

con l'esigenza di più aggiornati metodi nel governo del bilancio e perciò con una sua adeguata ristrutturazione, valevole a meglio corrispondere al bisogno di conoscenza e di valutabilità delle scelte da adottare nelle politiche di intervento per lo sviluppo e per i servizi.

Nell'ambito della riforma avviata, la legislazione regionale di attuazione diviene elemento decisivo. La scommessa da giocare è nel rispetto dei termini, pena gli interventi sostitutivi.

Quanto ai principi da osservare nel ridisegno delle competenze a livello locale, tre specialmente ne emergono dalla legislazione di principio e da trasporre nell'attuazione. Il principio di sussidiarietà nel duplice significato valevole, in senso orizzontale, con riguardo al rapporto fra pubblico e privato e, in senso verticale, per favorire i compiti delle istituzioni più vicine al cittadino. Il principio di adeguatezza per allocazioni dimensionalmente economiche ed efficaci. Il principio di responsabilità per una attribuzione quanto più possibile organica e integrata.

A stare alle leggi regionali sin qui in gran numero approvate e alle relazioni che le accompagnano, emerge lo stato di difficoltà creatosi a livello regionale a causa dell'obiettivo incertezza del quadro normativo di riferimento, laddove non ancora definito è il riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, mentre ancora non c'è chiarezza sugli aspetti relativi al trasferimento del personale e delle risorse. Di qui, una legislazione regionale che sovente si atteggia a disciplina di indirizzo per le singole materie con riserva di successivi interventi di dettaglio.

Ciò posto, lo stato di attuazione della legislazione regionale, è il seguente. Per quanto riguarda l'agricoltura, tutte le Regioni, ad eccezione del Piemonte hanno recepito il d.lgs 143/97. Quanto al mercato del lavoro [d.lgs 469/1997] 12 Regioni su 15 hanno adottato le relative disposizioni di legge. Mancano all'appello Puglia, Molise e Calabria. Più a rilento l'attività legislativa nel trasporto pubblico ove solo 10 Regioni hanno provveduto, mentre nel caso di Calabria, Campania, Molise e Piemonte è scattato l'intervento sostitutivo del Governo. L'attuazione del d.lgs 112 ha poi costituito, per la sua ampiezza e intersettorialità, un passaggio impegnativo per i legislatori regionali; il che spiega la parziale attuazione. In ogni caso, 13 Regioni su 15 hanno approvato il testo in Giunta; 6 su 15 lo hanno approvato

in Consiglio; la Regione Toscana ha adottato tutte le leggi attuative; la Liguria ne ha adottate 3 su 7.

2. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo e tramite l'applicazione di indicatori di *performance*

Le tabelle seguenti riportano i dati riferiti a stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti di cassa rinvenienti dai dati di bilancio e rendiconto 1997, ove figurano cinque macro-aree nelle quali sono state ricomposte le spese per interventi delle Regioni a statuto ordinario [i dati relativi ai residui iniziali sono riportati nel Volume II - ALLEGATI]. L'esigenza di costruire un quadro di confronto interregionale ha reso necessari alcuni aggiustamenti, partendo da una aggregazione dei dati riferita a settori rappresentati in modo omogeneo nei rendiconti regionali o in altro modo ricostruibili tramite collaborazione degli uffici regionali e ricompattando la parte non omogenea in un'unica macro-area denominata "altri settori".

In particolare, gli "oneri non ripartibili" sono classificati al netto di spese per intervento, le quali per coerenza sono invece inserite nella suindicata macro-area "altri settori".

Nel Volume degli allegati, per ciascuna Regione, la suddetta riclassificazione è esposta per gli anni 1993-1997 con maggiore articolazione.

Con queste precisazioni è l'esame che segue sulla base delle seguenti tre tabelle relative. Per la Campania e la Puglia, che pur sollecitate non hanno inviato il rendiconto '97, è stato necessario ai fini della ricomposizione dei totali riprodurre per stima i dati del 1996.

