitivo superamento degli ospedali psichiatrici e delle case di salute.

La legge definisce inoltre, i requisiti del modello ottimale di stabilimento ospedaliero e individua i parametri di dotazione e funzionalità da adottare nella riorganizzazione della rete regionale.

Sul piano procedurale la legge prevede un meccanismo di attuazione individuando nella Giunta l'organo responsabile dell'attuazione.

Una prima attuazione è intervenuta a metà del 1994 con un complesso di atti deliberativi organizzativi per ambito provinciale che hanno definito, per ciascuna delle ex 36 ULSS, le strutture di ricovero, i servizi di diagnosi e cura e le relative dotazioni, nonché le direttive riferite alla riconversione degli ospedali al di sotto dei requisiti minimi.

Nelle stesse delibere è stata altresì delineata la dismissione degli ospedali psichiatrici e delle case di salute, precisati i centri di sanità - differenziati su tre livelli di complessità in relazione alle specifiche realtà zonali interessate dal riordino ospedaliero e individuate alcune residenze sanitarie assistenziali.

In sede di riorganizzazione della rete ospedaliera, la Regione ha dato poi attuazione al D.P.R. 27 marzo '92 recante l' "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria e di emergenza" articolato nell'organizzazione del sistema di allarme sanitario e nell'organizzazione del sistema accettazione ed emergenza medica, individuando gli ospedali sede di pronto soccorso attivo di dipartimento di emergenza; ed inoltre sono stati definiti gli standard regionali sui servizi per gli anziani e per le persone non autosufficienti e per le residenze sanitarie assistenziali.

La seconda fase di attuazione è intervenuta nell'aprile del 1995 a seguito della emanazione della legge regionale 56/94, in attuazione del decreto di riordino n. 502/92, che ha delineato il nuovo assetto degli ambiti territoriali delle ULSS - passate da 36 a 22 - e ha individuato, quali Aziende ospedaliere, gli ospedali di Padova e Verona.

Il quadro normativo sinora delineato si completa con le leggi statali n.537 del 24.12.1993 e n. 724 del 13.12.1994, che hanno definito la dotazione media dei posti letto - da 6 per mille al 5,5 per mille - e stabilito, entro termini perentori, la disattivazione degli stabilimenti ospedalieri inferiori a 120 posti letto. Conseguentemente, la Giunta Regionale ha assunto due deliberazioni per modificare l'assetto della rete di emergenza e le tabelle riguardanti la dotazione ospedaliera delle singole ULSS, comprensive delle prescrizioni di riconversione per gli ospedali di ridotta dimensione.

Infine per completezza di trattazione si segnale l'adozione con legge regionale 3.2.1996, del terzo piano socio sanitario regionale afferente al triennio 1996 - 1998.

5.5. Profili organizzativi di riordino del Servizio Sanitario regionale

Come detto il punto focale di riforma del sistema sanitario nazionale data la fine del 1992 con l'attuazione delle deleghe previste dalla legge 421/92.

Sul versante della riforma il decreto legislativo 30.12.1992, n. 502 "riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art.1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 così

come modificato dal decreto legislativo 7.12.93, n.517, ha configurato un nuovo scenario nazionale incentrato sulle direttrici della aziendalizzazione del sistema e della responsabilizzazione delle Regioni, al fine di rendere più efficienti le ULSS e a porre rimedi ai problemi di finanziamento della spesa sanitaria conseguenti alle precedenti riforme ex legge 833/78.

Il nuovo sistema del servizio sanitario nazionale ha trovato attuazione nella legislazione regionale con le leggi 55 e 56 del 14/9/1994, riferite rispettivamente alle "Norme sull'assetto programmatorio, contabile, gestionale e di controllo delle ULSS e delle Aziende ospedaliere" ed alle "Norme e principi per il riordino del servizio sanitario regionale" [legge di organizzazione e di definizione degli ambiti territoriali delle ULSS].

Relativamente alla legge 55/94 le considerazioni che possono essere svolte attengono all'aspetto programmatorio e alle fonti di finanziamento.

Riguardo al primo, la legge prevede che le scelte di programmazione delle singole Unità Locali Socio Sanitarie e delle Aziende ospedaliere vengano assunte sulla base del piano sanitario nazionale, del piano socio sanitario regionale, nonché su altri atti di programmazione adottati dalla Regione che definiscono le finalità, gli indirizzi e gli obiettivi dell'attività delle ULSS e delle Aziende. Mediante altri strumenti, quali i programma ed i progetti che consistono in una o più azioni definite e collegate a specifici obiettivi, i predetti piani trovano poi concreta attuazione. La legge dispone, inoltre, un sistema di verifica dello stato di attuazione della programmazione allo scopo di garantire con continuità la coerenza fra i contenuti degli strumenti di programmazione e le condizioni esterne alla struttura operativa, sia essa la ULSS o l'Azienda ospedaliera.

Particolare interesse assumono le disposizioni afferenti alle fonti di finanziamento tanto che le ULSS quanto le Aziende ospedaliere, atteso che l'elenco dettagliato delle risorse finanziarie consente di operare ex post una valutazione connessa alla efficacia della previsione programmatoria, soprattutto con riferimento alla possibilità data ai soggetti considerati di contrarre mutui o accedere ad altre forme di credito di durata non superiore ai dieci anni, sia pure previa autorizzazione regionale.

