

Le disponibilità liquide del comparto regionale depositate nei cosiddetti "conti contributi sanitari" o "conti sanità" [v. TAB 6/reg] ascendono a fine anno 1998 a 20.940 miliardi, dei quali 17.857 miliardi riferibili alle RSO e 3.083 miliardi alle RSS. L'incremento delle giacenze, pari a 4.605 miliardi, è attribuibile per 3.591 miliardi alle RSO e per 1.014 miliardi alle RSS. Tale risultato recupera la flessione di 5.808 miliardi registrata nel '97, confermando l'incedere altalenante degli esiti annuali.

I dati riportati nella tabella 6/REG danno contezza di elevatissime giacenze esistenti in alcune contabilità. Così per Lombardia [3.437 mld], Campania [2.931 mld], Veneto [2.090 mld], Lazio [1.695 mld], Puglia [1.605 mld]. Va osservato che, a fine '98, Lombardia e Campania registrano una liquidità disponibile pari al 36% della giacenza complessiva riferibile alle RSO.

Quanto alle Regioni a statuto speciale, si segnala specialmente la Sicilia con una liquidità a fine '98 pari a 1.410 miliardi.

Nella valutazione di tali risultanze contabili va pure considerata l'influenza dei cosiddetti sospesi di tesoreria che specie negli anni '97 e '98 hanno notevolmente divaricato l'entità delle anticipazioni concesse rispetto ai rimborsi, in concomitanza degli slittamenti nei pagamenti da bilancio Stato per fondo sanitario nazionale; il che ha ritardato da un punto di vista contabile la regolarizzazione di poste a fronte di uscite comunque corrisposte alle ASL. Risultato più realistico è offerto dai saldi delle contabilità ASL le cui giacenze, riferite alla gestione di parte corrente, segnano per gli anni 1995-1998 un'evoluzione che passa dai 12.523 miliardi [10.414 mld per le RSO] ai 6.176 miliardi del '98 [5.161 mld per le RSO].

In tre anni si dimezzano perciò le disponibilità liquide trattenute dalle ASL regionali. Le aziende sanitarie della Lombardia mantengono peraltro a fine '98 una elevata giacenza [1.433 mld] che aumenta anziché diminuire il corrispondente dato del 1995 e che, rispetto alla giacenza complessiva delle ASL delle RSO, rappresenta una percentuale pari al 28%.

Discorso a parte va fatto, infine, per il conto corrente infruttifero relativo ai fondi comunitari di provenienza CEE e per cofinanziamento nazionale.

La seguente tabella [TAB 7/REG] riporta i dati relativi agli anni 1994-1998.

TAB 7/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO AMMINISTRAZIONI REGIONALI - RIS. CEE-COF. NAZ. - SALDI AL 31 DICEMBRE ANNI 1994 - 1998 (in miliardi)									
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/94	al 31/12/95	(b)-(a)	al 31/12/96	(c)-(b)	al 31/12/97	(d)-(c)	al 31/12/98	(e)-(d)
	(a)	(b)		(c)		(d)		(e)	
Regione Lazio	7	7	0	60	53	21	-39	5	-16
Regione Abruzzo	33	45	12	25	-20	83	58	45	-38
Regione Calabria	31	170	139	75	-95	195	120	454	259
Regione Toscana	36	186	150	3	-183	35	32	28	-7
Regione Molise	23	1	-22	22	21	61	39	42	-19
Regione Puglia	339	269	-70	274	5	208	-66	65	-143
Regione Marche	91	175	84	35	-140	50	15	22	-28
Regione Umbria	12	67	55	2	-65	32	30	11	-21
Regione Liguria	21	82	61	61	-21	67	6	3	-64
Regione Piemonte	79	174	95	5	-169	199	194	226	27
Regione Campania	609	72	-537	130	58	111	-19	417	306
Regione Basilicata	114	14	-100	29	15	240	211	193	-47
Regione Emilia Romagna	-	110	110	58	-52	78	20	245	167
Regione Veneto	57	105	48	54	-51	33	-21	26	-7
Regione Lombardia	146	255	109	300	45	468	168	127	-341
TOTALE R.S.O.	1.598	1.732	134	1.133	-599	1.881	748	1.909	28
Regione Sardegna	17	431	414	557	126	396	-161	571	175
Regione Friuli-Venezia Giulia	34	100	66	135	35	178	43	197	19
Provincia autonoma di Trento	1	14	13	30	16	10	-20	22	12
Provincia autonoma di Bolzano	1	20	19	13	-7	41	28	2	-39
Regione Val d'Aosta	11	26	15	51	25	30	-21	12	-18
Regione Sicilia	506	741	235	422	-319	852	430	614	-238
Regione Trentino-Alto Adige	-	4	4	-	-4	-	0	-	0
TOTALE R.S.S.	570	1.336	766	1.208	-128	1.507	299	1.418	-89
TOTALE AMMINISTRAZIONI	2.168	3.068	900	2.341	-727	3.388	1.047	3.327	-61