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1997

(in miliardi)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM. ^(*)	PUG. ^(*)	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	524	478	377	153	496	387	179	220	519	196	141	1.195	421	121	418	6.125
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.684	1.637	402	484	983	548	413	474	1.535	472	95	947	779	800	955	12.228
- Agricoltura e foreste	786	766	242	78	643	351	245	215	314	233	69	628	546	452	599	6.167
- Industria e artigianato	663	332	60	224	206	116	124	126	77	66	11	196	217	136	138	2.692
- Turismo e commercio	148	92	100	29	133	49	38	66	183	98	15	123	16	100	143	1.333
- Altri interventi	87	447	0	153	1	32	6	67	981	75	0	0	0	112	75	2.036
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	1.409	4.021	2.847	595	1.602	1.458	494	433	8.243	710	92	3.465	1.015	331	2.905	27.721
- Trasporti e viabilità	638	2.435	1.503	311	714	526	78	221	1.726	190	32	797	449	221	450	10.291
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	273	421	1.167	108	235	94	49	84	312	98	31	1.103	131	35	473	4.614
- Edilizia	212	727	184	144	443	111	223	114	1.920	105	7	318	174	55	1.587	6.324
- Altri interventi	286	1.339	3	32	210	727	144	214	1.285	317	22	1.247	261	20	395	6.502
IV ^a SERVIZI SOCIALI	8.113	19.446	8.695	3.805	8.868	7.524	1.631	3.328	11.839	2.268	635	10.077	7.552	1.112	4.301	99.186
- Sanità e assistenza	8.113	15.805	8.695	3.732	8.865	7.436	1.588	3.220	11.582	2.241	614	10.077	7.552	1.082	4.201	94.803
- Altri interventi	0	3.641	0	73	3	88	43	100	257	27	21	0	0	30	100	4.383
V ^a CULTURA	539	1.108	234	162	462	315	150	129	1.558	228	65	414	285	183	221	6.053
- Formazione professionale	342	886	110	151	320	138	126	88	464	163	60	241	270	176	129	3.664
- Altri interventi	197	222	124	11	142	177	24	41	1.094	65	5	173	15	7	92	2.389
VI ^a ALTRI SETTORI	0	2.178	753	0	605	74	1	80	3	695	485	0	707	288	0	5.869
TOTALE SETTORI	12.269	29.969	13.318	5.299	13.016	10.306	2.868	4.856	20.717	4.669	1.513	16.098	16.759	2.435	4.800	157.192
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI ^(**)	363	0	693	572	363	1.382	130 ^(****)	10	0	52	20	1.278	355	445	2.400	8.063
TOTALE GENERALE	12.632	29.969	14.011	5.871	13.379	11.688	2.998	4.866	20.717	4.621	1.533	17.376	17.114	2.880	7.200	165.255

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.

^(*) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 sono riportati i dati '96^(**) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)^(****) Dati forniti dalla Regione al netto delle estinzioni di passività

TAB 31/REG

REGIONI																
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO																
ANNO 1997																
(in miliardi)																

IMPEGNI																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM. ^(*)	PUG. ^(*)	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	481	652	350	215	413	373	168	200	435	183	136	1.092	402	116	394	5.610
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.032	1.287	337	209	488	394	170	398	673	284	89	354	283	370	570	6.858
- Agricoltura e foreste	351	492	217	56	295	246	99	172	174	125	64	219	235	271	335	3.351
- Industria e artigianato	514	217	50	58	121	76	56	103	35	58	11	58	32	46	116	1.551
- Turismo e commercio	106	72	70	24	71	44	9	59	129	30	14	77	16	7	73	801
- Altri interventi	61	426	0	71	1	28	6	64	335	71	0	0	0	46	46	1.155
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	937	2.175	1.546	471	956	795	249	397	2.211	414	89	1.477	794	72	978	14.261
- Trasporti e viabilità	501	2.018	820	310	573	503	73	171	1.320	160	32	660	461	54	189	7.845
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	151	267	658	83	131	45	28	52	152	42	29	377	107	7	218	2.347
- Edilizia	111	171	65	50	137	58	80	38	80	28	7	41	132	10	92	1.100
- Altri interventi	174	419	3	28	115	189	68	136	659	184	21	399	94	1	479	2.969
IV ^a SERVIZI SOCIALI	7.860	17.678	8.339	3.664	8.737	7.286	1.583	2.995	10.632	2.124	628	9.741	6.924	1.053	3.549	92.793
- Sanità e assistenza	7.860	14.784	8.339	3.591	8.734	7.204	1.544	2.900	10.449	2.100	609	9.741	6.924	1.023	3.466	89.268
- Altri interventi	0	2.894	0	73	3	82	39	95	183	24	19	0	0	30	83	3.525
V ^a CULTURA	434	869	196	134	400	239	70	117	445	81	64	315	138	71	111	3.664
- Formazione professionale	255	662	77	103	268	106	47	79	230	24	60	185	130	67	49	2.342
- Altri interventi	179	207	119	11	132	133	23	38	215	57	4	130	8	4	62	1.322
VI ^a ALTRI SETTORI	0	23	432	0	390	62	0	44	0	326	485	0	32	181	0	1.975
TOTALE SETTORI	10.744	23.304	11.208	4.673	11.164	9.149	2.240	4.151	14.396	3.412	1.491	12.979	8.573	1.843	5.602	128.161
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI ^(**)	319	0	409	234	135	687	61	****	0	0	7	283	355	89	540	3.136
TOTALE GENERALE	11.063	23.304	11.609	4.907	11.519	9.836	2.301	4.151	14.396	3.419	1.508	13.262	8.928	1.932	6.142	128.297

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.

^(*) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 sono riportati i dati '96^(**) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)^(****) Dati forniti dalla Regione al netto delle estinzioni di passività

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1997

(in miliardi)