Con la legge 56/94 il legislatore regionale ha inteso regolare con particolare attenzione il rapporto Regione - ULSS - Enti Locali, ovvero il rapporto tra il settore sociale e quello sanitario, mediante l'indicazione di una serie di finalità che investono

diversi aspetti dei quali è opportuno offrire una panoramica riassuntiva.

a) si definisce il quadro istituzionale del servizio sanitario regionale attribuendo all'ente Regione funzioni di programmazione, indirizzo e controllo, nonché di coordinamento nei confronti delle ULSS e delle Aziende ospedaliere. Sempre alla Regione è assegnato il compito di disciplinare i rapporti fra le ULSS, le Aziende ospedaliere, gli Istituti sanitari a gestione pubblica e privata ed i professionisti privati convenzionati attraverso gli strumenti ed i vincoli della programmazione regionale. Alla Giunta, oltre ai compiti di vigilanza sul rispetto delle disposizioni impartite, compete l'adozione del piano socio sanitario soggetto all'approvazione del Consiglio;

b) si individuano, ai sensi dell'art.3, 1° comma, della legge di riforma le Unità Locali Socio Sanitarie definendone altresì gli ambiti territoriali;

c) si individuano negli ospedali di Padova e Verona quelli da costituire in Aziende ospedaliere organizzate sulla base dei principi stabiliti dalla legge di riforma;

d) si disciplinano le principali modalità organizzative e di funzionamento delle ULSS e delle Aziende ospedaliere.

La legge prevede inoltre la partecipazione al processo di programmazione delle Università [mediante la stipula con la Regione di specifici protocolli d'intesa approvati dal Consiglio], e dei Comuni attraverso l'elaborazione dei piani di zona e dei servizi sociali quale principale strumento di integrazione delle attività sanitarie dei molteplici soggetti pubblici e privati coinvolti a vario titolo.

Oltre agli aspetti sino ad ora considerati meritano particolare notazione i principi ed i criteri della nuova organizzazione riconducibili principalmente alla:

- assegnazione ai livelli centrali della ULSS [direzione generale, sanitaria, amministrativa e dei servizi sociali] delle funzioni di direzione strategica con attività prevalentemente di coordinamento e di amministrazione generale;
- attribuzione alle strutture operative [distretto socio-sanitario, dipartimento di prevenzione ed ospedale] di autonomia gestionale e contabile;
- adozione di sistemi di programmazione e di controllo economico delle attività basati sugli strumenti del budget e della contabilità analitica strutturata per centri di costo.

In questo quadro si colloca anche la delineazione delle strutture operative aziendali i cui tratti caratteristici sono individuabili nella piena valorizzazione del modulo

organizzativo distrettuale; nella ridefinizione organizzativa dell'ospedale incentrata sui dipartimenti che potranno essere di tipo funzionale per obiettivi o di tipo strutturale costituiti da divisioni o servizi omogenei, sotto il profilo dell'attività o delle risorse umane e tecnologicamente impiegate o delle procedure operative; attribuzione al dipartimento di prevenzione di una valenza organizzativa configurandolo come struttura operativa complessa con compiti di programmazione, gestione delle risorse, verifica e valutazione dei risultati.

Così come a livello nazionale il triennio 1992/1994 rappresenta, anche per la Regione, il momento normativo di svolta dopo la legge del 1978 [n.833], configurando il nuovo sistema sanitario sulla doppia direttrice: aziendalizzazione del sistema [ULSS ed Ospedali] e responsabilizzazione delle Regioni.

Per quanto riguarda la Regione Veneto, l'esposizione dei principi fondamentali delle leggi di riforma, che seguono una linea già in parte tracciata con la legge regionale 39/1993, consente di affermare che ci si è avviati da subito, quantomeno sul piano degli strumenti giuridici, sulla strada indicata dal legislatore nazionale attraverso le tre opzioni fondamentali che giova riportare:

1) limitazione del ruolo dello Stato che fissa, attraverso il Piano Sanitario Nazionale, gli obiettivi fondamentali e le linee di indirizzo per assicurare condizioni uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale;

2) aziendalizzazione delle strutture sanitarie che assumono forme di funzionamento tipicamente imprenditoriali anche attraverso un sistema di norme generali e di contabilità più vicina al modo delle strutture private [ad esempio si adotta la contabilità analitica e quelle economico patrimoniale e si applica il controllo di gestione];

3) più estesa e penetrante responsabilità nella conduzione del Sistema Sanitario attraverso la definizione dei criteri di finanziamento, la definizione delle tariffe e più in generale delle linee di organizzazione.

La Regione Veneto con i provvedimenti prima indicati e soprattutto con il terzo Piano Socio-Sanitario Regionale, approvato a fine 1995 entrato in vigore agli inizi del 1996 per valere sino al 1988 [legge regionale 3 febbraio 1996 n.5], cerca di coniugare le diverse esigenze perseguendo obiettivi di benessere e salute integrate con una più generale politica del territorio al fine di costruire migliori condizioni per gli utenti.

Per raggiungere questi obiettivi si prevede una progressiva rivisitazione dell'organizzazione attraverso il superamento di tutte le rigidità per arrivare ad un sistema di programmazione improntato alla massima flessibilità e quindi in grado di meglio adattarsi anche alle situazioni contingenti.

E' quindi opportuno segnalare, sia pure sinteticamente, i passaggi strategici del Piano che meglio caratterizzano la scelta fatta dalla Regione.

-art.4 - si prevede la gestione unitaria dei servizi negli ambiti territoriali omogenei anche attraverso convenzioni da stipulare con gli enti locali;

-art.5 - si individua nel distretto socio-sanitario il centro di riferimento dei cittadini per le attività dei servizi sanitari e socio-assistenziali del territorio;

-art.12 - si individuano precise linee strategiche di intervento per garantire massimi livelli di prevenzione;

-artt.14/17 - si precisano i contenuti della programmazione ospedaliera ed il suo dimensionamento;

-art.18 - si precisano i progetti obiettivo e le azioni programmatiche qualificanti;

-artt.20/28 - si individuano le linee di organizzazione della struttura regionale per la finalizzazione agli obiettivi del piano.