Fonte: conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari)

Con speciale riguardo ai saldi complessivi del comparto regionale, i dati mostrano una leggera flessione delle disponibilità liquide nell'anno 1998 con una differenza fra incassi e pagamenti a fine anno di 3.327, inferiore per 61 miliardi rispetto al saldo del 1997. Da dire tuttavia che la flessione è riferibile alle Regioni a statuto speciale [-89 mld] mentre le RSO incrementano il saldo '97 per 28 miliardi con una giacenza che passa da 1.881 miliardi del '97 a 1.909 miliardi di fine '98. Più dinamiche nei pagamenti risultano, nell'ultimo anno: la Lombardia il cui saldo flette di 341 miliardi sui 468 di fine '97, la Liguria che assorbe la sua liquidità quasi per intero per realizzare una buona *performance* di tiraggio, la Puglia che utilizza la giacenza per i pagamenti progettuali con flessione di liquidità per 143 miliardi sui 208 di fine '97. Meno favorevoli i dati di Campania e Calabria le cui giacenze crescono nel 1998 rispettivamente di 306 miliardi e 259 miliardi.

Analisi svolte nei referti specifici approvati a fine anno 1999 dai Collegi regionali di controllo della Corte per la Toscana, la Liguria e il Veneto sui risultati dell'anno 1998, cui si fa rinvio, danno conto di come specialmente alcune Regioni abbiano in realtà attivato meccanismi procedurali e organizzativi per una proficua attuazione dei programmi comunitari, allo scopo di poter lucrare al meglio dei finanziamenti CEE. Un quadro generale a riguardo è poi in questa stessa relazione, Parte III[^], cui si fa rinvio.

Ciò detto in relazione alle singole gestioni delle tre principali contabilità intestate alle Regioni presso la tesoreria generale, ulteriore esame meritano i medesimi risultati fra loro aggregati, per avere contezza dell'importo complessivo delle giacenze riferibili al comparto regionale. Nel totale vanno altresì computati i saldi rinvenienti dal conto speciale acceso per la gestione del trasferimento di 5.000 miliardi erogato alle Regioni per ripiano disavanzi pregressi in sanità ai sensi dell'art. 1 della legge 21 del 1997; dei 1.346 miliardi, risultanti dal conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre 1997, restano a fine '98 nei conti delle RSO 964 miliardi suddivisi nei saldi attivi di: Campania [796 mld], Liguria [76 mld], Calabria [24 mld], Umbria [30 mld], Abruzzo [16 mld], Veneto [15 mld], Marche [4 mld], Molise [3 mld].

La seguente tabella [TAB 8/REG] mette in chiaro l'importo delle giacenze complessivamente riferibili alle 22 Regioni e Province autonome.

TAB 8/REG

TOTALE CONTI CORRENTI INFRUTTIFERI DELLE REGIONI
ANNI 1994 - 1998

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/94 (a)	al 31/12/95 (b)	(b)-(a)	al 31/12/96 (c)	(c)-(b)	al 31/12/97 (d)	(d)-(c)	al 31/12/98 (e)	(e)-(d)
Regione Lazio	5.908	1.920	-3.988	2.906	986	1.299	-1.607	1.859	560
Regione Abruzzo	577	496	-81	791	295	591	-200	669	78
Regione Calabria	431	528	97	1.246	718	1.015	-231	1.148	133
Regione Toscana	1.347	979	-368	1.164	185	1.186	22	1.314	128
Regione Molise	108	101	-7	217	116	217	0	245	28
Regione Puglia	2.152	2.574	422	3.795	1.221	1.949	-1.846	2.407	458
Regione Marche	996	764	-232	567	-197	460	-107	674	214
Regione Umbria	250	294	44	338	44	333	-5	478	145
Regione Liguria	732	605	-127	655	50	826	171	723	-103
Regione Piemonte	3.278	3.486	208	3.127	-359	1.911	-1.216	1.584	-327
Regione Campania	4.793	5.864	1.071	5.404	-460	3.646	-1.758	5.139	1.493
Regione Basilicata	485	346	-139	651	305	458	-193	734	276
Regione Emilia Romagna	1.265	1.228	-37	1.133	-95	1.493	360	1.867	374
Regione Veneto	1.397	1.224	-173	1.467	243	1.766	299	2.429	663
Regione Lombardia	6.386	6.097	-289	7.284	1.187	5.467	-1.817	5.810	343
TOTALE R.S.O.	30.105	26.506	-3.599	30.745	4.239	22.617	-8.128	27.080	4.463
Regione Sardegna	346	1.576	1.230	1.531	-45	1.151	-380	1.752	601
Regione Friuli-Venezia Giulia	989	1.239	250	1.672	433	1.028	-644	1.092	64
Provincia autonoma di Trento	1.109	1.704	595	2.815	1.111	1.394	-1.421	750	-644
Provincia autonoma di Bolzano	403	1.163	760	2.093	930	1.176	-917	1.104	-72
Regione Val d'Aosta	513	368	-145	564	196	230	-334	49	-181
Regione Sicilia	4.716	2.748	-1.968	4.045	1.297	3.176	-869	3.979	803
Regione Trentino-Alto Adige	430	285	-145	479	194	44	-435	78	34
TOTALE R.S.S.	8.506	9.083	577	13.199	4.116	8.199	-5.000	8.804	605
TOTALE AMMINISTRAZIONI	38.611	35.589	-3.022	43.944	8.355	30.816	-13.128	35.884	5.068