PAGAMENTI DI CASSA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM. ^(*)	PUG. ^(*)	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	447	534	334	187	564	359	158	202	390	181	96	985	548	138	366	5.078
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	563	713	325	139	407	433	134	225	414	88	83	243	461	257	407	4.384
- Agricoltura e foreste	305	319	232	27	236	243	71	75	124	49	64	162	407	213	268	2.795
- Industria e artigianato	167	103	46	66	116	81	46	57	33	9	14	23	29	10	50	850
- Turismo e commercio	68	43	47	13	54	81	11	33	20	17	5	53	25	21	68	559
- Altri interventi	23	248	0	33	1	28	6	60	237	5	0	5	0	13	21	680
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	918	2.401	1.043	401	706	846	240	356	1.569	229	56	1.743	820	93	482	12.588
- Trasporti e viabilità	519	2.021	660	300	438	535	74	160	746	137	33	618	383	61	191	6.876
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	120	143	272	26	90	42	27	13	126	16	9	365	81	12	137	1.479
- Edilizia	108	210	109	49	124	55	69	36	82	23	6	45	148	12	92	1.168
- Altri interventi	171	312	2	26	54	214	70	147	615	53	8	715	208	8	462	3.065
IV ^a SERVIZI SOCIALI	7.490	17.369	8.065	3.490	8.692	7.258	1.558	2.756	10.715	2.086	611	8.967	6.103	882	3.540	89.582
- Sanità e assistenza	7.490	14.904	8.065	3.444	8.689	7.201	1.520	2.657	10.584	2.080	600	8.967	6.103	871	3.462	86.637
- Altri interventi	0	2.465	0	46	3	57	38	99	131	6	11	0	0	11	78	2.945
V ^a CULTURA	383	555	176	48	334	188	64	84	287	19	32	148	141	129	73	2.662
- Formazione professionale	232	370	76	40	217	82	36	47	112	4	28	20	135	128	23	1.550
- Altri interventi	151	185	100	9	117	106	28	37	175	15	4	128	6	1	50	1.112
VI ^a ALTRI SETTORI	0	23	275	0	390	33	0	48	0	69	0	0	59	182	0	1.079
TOTALE SETTORI	9.401	21.880	10.218	4.266	10.893	9.897	1.154	3.671	13.384	2.464	478	12.084	7.932	1.681	5.268	116.873
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI ^(**)	367	0	404	232	121	649	48	2	0	7	17	283	405	92	518	3.145
TOTALE GENERALE	10.168	21.880	10.622	4.498	11.014	9.746	1.202	3.673	13.384	2.471	495	12.369	8.337	1.773	5.786	119.018

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.

^(*) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 sono riportati i dati '96^(**) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)^(***) Dati forniti dalla Regione al netto delle estinzioni di passività

L'analisi delle politiche tramite le suesposte tabelle consente alcune considerazioni di carattere generale.

La distribuzione allocativa delle risorse nelle macro-aree di spesa - considerata al netto di quanto destinato a sanità e assistenza sociale - assegna a ciascuna di esse un peso percentuale che è qui di seguito ricostruito [TAB 33/REG] con riguardo alla misura percentuale delle obbligazioni assunte per ciascuna macro-area, nonché il rispettivo contributo percentuale al totale dei pagamenti di cassa.

TAB 33/REG

PERCENTUALE DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE (al netto sanità e assistenza sociale)			
ANNO 1997			

	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI (Cassa)
	% su totale	su totale	% su totale
Amministrazione generale	10,56	17,33	19,31
Attività produttive	21,08	21,18	18,58
Servizi del territorio	47,81	44,06	47,88
Cultura sport istr. tempo libero	10,44	11,32	10,13
Altri interventi	10,12	6,10	4,10
TOTALE (netto sanità)	100	100	100

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

I servizi al territorio, oltre al peso percentuale in termini di autorizzazioni di spesa, mostrano di tenere la posizione percentualmente privilegiata rispetto alle altre aree di intervento anche in termini di impegni e pagamenti di cassa. Va tuttavia osservato che nell'area medesima figurano stanziamenti e gestione del sistema dei trasporti, un settore che assorbe quasi il 40% dell'area territorio ed è caratterizzato da una tipologia di spesa quasi totalmente destinata a trasferimenti. Non a caso in questo settore gli impegni ascendono al 76,23% degli stanziamenti e i pagamenti di cassa non sono da meno [66,82%]. Se considerata al netto della gestione trasporti, l'area territorio rispetto ad un peso previsionale del 27,46%, riduce poi il margine di composizione nell'ambito della

spesa impegnata al 20,15% e ulteriore perdita di peso percentuale sconta nei pagamenti di cassa [18,75%].

Ulteriori e diverse considerazioni sono poi da fare con riguardo alla realizzazione degli interventi e alla capacità attuativa riscontrabile sulla scorta dai dati di gestione.

Rispetto ad una spesa per interventi [macro-aree 1-6 - TAB 30, 31, 32/REG] progettata a livello di comparto regionale [RSO] per 157.192 miliardi, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per 125.157 miliardi mentre risultano pagamenti complessivi di cassa per 115.873 miliardi.

Nel raffronto fra autorizzazioni di spesa e realizzazione di interventi o prestazione di servizi, il 79,6% è la percentuale utilizzata tramite gli impegni di spesa assunti nell'esercizio. Ancor più flettono i pagamenti [73,7%]; espressi poi con riguardo alla massa spendibile [185.232 mld - v. ALLEGATI] segnano la percentuale del 62,0%.

Maggiore significatività assume tuttavia il rapporto percentuale stanziamenti/impegni/pagamenti se esaminato al netto della spesa per sanità, assistenza e servizi sociali, le cui caratteristiche peculiari giustificano andamenti diversi da quelli che contrassegnano gli altri interventi. Così depurata, la spesa regionale complessiva espone per gli impegni [32.364 mld] la percentuale del 55,8% rispetto al dato degli stanziamenti [58.006 mld], mentre i pagamenti di cassa [26.291 mld] realizzano solo il 45,3% se riferiti al solo dato di competenza; se riferiti alla massa spendibile [78.250 mld] la capacità di spesa si attesta al 32,9%.