In buona sostanza con il terzo Piano regionale si vogliono perseguire alcuni precisi indirizzi operativi, tutti precisati nella legge, che possono essere riassunti nel seguente schema:

a) promozione e tutela della salute attraverso l'attività di prevenzione cura e reinserimento e la contestuale rimozione delle cause di nocività;

b) erogazione di uniformi livelli di assistenza per superare gli squilibri presenti nel territorio regionale;

c) realizzazione della piena integrazione dei servizi sanitari e sociali;

d) miglioramento della qualità dei servizi e dell'utilizzo delle risorse;

e) promozione di attività di collaborazione con strutture pubbliche e private;

f) valorizzazione dei principi di solidarietà;

g) lotta all'emarginazione e miglioramento dei servizi di assistenza per i portatori di handicap e di malattie gravi.

Tutti questi obiettivi devono, nel programma della Regione, portare ad una diminuzione di tutte le cause di mobilità e, nei limiti del possibile, ad una sensibile riduzione del tasso di ospedalizzazione attraverso il più ottimale rapporto tra domanda ed offerta.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

Allegato 1/VE

AVANZO D'AMMINISTRAZIONE 1991-1995

(in milioni)

1991			
DESCRIZIONE	*RESIDUI*	*COMPETENZA*	*TOTALE*
Fondo cassa al 31/12/90	-22.935		-22.935
Riscossioni	1.170.140	10.229.464	11.399.604
Pagamenti	749.953	10.633.450	11.383.403
Fondo cassa al 31/12/91	397.252	-403.986	-6.734
Residui attivi	2.404.696	1.299.514	3.704.210
Residui passivi	932.377	1.710.446	2.642.823
Avanzo netto d'amministrazione al 31/12/91	1.869.571	-814.918	1.054.653
1992			
DESCRIZIONE	*RESIDUI*	*COMPETENZA*	*TOTALE*
Fondo cassa al 31/12/91	-6.734		-6.734
Riscossioni	1.321.975	9.428.360	10.750.335
Pagamenti	1.127.985	9.626.910	10.754.895
Fondo cassa al 31/12/92	187.256	-198.550	-11.294
Residui attivi	2.303.306	1.534.855	3.838.161
Residui passivi	845.524	1.598.789	2.444.313
Avanzo netto d'amministrazione al 31/12/92	1.645.038	-262.484	1.382.554
1993			
DESCRIZIONE	*RESIDUI*	*COMPETENZA*	*TOTALE*
Fondo cassa al 31/12/92	-11.295		-11.295
Riscossioni	1.524.014	18.502.955	20.026.969
Pagamenti	1.211.665	18.808.388	20.020.053
Fondo cassa al 31/12/93	301.054	-305.433	-4.379
Residui attivi	2.287.036	2.807.885	5.094.921
Residui passivi	594.454	3.101.859	3.696.313
Avanzo netto d'amministrazione al 31/12/93	1.993.636	-599.407	1.394.229
1994			
DESCRIZIONE	*RESIDUI*	*COMPETENZA*	*TOTALE*
Fondo cassa al 31/12/93	-4.379		-4.379
Riscossioni	2.901.504	30.041.347	32.942.851
Pagamenti	2.467.209	30.425.922	32.893.131
Fondo cassa al 31/12/94	429.916	-384.575	45.341
Residui attivi	2.167.717	2.349.895	4.517.612
Residui passivi	757.896	2.379.225	3.137.121
Avanzo netto d'amministrazione al 31/12/94	1.839.737	-413.905	1.425.832
1995			
DESCRIZIONE	*RESIDUI*	*COMPETENZA*	*TOTALE*
Fondo cassa al 31/12/94	45.341		45.341
Riscossioni	2.505.197	30.556.799	33.061.996
Pagamenti	2.103.309	30.959.399	33.062.708
Fondo cassa al 31/12/95	447.229	-402.600	44.629
Residui attivi	1.628.466	3.069.244	4.697.710
Residui passivi	604.854	2.654.749	3.259.603
Avanzo netto d'amministrazione al 31/12/95	1.470.841	11.895	1.482.736

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (anni vari)

Allegato 2/VE

LA SPESA REGIONALE PER AMBITI FUNZIONALI DI INTERVENTO
ANNI 1991 - 1995

(In milioni)