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari)

Rispetto ai 30.816 miliardi del 1997, la crescita '98 è di 5.068 miliardi e la liquidità complessivamente ascrivibile al comparto risulta perciò pari a 35.884 miliardi. Di questi, 27.080 sono delle Regioni a statuto ordinario e i restanti 8.804 miliardi fanno capo alle speciali. Da dire che l'incremento registrato nel '98 è quasi interamente ascrivibile alle RSO [+4.463 mld, pari all'88%].

E' interessante notare come la Lombardia continui ad occupare una percentuale di tutto rilievo nell'ambito della liquidità di pertinenza delle RSO [21,5%], tuttavia inferiore rispetto al '97 [24,2%]; la giacenza complessiva di questa Regione a fine '98 ammonta a 5.810 miliardi e supera per 343 miliardi l'omologo dato del '97. Ugualmente elevata è la giacenza della Campania pari a 5.139 miliardi con una crescita nel '98 di 1.493 miliardi.

Fra le Regioni speciali è la Sicilia a meritare considerazione; la liquidità posseduta a fine '98 [3.979 mld] rappresenta percentualmente il 45,2% dell'importo complessivamente attribuibile al comparto delle RSS [8.804 mld].

Le suesposte analisi confermano quanto già rilevato nella relazione dello scorso anno con riguardo all'esigenza di più approfondita conoscenza delle gestioni regionali quale presupposto indispensabile per assicurare valutazioni attendibili sui fattori influenti sugli equilibri del settore statale, ma ancor più rilevanti in un'ottica di riferimento destinata a svilupparsi in termini di settore pubblico e indebitamento delle pubbliche amministrazioni.

Di qui l'opportunità di ulteriore più ampio sviluppo da riservare all'attività di controllo di questa Corte sulle gestioni economico-finanziarie delle amministrazioni regionali per aver ragione della stessa complessità dei nessi gestionali fra comparti, allo scopo altresì di ricostruire relazioni e influenze reciproche [art. 3, legge 14.1.1994, n. 20]. In altri termini, nel ruolo primario della Corte, di garante degli equilibri economico-finanziari, si iscrive l'esigenza della puntuale ricostruzione dei meccanismi di formazione e alimentazione dei fabbisogni regionali, riguardati nel rapporto di congruenza con il margine di indebitamento netto valevole a comporre il saldo della finanza decentrata da includere nel conto delle pubbliche amministrazioni.

A proposito di che positivo apprezzamento è per l'attività del Ministero del Tesoro di monitoraggio della spesa di comparti esterni al settore statale nonché sui canali e le

fonti di copertura dei relativi fabbisogni, che annualmente e mensilmente sono ricostruiti per comparti e per singoli enti da parte dello speciale gruppo appositamente istituito.

Nondimeno, resta la necessità di offrire risposta a quegli aspetti ulteriori che risiedono nei fenomeni che sono alla base della formazione del fabbisogno e tramite i quali è solo possibile risalire alle cause, prevenirle e ripararle, sollecitare meccanismi virtuosi, superando altresì il limite conoscitivo di flussi di cassa slegati dal quadro complessivo delle obbligazioni assunte e dei vincoli giuridici, cioè delle reali situazioni dalle quali si alimentano le effettive esigenze di cassa.