L'analisi delle macro-aree, nelle quali sono articolate le attività, consente di evidenziare i rispettivi gradi percentuali di realizzazione, laddove, se per l'amministrazione generale impegni e pagamenti di cassa rappresentano il 91,6% e l'82,9%, molto diverso è l'assorbimento effettivo di risorse in termini di attività produttive [56,1% impegni/stanziamenti, 39,9% pagamenti/stanziamenti], servizi del territorio [51,4% e 45,4%] e cultura [60,5% e 43,9%]. Quanto alle attività nel campo sociale, la presenza quasi totalitaria delle spese per assistenza sanitaria, caratterizzata da prevalenza di trasferimenti correnti, dà ragione della elevata percentuale di spesa impegnata e erogata [93,5% e 90,3%].

Alle suesposte considerazioni di insieme segue nei successivi paragrafi l'analisi dettagliata rivolta a specifici settori: agricoltura, industria, trasporti, formazione e assistenza sanitaria, a ciascuno dei quali è rivolto specifico approfondimento.

3. Agricoltura

3.1. La riforma del settore: il d.lgs. 143 del 1997 e la legislazione regionale di recepimento

Il settore dell'agricoltura è stato il primo comparto di spesa regionale oggetto della riforma in senso federalista attraverso le disposizioni recate dal d.lgs. n.143 del giugno 1997, emanato in attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997.

Infatti l'art.11, comma 2, del d.lgs. n.112 del 1998, pur ricomprendendo nel settore dello sviluppo economico anche il comparto in oggetto fa poi per esso espresso rinvio alle disposizioni contenute nel d.lgs. n.143, ritenuto pertanto, idoneo a dare esaustiva attuazione alla legge 59.

Detta normativa si configura come la prima tappa di una riforma organica del settore che avrebbe dovuto poi completarsi entro il 31 dicembre 1997 attraverso l'emanazione, in attuazione dell'art. 7, comma 1, della legge 59, di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'individuazione delle risorse e dei beni da trasferire alle Regioni nonché attraverso il riordinamento delle strutture centrali e periferiche con l'adozione, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d) e dell'art. 7, comma 3, della legge 59, di uno o più regolamenti.

A tutt'oggi tale disegno non è stato ancora attuato da parte statale laddove sul fronte regionale al recepimento del d.lgs. n.143/1997 hanno provveduto Abruzzo [l.r. 21 aprile 1998 n. 25]; Basilicata [l.r. 5 giugno 1998 n.18]; Calabria [l.r. 7 aprile 1998 n. 9]; Emilia - Romagna [l.r. 30 maggio 1997 n. 15]; Lazio [l.r. 8 aprile 1998 n. 12]; Liguria [l.r. 3 aprile 1998 n. 16]; Lombardia [l.r. 4 luglio 1998 n. 11]; Marche [l.r. 27 luglio 1998 n. 24]; Molise [l.r. 4 agosto 1998 n. 15]; Puglia [l.r. 2 aprile 1998 n. 11]; Toscana [l.r. 6 febbraio 1998 n. 9]; Umbria [l.r. 2 aprile 1998 n. 10] e Veneto [l.r. 10 luglio 1998 n. 23]. Manca solo il Piemonte, dove il disegno di legge presentato dalla Giunta [p.d.l. n. 392/1998] non riesce ancora a superare l'esame delle competenti commissioni consiliari.

Alcune normative regionali, nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla legge 59/1997, in particolare quello di sussidiarietà, individuano con precisione l'ambito delle funzioni riservate alla competenza della Regione e quello delle funzioni conferite agli Enti locali [Province, Comuni, Comunità montane] [vedasi l.r. Lombardia n. 11/1998; l.r. Calabria n. 9/1998; l.r. Emilia - Romagna n. 15/1997].

Particolare rilevanza viene attribuita all'esigenza di unitario esercizio a livello regionale delle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza, e di gestione del sistema informativo di supporto, [vedasi, a titolo esemplificativo, art. 4 l.r. Toscana n.9/1998; art. 4 l.r. Umbria n. 10/1998; art. 3 l.r. Lombardia n. 11/1998; art. 3 l.r. Puglia n. 11/1998; art. 3 l.r. Basilicata n. 18/1998].

Per quanto concerne le funzioni non riservate alla Regione, la scelta prevalente è quella di privilegiare l'ambito sovracomunale demandandone l'esercizio alle Province e alle Comunità montane, limitando entro ristretti ambiti operativi le competenze assegnate ai Comuni [in particolar modo di certificazione della qualità di operatore agricolo].

La maggior parte delle normative regionali hanno tuttavia preferito rimettere a successivi provvedimenti l'individuazione delle specifiche funzioni da attribuire agli Enti locali [art. 4 l.r. Lazio n. 12/1998, art. unico l.r. Liguria n. 16/1998, art. 3 l.r. Toscana n. 9/1998, art. 2 l.r. Puglia n. 11/1998], in attesa dell'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento delle risorse e dei beni alle Regioni previsti dal citato art. 4 del d.lgs. 143/1997.

Ne consegue che il disegno federalista anche nel settore in esame attende di passare dal piano normativo alla concreta realizzazione assicurandosi comunque la stretta compartecipazione delle Regioni alla determinazione delle scelte politiche fondamentali.