IMPEGNI									
AMBITI DI INTERVENTO - per titoli -	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I° SERV. AMMINISTRAZIONE GEN.	312.824	331.659	6,02	336.508	1,46	316.070	-6,07	328.880	4,05
- servizi organi istituzionali	312.824	331.659	6,02	336.508	1,46	316.070	-6,07	328.880	4,05
II° ATTIVITA' PRODUTTIVE (sviluppo economico)	636.687	477.964	-24,93	455.131	-4,78	404.841	-11,05	363.783	-10,14
- agricoltura e alimentazione	395.710	336.229	-15,03	315.659	-6,12	284.764	-9,79	234.330	-17,71
- industria, cooper., artigianato	116.014	73.717	-36,46	85.596	16,11	99.422	16,15	74.748	-24,82
- turismo e commercio	124.963	68.018	-45,57	53.876	-20,79	20.655	-61,66	54.705	164,85
III° SERVIZI DEL TERRITORIO (assetto e utilizzazione)	1.057.291	737.825	-30,22	1.001.184	35,69	820.924	-18,00	950.884	15,83
- urbanistica	4.090	13.602	232,57	9.620	-29,28	5.115	-46,83	3.688	-27,90
- edilizia	62.313	58.172	-6,65	64.385	10,68	64.979	0,92	61.967	-4,64
- trasporti	420.486	437.407	4,02	515.082	17,76	540.380	4,91	565.285	4,61
- ambiente e difesa del suolo	570.402	228.644	-59,92	412.097	80,24	210.450	-48,93	319.944	52,03
IV° SICUREZZA SOCIALE (servizi sociali)	7.826.700	7.163.655	-8,47	8.558.575	19,47	7.593.645	-11,27	8.004.102	5,41
- sanità strutt. e servizi sanitari	7.826.700	7.163.655	-8,47	8.558.575	19,47	7.593.645	-11,27	8.004.102	5,41
V° CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF. TEMPO LIBERO, CACCIA E PESCA (servizi sociali)	265.103	293.745	10,80	269.471	-8,26	218.961	-21,71	208.938	-0,96
- cultura	28.095	60.497	115,33	28.425	-53,01	45.691	60,74	56.720	24,14
- scuola	38.526	44.535	15,60	45.167	1,42	51.928	14,97	53.412	2,86
- formazione professionale	179.777	167.523	-6,82	174.717	4,29	92.404	-47,11	78.461	-15,09
- tempo libero	7.830	11.484	46,67	12.698	10,57	9.391	-26,04	9.940	5,85
- caccia e pesca	10.875	9.706	-10,75	8.464	-12,80	11.547	36,42	10.405	-9,89
VI° ONERI NON RIPARTIBILI	39.891	134.874	238,11	175.963	30,46	191.597	8,88	537.057	180,31
- fondi di riserva	0	0	—	0	—	0	—	0	—
- fondi globali per prov. legislativi reg. in corso di present.	0	0	—	0	—	0	—	0	—
- altri oneri non ripartibili	37.661	41.306	9,68	49.358	19,49	48.399	-1,94	45.284	-6,44
- interv. finanz. con fondi comun. e fondo rotazione per l'attuz. reg. comunit.	2.230	93.568	4095,87	126.605	35,31	143.198	13,11	491.773	243,42
VII° ONERI SERV. DEBITO REG. E DELLE OBBLIG. DI GARANZIA	62.317	343.508	451,23	240.998	-29,84	331.330	37,48	297.540	-10,20
- oneri finanziari	62.317	343.508	451,23	240.998	-29,84	331.330	37,48	297.540	-10,20
TOTALE GENERALE	10.200.813	9.483.230	-7,03	11.037.836	16,39	9.869.368	-10,59	10.691.184	8,33

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (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

Allegato 3/VE

LA SPESA REGIONALE PER AMBITI FUNZIONALI DI INTERVENTO
ANNI 1991 - 1995
(in milioni)

PAGAMENTI DI CASSA									
AMBITI DI INTERVENTO - per titoli -	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I° SERV. AMMINISTRAZIONE GEN.	**281.398**	**299.763**	**6,53**	**321.349**	**7,20**	**290.832**	**-9,50**	**298.717**	**2,71**
- servizi organi istituzionali	281.398	299.763	6,53	321.349	7,20	290.832	-9,50	298.717	2,71
II° ATTIVITA' PRODUTTIVE (sviluppo economico)	**387.710**	**526.474**	**35,79**	**469.121**	**-10,89**	**389.377**	**-17,00**	**378.972**	**-2,67**
- agricoltura e alimentazione	271.058	386.843	42,72	327.471	-15,35	260.585	-20,43	233.339	-10,46
- industria, cooper., artigianato	56.046	82.254	46,76	79.399	-3,47	81.863	3,10	82.948	1,33
- turismo e commercio	60.606	57.377	-5,33	62.251	8,49	46.929	-24,61	62.685	33,57
III° SERVIZI DEL TERRITORIO (assetto e utilizzazione)	**575.791**	**706.408**	**22,70**	**834.468**	**18,13**	**748.555**	**-10,30**	**756.252**	**1,03**
- urbanistica	3.729	8.114	117,59	10.195	25,65	3.838	-62,35	1.992	-48,10
- edilizia	50.336	54.862	8,99	62.905	14,66	62.650	-0,41	89.817	43,36
- trasporti	311.822	383.722	23,06	463.285	20,73	546.922	18,05	478.352	-12,54
- ambiente e difesa del suolo	209.814	259.710	23,78	298.083	14,78	135.145	-54,66	186.091	37,70
IV° SICUREZZA SOCIALE (servizi sociali)	**7.653.294**	**6.886.955**	**-10,01**	**6.796.736**	**-1,31**	**9.155.697**	**34,71**	**7.957.798**	**-13,08**
- sanità strutt. e servizi sanitari	7.653.294	6.886.955	-10,01	6.796.736	-1,31	9.155.697	34,71	7.957.798	-13,08
V° CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF. TEMPO LIBERO, CACCIA E PESCA (servizi sociali)	**207.183**	**258.021**	**24,54**	**288.527**	**11,82**	**192.259**	**-33,37**	**170.203**	**-11,47**
- cultura	19.405	62.423	221,69	35.662	-42,87	49.105	37,70	36.548	-25,57
- scuola	36.450	36.425	-0,07	48.446	33,00	43.013	-11,21	32.213	-25,11
- formazione professionale	143.393	145.700	1,61	179.768	23,38	90.091	-49,88	81.956	-9,03
- tempo libero	5.279	5.741	8,75	7.241	26,13	9.106	25,76	7.323	-19,58
- caccia e pesca	2.656	7.732	191,11	17.410	125,17	944	-94,58	12.163	1188,45
VI° ONERI NON RIPARTIBILI	**37.701**	**38.878**	**3,12**	**106.740**	**174,55**	**118.108**	**10,65**	**133.338**	**12,89**
- fondi di riserva	0	0	—	0	—	0	—	0	—
- fondi globali per prov. legislativi reg. in corso di present.	0	0	—	0	—	0	—	0	—
- altri oneri non ripartibili	37.701	38.428	1,93	43.347	12,80	44.303	2,21	42.496	-4,08
- interv. finanz. con fondi comun. e fondo rotazione per l'attuz. reg. comunit.	0	450	—	63.393	13987,33	73.805	16,42	90.842	23,08
VII° ONERI SERV. DEBITO REG. E DELLE OBBLIG. DI GARANZIA	**73.138**	**297.966**	**307,40**	**333.213**	**11,83**	**254.627**	**-23,58**	**345.560**	**35,71**
- oneri finanziari	73.138	297.966	307,40	333.213	11,83	254.627	-23,58	345.560	35,71
TOTALE GENERALE	**9.216.125**	**9.014.465**	**-2,19**	**9.150.154**	**1,51**	**11.149.455**	**21,85**	**10.040.840**	**-9,94**