In questo ambito si ritagliano e assumono decisivo rilievo le specifiche competenze di questa Corte che, originariamente previste dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, trovano ulteriore e più ampio fondamento nell'art. 3 del d.lgs. 286 del 1999.

PARTE II[^]

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali
2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1998
 - 2.1. *Segue: l'anno 1999 e le indicazioni per l'anno 2000*
3. La riforma della disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario: principi fondamentali e norme di coordinamento nel d.lgs. 28 marzo 2000 n. 76
4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1997 e 1998
5. Considerazioni generali sulle entrate
 - 5.1. *Nuove disposizioni in materia di federalismo fiscale [d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56]*
 - 5.2. *La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 1998*
 - 5.3. *Segue: effetti delle modifiche legislative sui bilanci regionali*
 - 5.4. *Segue: il quinquennio 1994-1998*
 - 5.5. *Entrate libere e vincolate*
 - 5.6. *La capacità fiscale in rapporto alla spesa effettiva regionale*
 - 5.7. *L'indebitamento regionale*
6. Analisi strutturale ed economica della spesa
 - 6.1. *Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1997 - 1999*
 - 6.2. *Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa*
 - 6.3. *La spesa per il personale regionale*
 - 6.4. *La spesa per il servizio del debito*
 - 6.5. *La copertura dei residui perenti*
7. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1998 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni
8. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno: primi risultati dell'anno 1999

1. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali

I paragrafi che seguono mettono in chiaro le principali misure introdotte con le manovre di finanza pubblica degli anni 1998 e 1999 con riguardo agli effetti per il comparto regionale, non senza un primo scrutinio sulle prospettive che si schiudono con la finanziaria 2000 [legge 23.12.1999 n. 488].

Si tratta di considerazioni che tanto più assumono rilievo a fronte del maggior ruolo assegnato alle Regioni a seguito del massiccio trasferimento di compiti e funzioni in attuazione delle deleghe recate dalla legge 59 del '97, mentre cruciale e per molti versi irrisolta resta ancora la questione delle risorse necessarie al loro esercizio.

Da osservare a tale proposito il difficile percorso che sin dal primo avvio costringe il processo di attuazione del federalismo nelle strettoie di una politica nazionale di risanamento la quale sconta obiettivi di riduzione di disavanzo fino all'azzeramento [o modesto surplus] nell'anno 2003, in un quadro di pressione fiscale e debito pubblico sensibilmente più elevati rispetto agli altri paesi europei. L'esigenza di contenimento della spesa corrente a favore di maggiori investimenti spiega, ma è altresì conferma, del coinvolgimento sugli obiettivi medesimi degli enti decentrati e delle Regioni in particolare, le quali non a caso da oltre un quinquennio hanno visto ridurre la misura dei propri finanziamenti a seguito di reiterate manovre restrittive.

In questo complesso quadro che pone sovente in contraddizione il maggior ruolo regionale alla volta di interventi per lo sviluppo e l'incerta previsività sul *quantum* delle risorse cui fare sicuro affidamento, si gioca la scommessa della capacità regionale di far fronte ai compiti nuovi assegnati mantenendo stabile l'equilibrio dei propri conti.

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1998

Le principali disposizioni di interesse regionale contenute nel collegato alla finanziaria '98, postulano una imprescindibile coniugazione sia con il d.lgs. 446/'97 in materia di IRPEF, IRAP e finanza locale, sia con i principi di riforma di cui alla legge delega 15 marzo 1997 n. 59. Resta poi da considerare il significato che i relativi principi assumono con riguardo ai decreti attuativi - sui quali si dirà in seguito - come pure alle linee di tendenza sulla riforma dell'organizzazione amministrativa dello Stato,

all'accentuarsi del processo di decentramento delle competenze amministrative, alla riforma dei sistemi contabili e di bilancio, al progetto di sganciamento progressivo delle Regioni dal sistema di tesoreria unica unitamente all'abolizione dei trasferimenti.

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si è tradotta nel 1998 in un più pregnante coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie regionali e locali, chiamate [art. 48, legge 27.12.1997 n. 449] a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000, garantendo che il fabbisogno generato dal comparto, al netto della spesa sanitaria, si mantenga nei limiti dei risultati consuntivi registrati rispettivamente nel '97, '98, '99, maggiorati negli ultimi due anni del tasso programmato di inflazione.

Prende vigore un meccanismo che, per un verso, definisce un limite di fabbisogno entro cui mantenere andamenti e risultati delle gestioni regionali, per altro verso, intende garantire l'obiettivo mediante la previsione, in ipotesi di travalicamenti, di eventuali vincoli nell'attività di prelievo dai propri conti di tesoreria. Nel rapporto con il bilancio dello Stato, il superamento del limite imposto alle giacenze di tesoreria [14% sulle assegnazioni rinvenienti da specifici capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero del Tesoro] è destinato a prosciugare il flusso dei pagamenti in corrispondenza ad assegnazioni di competenza regionale, includendo nel meccanismo le stesse disponibilità di tesoreria con vincolo di destinazione [v. D.M. Tesoro, Bilancio e P.E. 16.1.1998 e circolare M. Tesoro, Bilancio e P.E. 3.2.1998 n. 9].

Sulla indicata disciplina, la Corte ha già avuto modo di segnalare perplessità di ordine applicativo [v. Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali sulla finanza regionale per l'anno 1997; SS.RR. Del. 20/99]. Ed invero, il criterio di definizione del fabbisogno non è stato adeguatamente chiarito specie per ciò che concerne il metodo da seguire per procedere al computo del fabbisogno 1997. Da dire poi che il suddetto vincolo sembra in realtà in parte superato a fronte di quanto disposto dal collegato di sessione alla finanziaria '99 con riguardo a quanto previsto dall'art. 28 in tema di riduzione del disavanzo di parte corrente su cui si dirà subito appresso [v. anche in questa Parte II^a, par. 8]. Nondimeno, è comunque da ribadire quanto la Corte ha avuto occasione di avvisare recentemente [Relazione, *cit.* - SS.RR. Del. 20/99] nel senso

che quand'anche il vincolo sul fabbisogno - ma altrettanto vale per la riduzione del disavanzo corrente - possa servire a tener sotto controllo l'evoluzione a breve dei flussi di cassa, questi, tuttavia, nel loro prescindere dalla situazione reale di equilibrio e dall'effettivo ammontare degli impegni assunti, rischiano l'effetto di procrastinare i pagamenti generando sospesi di cassa, maggiorazione di spesa per interessi e/o rallentamento nei programmi di intervento. Si tratta di aspetti meritevoli di attenta considerazione sia con riguardo al versante dell'assistenza sanitaria, per l'esigenza di sostegno da parte dei bilanci regionali in ipotesi di travalicamenti, ma più ancora per ciò che concerne la capacità di spesa e la velocità di cassa richieste nell'attuazione dei programmi, specie comunitari.

Tali considerazioni assumono altresì rilievo a fronte di non infrequenti modifiche legislative le quali, seppure in apparenza "neutre", si risolvono tuttavia, in sede applicativa, in una riduzione di risorse per le Regioni. Valga - a titolo di esempio - la disposizione recata al comma 22, art. 17, della legge 449 del 1997 [collegato alla fin. '98], la quale, pur con l'intento di rendere "pari" le entrate '97 e '98 per tassa automobilistica, dispone contestualmente una riduzione della quota accisa benzina [da lire 350 a 242 per litro] che paradossalmente annulla il dichiarato intento di pareggiare le risorse [v. *infra*, parag. 5.2.].

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si è tradotto, con il collegato [art. 32, 1° co.], nell'imposizione di realizzare nel 1998 una flessione di spesa per beni e servizi [- 2,25% rispetto al '96] nei confronti delle aziende sanitarie o ospedaliere, pena la sanzione a carico dei bilanci regionali di riduzione della quota spettante in sede di ripartizione del FSN ex art. 12, d.lgs. 502 del 1992 [art. 32 legge 449/1997].

Lo scenario sin qui descritto espone le Regioni - specie a partire dal '98 - a sacrifici ulteriori e maggiori, rispetto agli anni passati.

2.1. Segue: l'anno 1999 e le indicazioni per l'anno 2000

Nella medesima linea di rigore si colloca il collegato alla finanziaria '99, [l. 23.12.1998 n.448], semmai con più accentuata chiamata in corresponsabilità del versante

delle autonomie territoriali, coinvolte direttamente nello sforzo finanziario necessario alla tenuta degli obiettivi sottoscritti dall'Italia con il patto di stabilità e crescita. Da dire a riguardo che gli impegni di Amsterdam del giugno-luglio 1997 si sono tradotti nella ricerca di regole per trasporre anche a livello di vincoli di bilancio per Regioni e enti locali gli obblighi assunti dal nostro Paese al pari degli altri Stati partecipanti all'UEM.

La legge 448 del '98, nello schema originario recava importanti novità nella disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regioni ove il definitivo superamento del sistema a finanza derivata si coniugava al coinvolgimento diretto del comparto regionale e delle autonomie locali negli obiettivi di risanamento e rientro dal deficit conseguenti gli impegni assunti dall'Italia in sede di UEM. Da dire tuttavia che parte delle previste innovazioni è stata trasferita nella legge 13 maggio 1999 n.133 recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" che, seppure in via esterna, ha accompagnato la manovra per il '99.

La linea perseguita è quella della abolizione dei trasferimenti erariali nel finanziamento delle funzioni di competenza delle Regioni. Restano tuttavia le assegnazioni statali per interventi nel settore delle calamità naturali nonché quelle a specifica destinazione per le quali sussista un rilevante interesse nazionale da individuare con DPCM, ma senza previa intesa con la Conferenza. A parte questi, tutti i trasferimenti, compresi quelli per spesa sanitaria corrente e trasporto pubblico locale, sono sostituiti da compartecipazioni al gettito di tributi erariali: imposta sul valore aggiunto [IVA], IRPEF e accisa sulla benzina. Uno dei criteri indicati al Governo per l'attuazione della delega è quello di assicurare la copertura complessiva dei trasferimenti aboliti, ivi compresi quelli che avrebbero concorso alla copertura degli oneri per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti trasferiti alle Regioni ai sensi del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59, in esito al procedimento di identificazione delle risorse di cui all'art. 7 della citata legge.

Con l'art. 10 della legge 133 si è inteso completare e razionalizzare, tramite delega al Governo, il processo di riforma della finanza regionale avviato con il d.lgs. 446/97. [per l'attuazione delle deleghe, si veda *infra*, par.5 con le considerazioni sul d.lgs. 56/2000]. La disposizione in esame prevede la sostituzione dei trasferimenti aboliti e di

quelli connessi al conferimento di funzioni alle Regioni [capo I, l. 59/'97] mediante: i) la rideterminazione - a partire dal 2000 - della compartecipazione accisa benzina; ii) potenziamento dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale IRPEF [previa riduzione dell'aliquota erariale]; iii) la istituzione di una compartecipazione all'IVA; iv) il riordino dei meccanismi perequativi [regolati transitoriamente dal d.lgs. 446/'97] sulla base dei seguenti criteri: trasferimenti interregionali a valere sulla compartecipazione IVA ed eventualmente quota parte dell'aliquota per accisa benzina; perequazione misurata sui parametri della capacità fiscale, della capacità di recupero dell'evasione fiscale, dei fabbisogni sanitari ma, in via transitoria, anche in funzione della spesa storica [v. per la disciplina di attuazione il commento al d.lgs. 56/2000, *infra* parag. 5]. Da sottolineare la previsione di un periodo transitorio [non superiore al triennio] nel quale ciascuna Regione è vincolata ad impegnare per l'erogazione delle prestazioni del servizio sanitario nazionale, una spesa definita in funzione della quota capitaria stabilita dal P.S.N.. La cessazione del vincolo è comunque subordinata all'attivazione di procedure di monitoraggio sull'assistenza sanitaria in base ad appropriati parametri qualitativi e quantitativi specialmente mirati al controllo della spesa per il personale.

Altra innovazione - questa introdotta dal collegato di sessione '98 - è prevista all'art. 28 [patto di stabilità interno]; le Regioni, nel quadro della nuove disposizioni sul federalismo fiscale, sono chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese correnti e a ridurre il rapporto fra l'ammontare del debito e il prodotto interno lordo. La riduzione del disavanzo per il '99 è prevista pari ad almeno 0,1 punto percentuale di PIL con costanza rispetto al PIL nei due anni successivi [v., sul punto, *infra* parag. 8].

Situazione di persistente transitorietà, quella descritta, resa anche più incerta dalla disciplina di finanziamento che assiste il conferimento di competenze alle Regioni, rinveniente sia dal d.lgs. 112 del 1998, sia dall'attuazione delle ulteriori deleghe recate nella legge 59 del 1997.

Nella quantificazione e determinazione delle risorse, necessarie a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, la regola generale è quella della corrispondenza fra il "prima" e il "dopo" ove l'aggancio è con le spese sostenute e stanziare nel bilancio dello Stato. Peraltro, la quantificazione è sottoposta a una serie di condizioni e contrappesi [art. 7 comma 3, d.lgs 112/98] che lasciano alla valutazione e all'esame a consuntivo il giudizio sulla coerente applicazione di regole e comportamenti in adesione a quel principio di "congruità" cui fa riferimento la bozza di accordo Governo-Regioni sui criteri da valere per la ripartizione delle risorse [v. a riguardo, Parte III^a, paragrafo 1.3.]. In questa linea di adeguatezza per l'esercizio di nuovi compiti sembra porsi l'art. 32 della finanziaria 2000, ove dispone che, qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio non risultino sufficienti, la differenza è coperta a carico delle dotazioni previste per le funzioni residue alle competenze statali.

Sul versante della spesa sanitaria e degli equilibri delle relative gestioni non poche sono le novità previste.

In primo luogo, cambia il sistema di finanziamento. Ed invero, dopo la mini-rivoluzione a valere dal '98 - con abolizione dei contributi sanitari e loro sostituzione con il gettito IRAP [sino al 90%] e con lo 0,5% IRPEF - ulteriori e più incisive modifiche scattano a partire dal 2001 con l'attuazione della delega recata all'art. 10 della legge 133/99. Cessa anche l'integrazione da parte dello Stato [FSN di parte corrente: art. 1, d.lgs. 56/2000] assorbita nella più generale compartecipazione regionale al gettito di alcuni tributi erariali [IVA, IRPEF e accisa benzina]. Le aliquote di compartecipazione dovrebbero garantire a ciascuna Regione un ammontare di risorse pari ai trasferimenti previsti nel bilancio di competenza Stato dell'anno '99; nondimeno queste risorse, pur attribuite come entrate proprie, restano vincolate in misura rilevante al finanziamento della spesa sanitaria, ove viene a gravare sulle Regioni la garanzia di assicurare livelli essenziali di assistenza [definiti tuttavia dal Governo] e condizioni di uniformità, la cui trasposizione è nella quota capitaria riferita al totale della popolazione residente ponderata sulla base di criteri definiti a livello centrale. Una garanzia non certo facile da assolvere a tener conto dei criteri rinvenienti dalla combinazione dispositiva della legge 448/98 in tema di misure di finanza pubblica con la legge 133/99 e relativo decreto di

attuazione, recante disposizioni sul federalismo fiscale [collegato "esterno"] e di entrambi con la legge di delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale [l. 30.11.1998 n. 419] e con la disciplina di attuazione recata dal d.lgs. 19 giugno 1999 n.229 nonché con gli indirizzi del Piano sanitario 1998-2000.

Per quanto attiene all'equilibrio delle gestioni e rientro dai disavanzi, l'obiettivo è di accertarne con precisione l'entità e le ulteriori esigenze di copertura. L'art. 28 del collegato di sessione alla finanziaria '99 prevede [comma 9] una speciale disciplina di concertazione e verifica [patto di stabilità interno in sanità] per un definitivo accertamento dei disavanzi del servizio sanitario nazionale, anteriori al 1997. Di qui, l'onere per le Regioni di relazionare al Ministero della sanità, entro il 20 febbraio 1999, lo stato di attuazione dei provvedimenti di ripiano della maggiore spesa sanitaria di competenza regionale sino a tutto l'anno 1994, nonché i dati consolidati regionali per l'individuazione dei disavanzi *asl* e ospedalieri per gli anni 1995-1997 [art. 28, comma 8].

Al 30 settembre 1999 era fissata la scadenza per la definizione dell'accordo Regioni-Governo, valevole ad individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale nel rispetto dei livelli essenziali e con riferimento al Piano sanitario nazionale 1998-2000. Un patto cui è condizionata la ripartizione dell'1,5% delle risorse rinvenienti da bilancio Stato '99, procrastinata al gennaio 2000 e solo a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto e attuato il programma di rientro dai disavanzi [v. a riguardo, Parte III[^], par. 7.1.]. Diversamente la sanzione è nel taglio di fondi e in non meglio specificati interventi sostitutivi [art. 28, comma 13].

Per le Regioni in situazione deficitaria, gli accordi devono altresì prevedere programmi per il rientro dai disavanzi e modalità di attuazione sulla base di linee di indirizzo e supporto tecnico da parte del Ministero della Sanità. In questi casi, perciò, non solo vincoli finanziari, ma anche limiti all'autonomia amministrativa seppure con lo scudo dell'intesa con la Conferenza.

Con il d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229, l'attuazione della delega recata dalla legge 419/98, in tema di razionalizzazione del servizio sanitario nazionale, realizza un vero e proprio rovesciamento dei capisaldi della riforma avviata nel 1992. Un brusco cambiamento che recupera molto dai principi riconducibili alla precedente impostazione

della legge 833 del 1978 con un diffuso riemergere di vincoli, controlli e sanzioni a scapito degli incentivi all'efficienza, dei meccanismi di competizione concorrenziale, della stessa autonomia e responsabilizzazione di livello regionale e aziendale.

Su tali principi e sulle innovazioni conseguite per il sistema si dirà nei paragrafi specialmente destinati ad illustrare le tematiche dell'assistenza sanitaria [Parte III^a, paragrafo 7.1.].

Anticipata segnalazione meritano tuttavia alcuni aspetti di maggiore problematicità, fra i quali vale ricordare: i) la complessità organizzativa e procedurale della programmazione sanitaria, insita nelle esigenze di raccordo tra Piano nazionale [art. 1], Piani regionali [art. 1], Piani attuativi locali [art. 2] e programmi delle attività locali [art. 3-quater], con l'ulteriore difficoltà di coerente avvalimento del ruolo prefigurato per l'ente locale che, tramite la Conferenza dei sindaci e il Comitato dei sindaci di distretto, è chiamato a svolgere funzioni di indirizzo, programmazione e controllo senza tuttavia alcun riscontro sul piano della corresponsabilità finanziaria; ii) la più ampia articolazione strutturale in virtù delle competenze assegnate ai distretti in materia di coordinamento e governo dei presidi ospedalieri sottratti alla diretta influenza delle *asl* con il rischio peraltro di implementazione nei costi, ampliamento dei fabbisogni di personale ed eccessiva frammentazione dei controlli; iii) la difficoltà di lettura dell'art. 8-*sexies*, commi 4 e 5, laddove dalle "strutture accreditate" finanziate a tariffa sembrerebbero esclusi i presidi ospedalieri con conseguente eccessivo favore accordato al sistema di integrazione finanziario di tipo verticale.

Cambiamenti importanti, non privi di incognite sul piano degli equilibri finanziari e sui quali si affacciano decisioni e obiettivi recati dalla manovra di finanza pubblica per l'anno 2000.

Quanto alle indicazioni recate nel DPEF 2000-2003, fondamentali sono gli aspetti riconducibili alla necessaria coniugazione delle misure di sostegno dell'economia con gli interventi correttivi sulla spesa corrente per ridurne la velocità di crescita.

Perciò, fra le indicazioni introdotte in finanziaria figurano il rafforzamento degli strumenti a sostegno del patto di stabilità interno che, per tramite della concertazione, trova ancoraggio nell'art. 119, 1° comma, cost..

Sul versante delle politiche di sviluppo e degli incentivi alle imprese, le indicazioni del DPEF prendono a base le recenti riforme realizzate dal Ministero dell'industria volte, da un lato, ad un processo di progressivo decentramento e nuovo ruolo per le amministrazioni pubbliche; per altro verso, alla rimodulazione degli interventi e più intenso avvalimento delle attività di monitoraggio e valutazione.

L'esperienza positiva legata all'attuazione della legge 488/92 ne suggerisce l'utilizzazione anche con riguardo agli strumenti di programmazione negoziata, quali contratti d'area e patti territoriali, con spostamento dei relativi fondi sulla 488.

Una indicazione, questa, che segna la linea del nuovo indirizzo che punta più decisamente sui nuovi strumenti di incentivazione industriale, legati alla programmazione negoziata, alla centralità del ruolo regionale, allo sviluppo dei distretti industriali nella più ampia dimensione di sistemi di sviluppo locale.

La legge 23 dicembre 1999 n. 448 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [finanziaria 2000] nella nuova struttura assunta a seguito delle modifiche introdotte con la legge 25 giugno 1999 n. 208, vede ampliato il contenuto "proprio" a causa dell'eliminazione del collegato di sessione.

A fronte di una manovra complessivamente pari a 15.000 miliardi, ascende a 11.000 miliardi la prevista riduzione di spesa corrente. Circa un terzo di tale contenimento è posto a carico del comparto Regioni-enti locali, nei cui confronti l'art. 30 della finanziaria reitera per l'anno 2000 l'impegno di riduzione del disavanzo corrente nella misura dello 0,1 di punto percentuale di PIL. A tale impegno si aggiunge l'ulteriore onere connesso al recupero di quanto non realizzato dell'obiettivo '99, stimato pari a 1.100 miliardi. Complessivamente il contributo per l'anno 2000 ascende a 3.300 [v. relazione tecnica a d.d.l. finanziaria]. Mutano tuttavia i criteri per la definizione del disavanzo; laddove l'esclusione dalla parte attiva di entrate da trasferimento si bilancia con analoga esclusione dalla parte passiva delle spese finanziate con risorse a destinazione vincolata sia statali, sia dell'UE, o che, al pari delle entrate, rivestono carattere di eccezionalità [v. *infra*, parag. 8].

Un mutamento importante che accoglie le istanze a riguardo avanzate da Regioni e enti locali nonché i suggerimenti di questa Corte a fronte delle difficoltà applicative