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

Il quadro finanziario delle risorse assegnate dallo Stato alle Regioni per l'agricoltura nel 1997 è stato caratterizzato da un ulteriore intervento di sostegno ad integrazione del plafond di 1.130 miliardi che, ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge 28 dicembre 1995

n. 549, costituisce la parte vincolata agli interventi nel settore del gettito dell'accisa sulla benzina per autotrazione.

L'art. 14, comma 4, della legge 23 maggio 1997 n. 135, di conversione del d.l. 25 marzo 1997 n. 67, recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione" autorizza, in attesa dell'approvazione della nuova legge pluriennale, la spesa di 517 miliardi, utilizzando l'accantonamento iscritto in tabella B allegata alla legge finanziaria 1997 relativo al Ministero per le politiche agricole; si fa rinvio, per quanto concerne le finalità e le modalità di riparto, alle disposizioni contenute nel decreto legge 20 settembre 1996 n. 489, convertito dalla legge 5 novembre 1996 n. 578 che ha autorizzato una spesa di pari ammontare per l'anno 1996.

Al riparto di detto plafond ha successivamente provveduto il C.I.P.E. con la deliberazione 26 giugno 1997 n. 96 destinando alle Regioni:

- 87.950 miliardi alle Regioni per la copertura finanziaria dei mutui di miglioramento fondiario contratti in applicazione dell'art.18 della legge 27 dicembre 1977 n. 984;

- 147 miliardi per la realizzazione di programmi interregionali che, ai sensi del comma 2 della delibera, il Ministero per le politiche agricole deve sottoporre alla Conferenza Stato - Regioni dandone successiva comunicazione al C.I.P.E.

La seguente tabella [TAB 34/REG] riporta i dati della predetta ripartizione, e la successiva tabella [TAB 35/REG] illustra i settori individuati per l'elaborazione dei programmi interregionali:

TAB 34/REG

L. 135/1997 - DELIBERA C.I.P.E. 26.6.1997 n.96	
	(in lire)

Piemonte	4.207.192.319
Liguria	5.919.934.049
Veneto	25.243.736.883
Emilia - romagna	18.400.215.922
Toscana	10.184.666.499
Umbria	3.859.295.317
Marche	4.344.069.200
Abruzzo	2.860.851.802
Molise	1.004.024.804
Campania	6.956.990.421
Puglia	4.455.268.693
Basilicata	
Calabria	513.754.091
TOTALE	87.950.000.000

FONTE: C.I.P.E.

TAB 35/REG

RIPARTO FONDI PER PROGRAMMI INTERREGIONALI - C.I.P.E.	
INDIVIDUAZIONE SETTORI	
	(in miliardi)

SETTORI	IMPORTO
Agricoltura e qualità	38
Assistenza tecnica nel settore zootecnico	34
Comunicazione ed educazione alimentare	15
Sistema di interscambio tra sistemi informativi ed adeguamento dei sistemi regionali	15
Promozione commerciale	15
Ristrutturazione del sistema delle statistiche agricole nazionali e regionali	10
Prove varietali	3
Supporti settore floricolo	5
Promozione servizi orientati allo sviluppo rurale	3
Formazione ed aggiornamento dei tecnici e dei divulgatori agricoli ed eventuale impiego	3
Assistenza tecnica ad attività di studio e ricerca	2
Individuazione e trasferimento delle innovazioni in agricoltura	4
TOTALE	147

FONTE: C.I.P.E.

Complessivamente dunque le risorse affluite al settore nel 1997 si attestano sullo stesso livello del 1996 secondo una logica di intervento che, in mancanza della nuova normativa organica che occupi lo spazio lasciato vacante dall'esaurirsi della efficacia della legge 752 del 1996, appare incapace di modulare il nuovo canale fiscale di finanziamento rappresentato dall'accisa sulla benzina in rapporto agli effettivi fabbisogni proiettati in un arco temporale medio - lungo.

Tale logica appare confermata anche nel 1998 con la legge 2 dicembre 1998 n. 423 recante "Interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico" il cui art. 1, comma 3, autorizza, ad integrazione delle risorse di cui all'art. 3, comma 8 della legge 549/1995, un'ulteriore spesa di 391 miliardi destinata, tra l'altro, al finanziamento dei programmi interregionali o azioni comuni adottati dalle Regioni e alla copertura delle rate dei mutui di miglioramento fondiario contratti dalle Regioni ai sensi del citato art. 18 della legge 984/1977.

Detta spesa viene coperta mediante utilizzo di quota-parte dell'accantonamento [446 miliardi] iscritto in tabella B allegata alla legge finanziaria 1998, relativo al Ministero per le politiche agricole.

E' in corso di registrazione la relativa delibera C.I.P.E. di riparto di detto finanziamento.

Occorre sottolineare che sempre nel corso del 1998 il Governo con il d.lgs. n. 173 del 30 aprile 1998, ha dato attuazione alla delega recata dall'art. 55, comma 14, della finanziaria 1997 per il contenimento dei costi di produzione, l'accrescimento della competitività, il rafforzamento strutturale delle imprese, l'accelerazione delle procedure di utilizzo dei fondi Comunitari.