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (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

Allegato 4/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FSE - PROGRAMMA OPERATIVO OBIETTIVO 3
PIANO FINANZIARIO GLOBALE REGIONE VENETO
(in milioni)

ASS PRI	OBI POL	AZI	DESCRIZIONE	FSE		PUBBLICO NAZIONALE		ALTRO PUBBLICO		PRIVATO		RICAVI		IMPORTO TOTALE
				IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	
1	4.1		ATT. FORM. Supporto Program. e Gestione	12.400	40	12.400	40	6.200	20					31.000
1	4.2		ASSISTENZA TECNICA Monitoraggio Informatizzazione	3.039	40	3.039	40	1.520	20					7.598
			TOTALE	**15.439**		**15.439**		**7.720**						**38.598**
2	4.1		Riqualificazione o Qualificazione fasce a rischio	6.744	40	6.744	40	3.372	20					16.860
2	4.2		Riqualificazione o formazione continua	53.500	40	53.500	40			26.750	20			133.750
			TOTALE	**60.244**		**60.244**		**3.372**		**26.750**				**150.610**
TOTALE GENERALE				**75.683**		**75.683**		**11.092**		**26.750**				**189.208**

FONTE: D.G.R. Veneto 31.01.1995 n. 373, relazione allegata

Allegato 5/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FSE - PROGRAMMA OPERATIVO OBIETTIVO 4
PIANO FINANZIARIO GLOBALE REGIONE VENETO **(in ECU)**

ASS PRI	OBI POL	AZI	DESCRIZIONE	FSE		PUBBLICO NAZIONALE		ALTRO PUBBLICO		PRIVATO		RICAVI		IMPORTO TOTALE
				IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	
1	3a	1.1	Disoccupati											
		L.D.	senza titolo	12.131.280	45	14.827.120	55							26.958.400
1	3a	1.2	Disoccupati											
			Lunga durata	21.000.000	45	25.666.667	55							46.666.667
1	3a	1.3	C.I.G. e mobilità	1.529.520	45	1.869.413	55							3.398.933
			TOTALE	**34.660.800**		**42.363.200**								**77.024.000**
2	3b	2.1	Uscita obbligo	25.000.000	45	4.078.555	7,3	26.477.000	47,7					55.555.555
2	3b	2.3a	F.P. Laureati	3.500.000	45	4.278.000	55							7.778.000
2	3b	2.3b	F.P. II Livello	18.075.450	45	22.092.217	55							40.167.667
			TOTALE	**46.575.450**		**30.448.772**		**26.477.000**						**103.501.222**
3	3c	3.1	Esclusi sociali	10.831.500	45	13.238.500	55							24.070.000
4	3d	4.1	F.P. Donne	8.665.200	45	10.590.800	55							19.256.000
5	3e	5.1	Assistenza											
			tecnica F.P. Format	7.582.050	45	9.266.950	55							16.849.000
			TOTALE	**27.078.750**		**33.096.250**								**60.175.000**
TOTALE GENERALE				**108.315.000**		**105.908.222**		**26.477.000**						**240.700.222**

FONTE: D.G.R. Veneto 27.07.1994 n. 3448, relazione allegata

Allegato 6/VE

FINANZIAMENTI COMUNITARI (RISORSE)
STANZIAMENTI DI COMPETENZA - PARTE ENTRATA
(in milioni)

OBIETTIVO	FERSR	FSE	FEOGA	ALTRI	TOTALE
Q.C.S. 89/93					
1	24.848	3.251			28.099
2		105.278			105.278
3 e 4 (*)					
4					
5a					
5b	62.794	15.558	72.538		150.890
ALTRI (**)	31.817			1.613	33.430
Q.C.S. 94/99 (***)					
1					
2	75.278	24.249			99.527
3		11.000			11.000
3 e 4 (*)		6.075			6.075
5a			48.173		48.173
5b	80.471	25.013	107.315		212.799
ALTRI (**)		2.250	4.301	4.816	11.367
TOTALE	**275.208**	**192.674**	**232.327**	**6.429**	**706.638**

RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI (RISORSE)
STANZIAMENTI DI COMPETENZA - PARTE ENTRATA
(in milioni)

OBIETTIVO	FERSR	FSE	FEOGA	ALTRI	TOTALE
Q.C.S. 89/93					
1					
2					21.505
3 e 4 (*)					96.971
4					
5a					
5b					108.067
ALTRI (**)					166.631
Q.C.S. 94/99 (***)					0
1					
2					126.631
3					83.466
3 e 4 (*)					8.403
4					33.474
5a					60.733
5b					159.414
ALTRI (**)					44.959
TOTALE					**910.254**

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito di risposta istruttoria

(*) obiettivi non scindibili

(**) programmi di iniziativa comunitaria (PIC)

Allegato 7/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FONDI STRUTTURALI - OBIETTIVO 2
PIANO FINANZIARIO REGIONE VENETO - ANNI 1994 - 1996
(In migliaia di ECU)

	VENETO ASSE/MISURA	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA								PRIVATI	BEI	CECA
			TOTALE	FONDI STRUTTURALI			FONDI NAZIONALI						
				TOTALE	FESR	FSE	TOTALE	STATO	REGIONE	ALTRI			
1	Sviluppo e rafforzamento tessuto produttivo	106.867	102.983	32.080	30.080	2.000	70.903	64.645	3.626	2.632	3.884		
	FESR	102.423	98.739	30.080	30.080		68.659	62.401	3.626	2.632	3.684		
	FSE	4.444	4.244	2.000		2.000	2.244	2.244			200		
2	Ambiente	24.087	17.407	6.553	6.053	500	10.854	8.749	2.105		6.680		
	FESR	22.976	16.316	6.053	6.053		10.263	8.158	2.105		6.660		
	FSE	1.111	1.091	500		500	591	591			20		
3	Marghera e Laguna Veneta	42.632	39.474	13.369	13.369		26.105	17.631	1.579	6.895	3.158		
	FESR	42.632	39.474	13.369	13.369		26.105	17.631	1.579	6.895	3.158		
	FSE												
4	Polesine	27.325	25.022	8.778	7.978	800	16.244	13.789		2.455	2.303		
	FESR	25.547	23.494	7.978	7.978		15.516	13.061		2.455	2.053		
	FSE	1.778	1.528	800		800	728	728			250		
5	Valorizzazione risorse umane	22.222	21.222	10.000		10.000	11.222	8.722	2.500		1.000		
	FESR												
	FSE	22.222	21.222	10.000		10.000	11.222	8.722	2.500		1.000		
6	Assistenza tecnica	607	607	220	100	120	387	267	120		0		
	FESR	340	340	100	100		240	120	120				
	FSE	267	267	120		120	147	147					
	TOTALE GENERALE	**223.740**	**206.715**	**71.000**	**57.580**	**13.420**	**135.715**	**113.803**	**9.930**	**11.982**	**17.025**		
	Misura FESR	**193.918**	**178.363**	**57.580**	**57.580**		**120.783**	**101.371**	**7.430**	**11.982**	**15.555**	**p.m.**	**p.m.**
	Misura FSE	**29.822**	**28.352**	**13.420**		**13.420**	**14.932**	**12.432**	**2.500**		**1.470**		

FONTE: documento unico di programmazione Regione Veneto

N.B. la partecipazione dei fondi strutturali è calcolata rispetto ai costi totali sovvenzionabili

Allegato 8/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FONDI STRUTTURALI OBIETTIVO 5b
PIANO GLOBALE REGIONE VENETO
PREVISIONE ANNUALE DI SPESA - TOTALE

(in ECU)

ANNI	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA												FONDI PRIVATI
		TOTALE PUBBLICO	C.E.				CONTRIBUTO PUBBLICO NAZIONALE							
			TOTALE	FEOGA	FESR	FSE	TOTALE	CONTROPARTITA DEL			STATO	REGIONE	ALTRI	
								FEOGA	FESR	FSE				
1994														
1995	1.935.287	1.578.605	1.506.318	1.465.232	10.298	30.788	72.287	15.131	19.526	37.630	64.387	7.900		356.682
1996	449.736.253	155.521.000	58.969.491	28.290.060	25.777.623	4.901.808	96.551.509	37.929.076	53.326.512	5.295.921	77.296.182	4.409.787	14.845.540	294.215.253
1997	197.462.845	79.573.306	31.971.978	11.856.239	10.275.407	9.840.332	47.601.328	15.119.179	21.256.164	11.225.985	37.948.495	3.737.506	5.915.327	117.889.539
1998	186.080.421	67.844.495	26.501.020	11.928.333	10.337.889	4.234.798	41.343.475	15.211.114	21.385.416	4.746.945	33.054.418	2.337.761	5.951.296	118.235.926
1999	187.205.082	68.254.543	26.661.193	12.000.428	10.400.371	4.260.394	41.593.350	15.303.050	21.514.664	4.775.636	33.254.195	2.351.891	5.987.264	118.950.539
TOTALE	**1.022.419.888**	**372.771.949**	**145.610.000**	**65.540.292**	**56.801.588**	**23.268.120**	**227.161.949**	**83.577.550**	**117.502.282**	**26.082.117**	**181.617.677**	**12.844.845**	**32.699.427**	**649.647.939**

FONTE: documento unico di programmazione Regione Veneto

Allegato 9/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FONDI STRUTTURALI OBIETTIVO 5b
PIANO GLOBALE REGIONE VENETO
PREVISIONE ANNUALE DI SPESA - PARTE FESR (*)

(in ECU)