Tale decreto legislativo è significativo in quanto rappresenta, di fatto, l'unico provvedimento interessante in modo organico il settore agro-alimentare che sia stato emanato dopo la legge 752/1986 anche se esso necessita, per la sua attuazione, di atti ministeriali successivi, da adottare previa intesa con le Regioni.

3.3. Profili gestionali della politica agricola regionale

Passando all'analisi della gestione finanziaria relativa alla politica agricola, la seguente tabella [TAB 36/REG] espone i dati relativi ai residui iniziali, stanziamenti definitivi di competenza, impegni e pagamenti contabilizzati nei rendiconti regionali dal 1993 al 1997, eccetto per Campania e Puglia i cui dati sono fermi al 1996 e, pertanto, per il 1997 non comparabili.

Dalla tabella si può notare anzitutto, nell'ambito di una comparazione interregionale, il peso percentuale che al settore economico in esame offrono le Regioni, sia in termini programmatici [stanziamenti definitivi] che di risultati gestionali [impegni e pagamenti]. In particolare, trattasi, con riferimento alle Regioni del Nord, di Piemonte e Lombardia, il cui peso complessivo, nel 1997, è pari al 25,17% del totale in termini di stanziamenti, al 25,15% in termini di impegni e al 22,34% in termini di pagamenti. Tra le Regioni del Centro spiccano l'Emilia Romagna e la Toscana mentre al Sud si evidenzia non essendo valutabile, per quanto detto in precedenza, il concorso di Campania e Puglia, la Calabria che incide per il 9,71% sul totale degli stanziamenti e per il 10% sugli impegni complessivi.

Più significativo tuttavia è il rapporto delle risorse destinate all'agricoltura con riferimento ai settori di intervento di ciascuna Regione.

Nel 1997 per il Piemonte, al netto sanità, l'agricoltura compone per il 18,9% gli stanziamenti destinati al totale degli interventi settoriali, per la Calabria il 13%. In Liguria l'agricoltura pesa percentualmente solo lo 0,1%. L'analisi consente di diversificare le aree territoriali sulla base delle caratteristiche produttive e delle vocazioni specifiche.

La successiva tabella [TAB 37/REG] espone in sintesi, per ciascuna Regione, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa [P/ms], velocità di cassa [P/rpi+i] e capacità di impegno [I/sco] con riferimento alla gestione della spesa in agricoltura relativa agli anni 1993-1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 36/REG