ANNI	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA											FONDI PRIVATI
		TOTALE PUBBLICO	C.E.				CONTRIBUTO PUBBLICO NAZIONALE						
			TOTALE	FEOGA	FESR	FSE	TOTALE	CONTROPARTITA DEL			STATO	REGIONE	ALTRI	
								FEOGA	FESR	FSE				
1994														
1995														
1996	322.350.779	78.601.646	25.548.923		25.548.923		53.052.723		53.052.723		43.019.700	3.322.079	6.710.944	243.749.133
1997	128.443.292	31.319.465	10.180.176		10.180.176		21.139.289		21.139.289		17.141.551	1.323.708	2.674.030	97.123.827
1998	129.224.320	31.509.910	10.242.079		10.242.079		21.267.831		21.267.831		17.245.784	1.331.757	2.690.290	97.714.410
1999	130.005.342	31.700.350	10.303.982		10.303.982		21.396.368		21.396.368		17.350.014	1.339.806	2.706.548	98.304.992
TOTALE	**710.023.733**	**173.131.371**	**56.275.160**		**56.275.160**		**116.856.211**		**116.856.211**		**94.757.049**	**7.317.350**	**14.781.812**	**536.892.362**

FONTE: documento unico di programmazione Regione Veneto

(*) esclusa l'assistenza tecnica

Allegato 10/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FONDI STRUTTURALI OBIETTIVO 5b
PIANO GLOBALE REGIONE VENETO
PREVISIONE ANNUALE DI SPESA - PARTE FEOGA (*) (In ECU)

ANNI	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA											FONDI PRIVATI
		TOTALE PUBBLICO	C.E.				CONTRIBUTO PUBBLICO NAZIONALE						
			TOTALE	FEOGA	FESR	FSE	TOTALE	CONTROPARTITA DEL			STATO	REGIONE	ALTRI
								FEOGA	FESR	FSE			
1994													
1995	1.806.914	1.450.232	1.450.232	1.450.232									356.682
1996	115.475.809	65.716.953	28.066.062	28.066.062			37.650.891	37.650.891			29.516.295		8.134.596	49.758.856
1997	46.732.258	26.763.313	11.761.008	11.761.008			15.002.305	15.002.305			11.761.008		3.241.297	19.968.945
1998	47.016.423	26.926.052	11.832.523	11.832.523			15.093.529	15.093.529			11.832.523		3.261.006	20.090.371
1999	47.300.590	27.088.793	11.904.039	11.904.039			15.184.754	15.184.754			11.904.038		3.280.716	20.211.797
TOTALE	**258.331.994**	**147.945.343**	**65.013.864**	**65.013.864**			**82.931.479**	**82.931.479**			**65.013.864**		**17.917.615**	**110.386.651**

FONTE: documento unico di programmazione Regione Veneto

(*) esclusa l'assistenza tecnica

Allegato 11/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FONDI STRUTTURALI OBIETTIVO 5b
PIANO GLOBALE REGIONE VENETO
PREVISIONE ANNUALE DI SPESA - PARTE FSE (*) **(in ECU)**

ANNI	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA											FONDI PRIVATI
		TOTALE PUBBLICO	C.E.				CONTRIBUTO PUBBLICO NAZIONALE						
			TOTALE	FEOGA	FESR	FSE	TOTALE	CONTROPARTITA DEL			STATO	REGIONE	ALTRI
								FEOGA	FESR	FSE			
1994													
1995	68.418	68.418	30.788			30.788	37.630			37.630	37.630		
1996	10.862.682	10.155.418	4.882.877			4.882.877	5.272.541			5.272.541	4.289.898	982.643	707.264
1997	21.756.512	20.959.745	9.792.418			9.792.418	11.167.327			11.167.327	8.807.678	2.359.649	796.767
1998	9.370.209	8.939.064	4.215.636			4.215.636	4.723.428			4.723.428	3.765.329	958.099	431.145
1999	9.426.842	8.993.092	4.241.115			4.241.115	4.751.977			4.751.977	3.788.087	963.890	433.750
TOTALE	**51.484.663**	**49.115.737**	**23.162.834**			**23.162.834**	**25.952.903**			**25.952.903**	**20.688.622**	**5.264.281**	**2.368.926**

FONTE: documento unico di programmazione Regione Veneto

(*) esclusa l'assistenza tecnica

Allegato 12/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FONDI STRUTTURALI OBIETTIVO 5b
PIANO GLOBALE REGIONE VENETO
PREVISIONE ANNUALE DI SPESA -ASSISTENZA TECNICA (in ECU)

ANNI	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA											FONDI PRIVATI
		TOTALE PUBBLICO	C.E.				CONTRIBUTO PUBBLICO NAZIONALE						
			TOTALE	FEOGA	FESR	FSE	TOTALE	CONTROPARTITA DEL			STATO	REGIONE	ALTRI
								FEOGA	FESR	FSE			
1994													
1995	59.955	59.955	25.298	15.000	10.298		34.657	15.131	19.526		26.757	7.900	
1996	1.046.983	1.046.983	471.629	223.998	228.700	18.931	575.354	278.185	273.789	23.380	470.289		
1997	530.783	530.783	238.376	95.231	95.231	47.914	292.407	116.874	116.875	58.658	238.258		
1998	469.469	469.469	210.782	95.810	95.810	19.162	258.687	117.585	117.585	23.517	210.782		
1999	472.308	472.308	212.057	96.389	96.389	19.279	260.251	118.296	118.296	23.659	212.056		
TOTALE	**2.579.498**	**2.579.498**	**1.158.142**	**526.428**	**526.428**	**105.286**	**1.421.356**			**129.214**	**1.158.142**	**7.900**	