SETTORE AGRICOLTURA ANNI 1993 - 1997 (in miliardi)										
RESIDUI INIZIALI										
REGIONI	1993		1994		1995		1996		1997	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	1991	4,68	1661	4,29	2111	4,90	2881	9,39	4511	12,29
LOMBARDIA	3191	7,50	2661	6,88	3391	7,38	2451	7,99	3451	9,40
VENETO	2601	6,11	1961	5,07	1651	3,83	1361	4,44	1711	4,66
LIGURIA	441	1,03	311	0,80	371	0,86	431	1,40	341	0,93
E. ROMAGNA	1651	3,88	1731	4,47	1881	4,37	2321	7,57	2251	6,13
TOSCANA	1701	4,00	1371	3,54	1521	3,53	1071	3,49	1851	5,04
UMBRIA	901	2,12	741	1,91	791	1,84	431	1,40	581	1,58
MARCHE	451	1,06	271	0,70	271	0,63	331	1,08	1021	2,78
LAZIO	4541	10,67	4441	11,48	2811	6,53	1591	5,19	921	2,51
ABRUZZO	2531	5,99	2761	7,14	2831	6,58	2121	6,91	3121	8,50
MOLISE	1361	3,20	1021	2,64	1181	2,74	731	2,38	1081	2,94
CAMPANIA *	2561	6,02	2971	7,68	2101	4,88	1371	4,47	1371	3,73
PUGLIA *	1.2371	29,07	1.2561	32,48	1.8921	43,96	9941	32,42	9941	27,08
BASILICATA	2751	6,46	1881	4,86	1841	4,28	2631	8,58	2171	5,91
CALABRIA	3501	8,23	2341	6,05	1381	3,21	1011	3,29	2391	6,51
TOTALE (Y)	4.2551	100,00	3.8671	100,00	4.3041	100,00	3.0661	100,00	3.6701	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	4681	9,23	5641	11,82	9021	16,21	8431	13,18	7861	12,75
LOMBARDIA	3471	6,88	4681	9,81	4961	8,91	7011	10,96	7661	12,42
VENETO	3771	7,47	3391	7,10	3021	5,43	3071	4,80	2421	3,92
LIGURIA	651	1,29	671	1,40	801	1,44	731	1,14	781	1,27
E. ROMAGNA	4901	9,71	4501	9,43	6011	10,80	6221	9,72	6431	10,43
TOSCANA	6641	13,16	5311	11,13	4361	7,83	5281	8,26	3511	5,69
UMBRIA	2151	4,26	1991	4,17	1781	3,20	2301	3,60	2451	3,97
MARCHE	1971	3,91	1761	3,69	2011	3,61	1911	2,99	2141	3,47
LAZIO	2521	5,00	2041	4,27	2501	4,49	2311	3,61	3141	5,09
ABRUZZO	2441	4,84	2931	6,14	2491	4,47	3251	5,08	2331	3,78
MOLISE	1151	2,28	1361	2,85	1061	1,90	1181	1,84	691	1,12
CAMPANIA *	5471	10,84	4091	8,57	4011	7,21	6281	9,82	6281	10,18
PUGLIA *	4651	9,22	2581	5,41	5971	10,73	5461	8,54	5461	8,86
BASILICATA	2481	4,92	3051	6,39	3111	5,59	4131	6,46	4521	7,33
CALABRIA	3501	6,94	3741	7,84	4551	8,18	6401	10,01	5991	9,71
TOTALE (Y)	5.0441	100,00	4.7731	100,00	5.5651	100,00	6.3961	100,00	6.1661	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	2381	7,09	2671	8,95	4521	14,69	4651	13,18	3511	10,47
LOMBARDIA	3031	275,00	2521	8,45	3681	11,96	4121	11,68	4921	14,68
VENETO	3161	9,42	2851	9,55	2341	7,61	2781	7,88	2171	6,48
LIGURIA	511	1,52	521	1,74	551	1,79	531	1,50	561	1,67
E. ROMAGNA	3491	10,40	2981	9,99	3951	12,34	3411	9,67	2951	8,80
TOSCANA	3871	11,53	3661	12,27	2711	8,81	4071	11,54	2461	7,34
UMBRIA	1041	3,10	1131	3,79	561	1,82	971	2,75	991	2,95
MARCHE	801	2,38	881	2,95	1031	3,35	1131	3,20	1721	5,13
LAZIO	2291	6,82	1611	5,40	1721	5,59	1381	3,91	1741	5,19
ABRUZZO	941	2,80	1241	4,16	951	3,09	1211	3,43	1251	3,73
MOLISE	1041	3,10	1341	4,49	691	2,24	1131	3,20	641	1,91
CAMPANIA *	3021	9,00	2061	6,90	1951	6,34	2191	6,21	2191	6,54
PUGLIA *	4391	13,08	2541	8,51	2041	6,63	2351	6,66	2351	7,01
BASILICATA	1601	4,77	1821	6,10	2451	7,96	1861	5,27	2711	8,09
CALABRIA	2001	5,96	2021	6,77	1621	5,27	3491	9,90	3351	10,00
TOTALE (Y)	3.3561	100,00	2.9841	100,00	3.0761	100,00	3.5271	100,00	3.3511	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	2471	8,10	1931	6,46	2651	9,80	2861	10,14	3051	10,92
LOMBARDIA	2561	8,40	2871	9,60	2581	9,54	2851	10,10	3191	11,42
VENETO	3271	10,73	2611	8,73	2331	8,62	2141	7,59	2321	8,31
LIGURIA	511	1,67	411	1,37	391	1,44	551	1,95	271	0,97
E. ROMAGNA	3071	10,07	2721	9,10	3031	11,21	2861	10,14	2351	8,41
TOSCANA	3831	12,57	3251	10,87	2971	10,99	3161	11,20	2431	8,70
UMBRIA	1001	3,28	931	3,11	761	2,81	691	2,45	701	2,51
MARCHE	951	3,12	721	2,41	551	2,03	591	2,09	751	2,69
LAZIO	1721	5,64	2041	6,83	2081	7,70	1381	4,89	1241	4,44
ABRUZZO	1561	5,12	1261	4,22	1301	4,81	1061	3,76	491	1,75
MOLISE	671	2,20	871	2,91	631	2,33	481	1,70	641	2,29
CAMPANIA *	2031	6,66	2641	8,83	1901	7,03	1621	5,74	1621	5,80
PUGLIA *	2471	8,10	3711	12,41	2681	9,91	4071	14,43	4071	14,57
BASILICATA	2181	7,15	1561	5,22	1441	5,33	2071	7,34	2131	7,63
CALABRIA	2191	7,19	2371	7,93	1741	6,44	1831	6,49	2681	9,60
TOTALE (Y)	3.0481	100,00	2.9891	100,00	2.7031	100,00	2.8211	100,00	2.7931	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (annu van)

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

TAB 37/REG

REGIONI SETTORE AGRICOLTURA INDICATORI FINANZIARI ANNI 1993 - 1997																	
(in percentuale)																	

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / M _s						VELOCITA' DI CASSA P / (R _{pi} + I) * 100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / S _{co}					
	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97
PIEMONTE	37,03	26,44	23,81	25,29	24,66	26,57	56,52	44,57	39,97	37,98	38,03	41,97	50,85	47,34	50,11	55,16	44,66	49,76
LOMBARDIA	38,44	39,10	30,90	30,13	28,71	32,74	41,16	55,41	36,49	43,38	38,11	42,05	87,32	53,85	74,19	58,77	64,23	65,77
VENETO	51,33	48,79	49,89	48,31	56,17	50,78	56,77	54,26	58,40	51,69	59,79	56,11	83,82	84,07	77,48	90,55	89,67	84,88
LIGURIA	46,79	41,84	33,33	47,41	24,11	38,59	53,68	49,40	42,39	57,29	30,00	46,71	78,46	77,61	68,75	72,60	71,79	73,55
E. ROMAGNA	46,87	43,66	38,40	33,49	27,07	37,03	59,73	57,75	51,97	49,91	45,19	52,72	71,22	66,22	65,72	54,82	45,88	59,80
NORD (MEDIA)	43,45	38,75	33,06	32,26	29,89	34,89	52,94	53,07	44,93	45,17	42,40	47,31	71,95	61,12	63,17	60,84	56,10	62,07
TOSCANA	45,92	48,65	50,51	49,76	45,34	47,96	68,76	64,61	70,21	61,48	56,38	64,42	58,28	68,93	62,16	77,08	70,09	66,81
UMBRIA	32,79	34,07	29,57	25,27	23,10	28,92	51,55	49,73	56,30	49,29	44,59	50,18	48,37	56,78	31,46	42,17	40,41	43,96
MARCHE	39,26	35,47	24,12	26,34	23,73	29,35	76,00	62,61	42,31	40,41	27,37	45,06	40,61	50,00	51,24	59,16	80,37	56,79
LAZIO	24,36	31,48	39,17	35,38	30,54	31,56	25,18	33,72	45,92	46,46	46,62	36,72	90,87	78,92	68,80	59,74	55,41	69,86
CENTRO (MEDIA)	35,94	38,73	39,65	38,24	32,80	37,05	48,11	49,22	55,74	53,05	45,39	50,10	60,24	65,59	56,53	63,98	61,48	61,58
ABRUZZO	31,26	22,14	24,44	19,74	8,99	21,14	44,70	31,50	34,39	31,83	11,21	29,89	38,52	42,32	38,15	37,23	53,65	41,59
MOLISE	26,69	36,55	28,13	25,13	36,16	30,43	27,92	36,86	33,69	25,81	37,21	32,22	90,43	98,53	65,09	95,76	92,75	88,97
CAMPANIA *	25,28	37,39	31,10	21,18	21,18	26,88	36,38	52,49	46,91	45,51	45,51	45,04	55,21	50,37	48,63	34,87	34,87	43,67
PUGLIA *	14,51	24,50	10,77	26,43	26,43	19,35	14,74	24,57	12,79	33,12	33,12	21,96	94,41	98,45	34,17	43,04	43,04	56,67
BASILICATA	41,68	31,64	29,09	30,62	31,84	32,84	50,11	42,16	33,57	46,10	43,65	43,21	64,52	59,67	78,78	45,04	59,96	60,38
CALABRIA	31,29	38,98	29,34	24,70	31,98	31,06	39,82	54,36	58,00	40,67	46,69	46,80	57,14	54,01	35,60	54,53	55,93	51,61
SUD (MEDIA)	24,79	30,06	19,60	25,01	25,65	24,83	29,15	35,92	25,53	37,06	35,72	32,32	65,97	62,08	45,78	45,81	49,43	52,83
ITALIA (MEDIA)	33,62	35,19	28,59	30,56	28,80	31,25	41,41	44,60	38,40	43,68	40,34	41,62	66,16	62,72	55,95	56,23	55,02	58,85

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

Con riferimento alla capacità di impegno, la media relativa all'anno 1997, pari al 55,02%, non si discosta dalla media complessiva del periodo, pari al 58,85%. Rispetto a tale dato si può anzitutto rilevare che talune Regioni si collocano su valori notevolmente al di sopra della media sia dell'anno che di periodo. Sono, nell'ordine, il Molise [rispettivamente 92,75% e 88,97%], il Veneto [89,67% e 84,88%], la Liguria [71,79% e 73,55%] e la Toscana [70,09% e 66,81%], il che significa una elevata capacità di tradurre le previsioni programmatiche di spesa in effettive obbligazioni giuridiche e, dunque, un significativo grado di attuazione.

Una considerazione a parte va fatta per la Regione Marche che, a fronte di una capacità media di periodo assai vicina alla media complessiva [56,79%], registra, per il solo anno 1997, un'impennata dell'indice, che sale all'80,37% [imputabile, presumibilmente, a fattori gestionali contingenti].

Passando ad analizzare la misura in cui la massa spendibile, [residui e stanziamenti] nel bilancio previsionale ha dato luogo nel corso della gestione a pagamenti, si può osservare che le Regioni nel 1997 espongono una capacità di spesa che si attesta mediamente al 28,80%, valore questo al di sotto della media del periodo 1993/1997 pari al 31,25%. Tale contrazione è da ricollegare alla manovra restrittiva dei flussi di cassa che ha avuto luogo nell'esercizio 1997 che ha determinato la contrazione dei pagamenti regionali anche nel settore di spesa considerato. Rispetto alla media, al nord il Veneto [56,17%], al centro la Toscana [45,34%], al sud il Molise [36,16%] sono le Regioni che segnano nel 1997 le migliori performances gestionali laddove l'Abruzzo [8,99 %] la peggiore, anche se, è da rilevare che il dato negativo non si estende anche ai pregressi esercizi finanziari ma investe soltanto l'anno in esame.

In relazione poi alla velocità di cassa, indicatore che esprime la capacità gestionale di concludere l'iter della spesa trasformando in pagamenti sia gli impegni assunti nell'esercizio considerato sia quelli provenienti dalle gestioni pregresse, occorre anzitutto evidenziare la riduzione che l'indicatore registra nel 1997 [40,34%, rispetto alla media del periodo 1993/1997 (41,62%)], da ricollegare, analogamente alla capacità di spesa, alla manovra restrittiva avviata nel 1997. Ciò premesso, a fronte di detto dato medio, il risultato migliore è quello conseguito dal Veneto [59,79%], seguito da Toscana,