FONTE: documento unico di programmazione Regione Veneto

(*) esclusa l'assistenza tecnica

Allegato 13/VE

Q.C.S. 1994 - 1999
FONDI STRUTTURALI OBIETTIVO 5b
PIANO DI FINANZIAMENTO PER MISURA PER SOTTOPROGRAMMA REGIONE VENETO
Sottoprogramma: ASSISTENZA TECNICA, MONITORAGGIO E CONTROLLO (in ECU)

MISURA	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA											FONDI PRIVATI
		TOTALE PUBBLICO	C.E.					CONTRIBUTO PUBBLICO NAZIONALE					
			TOTALE	%	FEOGA	FESR	FSE	TOTALE	%	STATO	REGIONE	ALTRI	
7.1. Assistenza tecnica, monitoraggio e controllo	4.000.854	2.579.498	1.158.142	44,9	526.428	526.428	105.286	1.421.356	55,1	1.158.142	263.214		
TOTALE	**4.000.854**	**2.579.498**	**1.158.142**	**44,9**	**526.428**	**526.428**	**105.286**	**1.421.356**	**55,1**	**1.158.142**	**263.214**		

FONTE: documento unico di programmazione Regione Veneto

Allegato 14/VE

STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE AL 1/1/95 DELLE REGIONI ITALIANE

(in percentuale)

REGIONE	POPOLAZIONE PER CLASSI DI ETA'			
	0 -14	15 - 64	65 +	TOTALE
Piemonte	12,0	69,3	18,7	100,0
V. D'Aosta	12,6	70,2	17,2	100,0
Lombardia	13,1	71,1	15,8	100,0
Prov. Aut. Bolzano	17,2	68,6	14,2	100,0
Prov. Aut. Trento	14,5	68,4	17,1	100,0
Veneto	13,4	70,2	16,4	100,0
F.V. Giulia	11,2	68,6	20,2	100,0
Liguria	10,2	66,9	22,9	100,0
Emilia Romagna	10,9	68,3	20,8	100,0
Toscana	11,7	67,7	20,6	100,0
Umbria	12,8	66,6	20,6	100,0
Marche	13,3	66,9	19,8	100,0
Lazio	14,6	70,0	15,4	100,0
Abruzzo	15,6	66,4	18,0	100,0
Molise	16,2	65,3	18,5	100,0
Campania	20,7	67,2	12,1	100,0
Puglia	18,9	67,8	13,3	100,0
Basilicata	18,1	66,3	15,6	100,0
Calabria	19,5	65,0	14,5	100,0
Sicilia	19,3	66,2	14,5	100,0
Sardegna	16,6	69,9	13,5	100,0
ITALIA	**15,1**	**68,5**	**16,4**	**100,0**

FONTE: Ministero della sanità - SISTAN, I° compendio SSN (luglio 1996)

Allegato 15/VE

QUADRO DELL'OFFERTA E DELLE RISORSE IMPIEGATE
CONSOLIDATO REGIONALE ANNI 1991 - 1995 **(in milioni)**

RIEPILOGO ENTRATE									
ENTRATE CORRENTI	**1991**	**1992**	**var%**	**1993**	**var%**	**1994**	**var%**	**1995**	**var%**
Trasferimenti F.S.N.di parte corrente	6.490,40	6.636,82	2,3	6.994,94	5,4	6.715,42	-3,9	6.914,06	2,9
Poste correttive ed altre entrate riscosse direttamente dalle ULSS	234,28	286,71	2,2	313,02	9,8	382,16	2,2	393,98	3,0
Quote fondo comune regionale ex art.69 legge 833/78	6,84	6,84	0,0	6,84	0,0	6,84	0,0	6,84	0,0
Totale entrate correnti	**6.731,52**	**6.930,37**	**3,0**	**7.314,80**	**5,5**	**7.104,42**	**-2,9**	**7.314,88**	**2,9**
ENTRATE CONTO CAPITALE									
Trasferimenti F.S.N. c/capitale diretti alle ULSS	236,44	223,43	-5,5	66,26	-70,3	261,97	2,9	421,19	60,7
Totale entrate conto capitale	**236,44**	**223,43**	**-5,5**	**66,26**	**-70,3**	**261,97**	**2,9**	**421,19**	**60,8**
TOTALE GENERALE ENTRATE	***6.967,96***	***7.153,80***	***2,7***	***7381,06***	***3,2***	***7366,39***	***-0,2***	***7.736,07***	***5,0***

RIEPILOGO SPESE									
SPESE CORRENTI	**1991**	**1992**	**var%**	**1993**	**var%**	**1994**	**var%**	**1995**	**var%**
Consolidato ULSS (conti consuntivi)	6.864,48	7.140,23	4,0	7.041,06	-1,4	7.081,39	5,7	7.034,77	-6,6
gestione accentrata ragionale	363,04	370,11	1,9	393,75	6,4	436,26	10,9	439,24	6,8
Totale spese correnti	**7.227,52**	**7.510,34**	**3,9**	**7.434,81**	**-1,0**	**7.517,65**	**1,1**	**7.474,01**	**-5,8**
SPESE CONTO CAPITALE									
Consolidato ULSS (conti consuntivi)	237,33	223,43	-5,9	67,25	-6,9	355,05	4,3	470,63	3,3
Totale spese conto capitale	**237,33**	**223,43**	**-5,9**	**67,25**	**-6,9**	**355,05**	**4,3**	**470,63**	**3,3**
TOTALE GENERALE SPESE	***7.464,85***	***7.733,77***	***3,6***	***7.502,06***	***-2,9***	***7.872,70***	***4,9***	***7.944,64***	***9,1***

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto