

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CI

n. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

R E L A Z I O N E

SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER L'ESERCIZIO 1998 E STIME PER IL 1999

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

Trasmessa alla Presidenza il 21 giugno 2000

VOLUME I

PAGINA BIANCA

INDICE

—

Deliberazione	Pag.	7
Sommario e sintesi	»	11

PARTE I**IL COMPARTO REGIONALE E
GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA**

1 – Il contributo del comparto regionale al risanamento della finanza pubblica e allo sviluppo economico	»	39
2 – Il patto di stabilità interno	»	41
3 – Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura [anni '96-'99]	»	46
4 – I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1994-1998. Analisi dei fenomeni reali [Rinvio]	»	59

PARTE II**LA POLITICA DEL BILANCIO**

1 – Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali	»	72
2 – Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1998	»	72
2.1. Segue: l'anno 1999 e le indicazioni per l'anno 2000	»	74
3 – La riforma della disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario: principi fondamentali e norme di coordinamento nel decreto legislativo 28 marzo 2000 n. 76	»	82

4 – I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1997 e 1998	Pag.	90
5 – Considerazioni generali sulle entrate	»	98
5.1. Nuove disposizioni in materia di federalismo fiscale [decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56]	»	98
5.2. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 1998	»	111
5.3. Segue: effetti delle modifiche legislative sui bilanci regionali ...	»	115
5.4. Segue: il quinquennio 1994-1998	»	125
5.5. Entrate libere e vincolate	»	129
5.6. La capacità fiscale in rapporto alla spesa effettiva regionale	»	132
5.7. L'indebitamento regionale	»	135
6 – Analisi strutturale ed economica della spesa	»	142
6.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1997-1999	»	142
6.2. Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa .	»	146
6.3. La spesa per il personale regionale	»	147
6.4. La spesa per il servizio del debito	»	149
6.5. La copertura dei residui perenti	»	154
7 – L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1998 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni	»	158
8 – La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno: primi risultati dell'anno 1999	»	163

PARTE III

LE POLITICHE DI INTERVENTO NEL BILANCIO
DELLA REGIONE E NEI RISULTATI DI GESTIONE

1 – Linee di riforma amministrativa e nuovi modelli organizzativi per un federalismo a costituzione invariata	»	169
1.1. La legislazione regionale di recepimento dei decreti attuativi della legge 15 marzo 1997 n. 59	»	170
1.2. La ripartizione delle risorse fra Stato, Regioni e enti locali	»	173
2 – Sviluppo economico e settori produttivi: la « nuova programmazione » nella convergenza, dell'asse regionale-europeo e dei sistemi locali	»	177

3 – Finanziamento dello sviluppo economico tramite i fondi strutturali. Considerazioni di insieme sull'attuazione degli interventi	Pag.	186
3.1. L'attuazione degli interventi dell'obiettivo 1	»	192
3.2. L'attuazione degli interventi dell'obiettivo 2	»	196
3.3. L'attuazione con riferimento agli obiettivi 3 e 4	»	201
3.4. Segue: gli obiettivi 5a e 5b	»	204
4 – Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme	»	209
5 – Ambiente e difesa del suolo	»	215
5.1. La legge 18 maggio 1989, n. 183 e lo stato di attuazione degli interventi per la difesa del suolo: gli anni 1991-1996	»	215
5.2. Segue: i finanziamenti disposti negli anni 1997-1999	»	218
5.3. Interventi di difesa del suolo nelle aree depresse, leggi n. 341/'95, n. 641/'96, n. 135/'97 e n. 208/'98	»	219
5.4. Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue – PTTA 1994-1999 e successivi aggiornamenti	»	221
5.5. Q.C.S. 1994-1999: Programma operativo risorse idriche – Avanzamenti finanziari per Regione	»	234
5.6. Piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio	»	236
5.7. Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche: Relazione al Parlamento 1999	»	239
5.8. Decreto legislativo n. 112/'98: il cosiddetto federalismo stradale	»	243
6 – Trasporti	»	245
6.1. Considerazioni di carattere generale	»	245
6.2. Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto pubblico locale	»	247
6.3. Trasporto pubblico ferroviario	»	253
6.4. Risultati di consuntivo	»	253
7 – Sanità	»	257
7.1. Riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale ...	»	257
7.2. Le gestioni liquidatorie e i provvedimenti di ripiano dei disavanzi pregressi	»	263
7.3. I disavanzi 1995-1997 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Il « nuovo corso » e le ulteriori esigenze di ripiano	»	266
7.4. Entrate, uscite e disavanzi relativi agli anni 1998 e 1999	»	269
7.5. La spesa sanitaria di parte corrente negli anni 1994-1998: A) analisi per categorie economiche	»	281

7.6. Segue: B) analisi per funzioni l'assistenza ospedaliera	»	293
7.7. Il programma di investimenti <i>ex. articolo 20 legge 67/88.</i> L'attuazione della seconda fase del quadro normativo e proce- durale di riferimento	»	303
7.8. Segue: il primo triennio	»	304
7.9. L'avvio della seconda fase del programma straordinario e gli accordi di programma	»	307

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 13/2000 - RF.

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente, nella Camera di consiglio del
1° giugno 2000 composta dai magistrati:

PRESIDENTE	Francesco	SERNIA
PRESIDENTI DI SEZIONE	Giovanni Fulvio	LA TORRE BALSAMO
CONSIGLIERI	Bartolomeo Mario Rita Vittorio Domenico Giorgio Michele Gianfranco Enrica Maria Roberto Gaetano Carlo Simonetta Giorgio Guido Francesco Adriana	MANNA SANCETTA ARRIGONI (relatore) LOMAZZI SALBITANI PUTTI GRASSO BUSSETTI DEL VICARIO CARBONE PROSPERETTI TABBITA D'AURIA CHIAPPINELLI ROSA LONGU MACCAGNO PETRONIO LA CAVA
REFERENDARI	Vincenzo Susanna	PALOMBA LOI

integrata con la presenza del consigliere Marco PIERONI;
visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

visto l'articolo 3 della 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. 22 del 3 gennaio 2000, con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (Collegio D2);

uditi il consigliere relatore Rita ARRIGONI nonché, sulle rispettive parti, i correlatori consiglieri: Carlo CHIAPPINELLI sull'attuazione della legge 59/97 e sull'edilizia sanitaria, e Marco PIERONI, per ambiente e difesa del suolo;

udito altresì il relatore per la parte curata dal consigliere Simonetta ROSA per i trasporti;

intervenuto per la Procura generale il Vice Procuratore generale dottor Alfredo Lener;

DELIBERA

è approvata la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 1998:

ORDINA

che la relazione sia trasmessa al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica, ai Presidenti dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario e comunicata altresì al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai Presidenti delle Giunte regionali delle Regioni a statuto ordinario;

così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 1° giugno 2000.

RELATORE
Rita Arrigoni

PRESIDENTE
F. Sernia

Depositata in Segreteria il 12 giugno 2000.

IL DIRIGENTE
E. Adornato

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

PAGINA BIANCA

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

PREMESSA

La presente relazione analizza i principali aspetti relativi alla gestione finanziaria e all'attuazione delle politiche pubbliche riconducibili alle scelte di bilancio approvate dalle Assemblee elettive delle Regioni a statuto ordinario.

La relazione, partendo dall'analisi dei rendiconti consuntivi regionali relativi all'anno 1998, prende in considerazione le serie storiche riferite ad anni precedenti ed anticipa dati e valutazioni - ancorchè stimati - relativi all'anno 1999.

L'articolazione del documento è in tre parti, corrispondenti ad altrettante prospettive di osservazione della finanza e delle attività in ambito regionale:

a) raccordo del comparto regionale con le grandezze di finanza pubblica con specifico riferimento all'impatto dei risultati di gestione sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle p.a.;

b) aspetti e problematiche affrontate dalle Regioni nella costruzione e nel mantenimento degli equilibri dei loro bilanci, con particolare riguardo alla recente riforma della contabilità regionale e alla nuova disciplina fiscale;

c) le politiche regionali di intervento, per lo sviluppo e per l'organizzazione dei servizi, nel quadro degli strumenti della cosiddetta "nuova programmazione" e nel raccordo con le opportunità offerte dai finanziamenti dei fondi strutturali.

Particolare riflessione, nell'ambito della terza parte della relazione è rivolta alla sanità, mentre specifiche considerazioni sono sui temi dell'ambiente, difesa del suolo e trasporti.

PARTE I^a - IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

Il quadro di finanza pubblica tracciato con il DPEF 2000-2003 e confermato nella nota di aggiornamento di settembre '99 riflette l'impegno del Governo a proseguire nel percorso di risanamento strutturale della finanza pubblica e al contempo promuovere le azioni a sostegno dello sviluppo economico e dell'occupazione.

Con la partecipazione dell'Italia alla terza fase dell'Unione economica e monetaria la politica di bilancio assorbe le regole fissate con il patto di stabilità e crescita.

Nelle recenti manovre di finanza pubblica, ruolo di primo piano nella costruzione degli interventi correttivi hanno assunto le misure dirette a ridurre la velocità di crescita della spesa corrente, il cui ritmo, seppure più contenuto rispetto al passato, resta elevato a fronte della dinamica del gettito tributario e degli obiettivi di riduzione del deficit.

Sul versante della finanza decentrata, nel quadro dell'avviata riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica in attuazione del federalismo fiscale, è la previsione di un più forte coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica tramite l'adozione di un "Patto di stabilità interno" con onere per gli enti in questione di ridurre il proprio flusso annuo di disavanzo dello 0,1% di PIL nel 1999 e di mantenerlo costante nel 2000 e nei due anni successivi.

La riproposizione del Patto con la finanziaria 2000 e la sollecitazione del DPEF al suo rafforzamento sottende la piena adesione ad una linea ormai prevalente in Italia come a livello europeo, la quale poggia sulla convinzione che ai fini di una effettiva crescita economica è necessaria una riqualificazione della spesa pubblica con programmi di riduzione della spesa corrente.

Nondimeno un fattivo, efficace concorso a tale obiettivo, da parte del versante regionale, non può prescindere dalla realizzazione di due essenziali condizioni: i) un reale federalismo fiscale; ii) una effettiva autonomia nelle decisioni di spesa.

Ulteriore concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di risanamento è nella garanzia loro richiesta a che il fabbisogno di entrambi i comparti evolva nel 1999 e 2000 [al netto della spesa sanitaria e di quella per nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega] sulla base di un incremento non superiore al tasso programmato di inflazione.

Una prima rilevazione - tramite dati del Tesoro - sull'andamento del fabbisogno regionale dell'anno 1999 [RSS + RSO], con riguardo alla sua copertura, mostra un tasso di crescita in flessione, con una percentuale di scostamento sul '98 pari al 2,2% rispetto al 7,2% e al 5,4% dei due anni precedenti.

A influire su tale risultato è soprattutto il comparto delle Regioni a statuto ordinario che con un incremento di fabbisogno nell'anno '99 di circa l'1% mantiene la

crescita ad un livello inferiore al tasso programmato di inflazione e si distanzia di notevole misura dai *trend* degli anni precedenti [+ 6,5% nel '98; ÷ 7,0% nel '97].

L'esito delle RSO mette a confronto situazioni differenziate: le più virtuose, con riguardo all'area del Nord, sono quelle dell'Emilia Romagna [- 3,7%] e della Liguria [- 1,9%]; al Centro è il Lazio la prima nella graduatoria di riduzione di fabbisogno [- 12,4%] seguita dalla Toscana [- 4,8%] e dalle Marche [- 2,7%]; fra le Regioni del Sud solo la Calabria [- 6,1%].

Piemonte, Molise, Campania e Puglia espongono un fabbisogno in crescita [+ 3,9%; + 3,4%; + 5,3%; + 0,3%] sull'anno '98 ma con tasso inferiore rispetto a quello realizzato in precedenza.

Più numerose le Regioni con tasso di crescita del fabbisogno '99 percentualmente superiore rispetto all'indice del '98: Lombardia, Veneto, Umbria, Abruzzo, Basilicata.

Nell'analisi per settori, sono gli interventi finanziati con fondi strutturali CEE [+ 25,6%], come pure le esigenze delle gestioni sanitarie liquidatorie [+ 16,9%], ad influire in misura rilevante sull'incremento del fabbisogno '99, viceversa calmierato dal minore impatto della gestione ordinaria sia sanitaria che propriamente regionale [+ 0,6%]. Tali valori si attestano per le RSO rispettivamente a + 36,9% [programmi comunitari], + 26,9% [gestione liquidatoria], - 1,5% [attività ordinaria].

La gestione ordinaria depurata dalla parte relativa alla sanità, mostra per le RSO una diminuzione di flussi a copertura del fabbisogno percentualmente pari al 38,3% con una diminuzione notevole rispetto al 1998, il cui valore pari a 11.785 miliardi passa nel 1999 a 7.271 miliardi.

La gestione complessiva della sanità [ordinaria + liquidatoria] rappresenta per le RSO una componente del fabbisogno pari nei quattro anni [1996-1999] al 95,12%, 94,2%, 92,1%, 89,8%. La percentuale di composizione riferibile alla gestione dei programmi comunitari assorbe nel quadriennio il 2,4%, 3%, 4,3%, 5,7%.

L'esigenza di copertura del fabbisogno delle RSO ha comportato un ammontare complessivo di mutui la cui consistenza passa dai 29.713 miliardi dell'anno 1993 a 61.983 miliardi di fine 1998, di cui circa 15.000 con oneri a carico dei bilanci regionali. Resta costante nel periodo considerato la percentuale dei mutui per la sanità che, rispetto al totale, è pari in media a circa l'85%.

PARTE II^a - LA POLITICA DI BILANCIO

Il processo di riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica, in direzione di nuove regole di federalismo fiscale, è stato influenzato specie nell'ultimo triennio [1998-2000] da una politica nazionale di particolare rigore imposta dagli impegni internazionali nel quadro di obiettivi di risanamento cui sono state chiamate a cooperare Regioni e autonomie locali. Patto di stabilità interno, regole esogene nella determinazione dei livelli di spesa in sanità, riforma fiscale sono altrettanti elementi che nel reciproco coniugarsi non mancano peraltro di esprimere aspetti di contraddizione in direzione di reale praticabilità degli obiettivi di contenimento.

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si è tradotta, con la manovra per l'anno 1998, nel 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 dei *target* di finanza pubblica.

Una linea di rigore confermata con la manovra per l'anno '99 e proseguita nel 2000 con più marcata insistenza sul contenimento della spesa corrente secondo le indicazioni recate nel DPEF 2000-2003 e recepite in finanziaria 2000 [legge 448/99]. La riduzione del disavanzo di parte corrente si radicalizza quale obiettivo ormai ineludibile per tener fede agli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita.

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si è tradotto, per l'anno 1998, nel vincolo di minore spesa per beni e servizi [- 2,25% rispetto al 1996] imposto alle 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.

Con riferimento agli anni 1999-2001, merita segnalazione il complesso percorso procedimentale previsto per la quantificazione dei disavanzi in sanità anteriori al 1997 e per l'individuazione degli interventi necessari a garantire l'equilibrio economico-finanziario, cui resta condizionata la ripartizione dell'1,5% delle risorse '99 rinvenienti dal bilancio Stato [1.614 mld]. Per altro verso, gravano sul 2000 gli interrogativi legati ai cambiamenti organizzativi nel sistema sanitario nazionale introdotti con il d.lgs.

229/99, cui si aggiunge nel 2001 l'entrata in funzione del nuovo sistema di finanziamento di cui al d.lgs. 56/2000, attuativo della delega recata all'art. 10 della legge 133 del 1999.

La sostituzione del fondo sanitario nazionale con compartecipazioni non accresce in modo significativo la responsabilità di spesa delle Regioni; il fabbisogno sanitario resta influenzato e dipendente dalle elaborazioni del PSN le cui disposizioni, in tema di offerta di prestazioni e servizi, rappresentano per le Regioni un vincolo di spesa la cui obbligatorietà è rafforzata tramite il "condizionamento" dei trasferimenti perequativi e delle stesse compartecipazioni [art. 9, comma 4, d.lgs. 56/2000].

A) Le entrate

Le reiterate modifiche al sistema di finanziamento, oltrechè tradursi in una riduzione di risorse disponibili, hanno determinato frequenti sfasamenti temporali e slittamenti nelle assegnazioni alle Regioni connesse a esigenze spesso non prorogabili e a volte corrisposte oltre due anni quello di spettanza.

A riguardo meritano segnalazione:

i) lo slittamento di oltre due anni nell'acquisizione del reintegro relativo al minore introito netto IRAP '98 cui ha provveduto la finanziaria 2.000 con allocazione di 7.333 miliardi ripartiti nel febbraio scorso [CIPE 2.2.2000];

ii) la corresponsione degli acconti per fondo di compensazione interregionale IRAP relativi al 1998 e 1999, i cui versamenti oltrechè non tempestivi restano tutt'ora inferiori per 404 miliardi alle spettanze [4.130 mld a fronte dei 4.534 mld dovuti];

iii) il venir meno dell'ARIET, trasferita a partire da '96 alle Province ma non bilanciata dalla quota in libera disponibilità del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, con slittamento di oltre tre anni nei pur provvisori provvedimenti a ripiano mentre l'ultimo decreto legge 30.12.1999 n. 501 è decaduto per scadenza dei termini, a seguito di che il d.lgs. 56/2000 ha rimesso la questione al nuovo sistema di finanziamento con ulteriore slittamento al 2001;

iv) la riduzione di aliquota relativa all'accisa sulla benzina per autotrazione il cui taglio, quanto meno nei dati di cassa, non ha trovato piena compensazione nel maggior gettito per taxa automobilistica.

La gestione delle entrate dell'anno 1998 offre spunto alle seguenti ulteriori considerazioni:

- dagli anzidetti fenomeni relativi a IRAP, ARJET, accisa benzina è dipesa la consistente riduzione di entrate riscosse sul Tit. I° con uno scostamento percentuale, rispetto ai dati previsionali di competenza, pari al 29,2%;

- consistente la flessione registrata a consuntivo anche nelle assegnazioni dello Stato [Tit. II°] gran parte delle quali a destinazione vincolata, ove le riscossioni segnano, sullo stanziamento definitivo di competenza, una diminuzione del 14,8%;

- resta elevata la percentuale delle entrate a destinazione vincolata pari al 86,1% delle entrate complessive accertate [al netto di Tit. V° e VI°];

- in crescita il ricorso a indebitamento, la cui consistenza a fine anno 1998, al netto dei mutui con oneri a carico dello Stato, segna 14.711 miliardi; a comporre i quali contribuiscono in larga misura mutui contratti dalle Regioni per la copertura di disavanzi in sanità [5.363 mld], anche a titolo di anticipazione delle definitive ripartizioni di quanto a carico dello Stato.

B) Le spese

Per quanto riguarda il tasso di evoluzione della spesa effettiva di cassa, il 1999 segna un incremento [+ 4,9%] decisamente inferiore a quello registrato nel 1998 [8,8%]. In valore assoluto l'incremento di spesa degli anni 1998 e 1999 è stato rispettivamente pari a 10.517 miliardi e 6.381 miliardi. Per la spesa corrente, i suddetti valori sono percentualmente più elevati, pari a + 7,2% ['98/'97] e a + 5,9% ['99/'98]; in valore assoluto + 7.623 miliardi nel 1998 e + 6.687 nel 1999.

L'analisi strutturale conferma la decisa prevalenza di pagamenti correnti di cassa, pari negli ultimi tre anni ['97-'99] a l'87,8%, l'86,6% e l'87,5% della spesa effettiva. Ad assorbirne gran parte del peso percentuale, è la spesa per l'assistenza sanitaria che nel tre anni assorbe l'81,4%, l'80,0%, il 79,9% di quella corrente complessiva.

Al netto di quella sanitaria, la percentuale di spesa corrente si ridimensiona nei valori assoluti: 19.609 miliardi, 22.565 miliardi, 27.585 miliardi, con percentuali pari al 16,3%, 17,3%, 20,16% rispetto alla spesa effettiva di cassa.

A comporre la quale assai minore è il contributo degli investimenti che nei tre anni pesano percentualmente per il 9,9%, 11,3%, 10,6%. Da dire tuttavia che la spesa regionale si caratterizza per la presenza percentualmente consistente di "spesa corrente operativa" la quale, a differenza di quella per funzionamento e al pari di quella in conto capitale, è partecipe della funzione di sviluppo. I dati acquisiti mostrano per gli investimenti un sensibile scostamento fra previsioni e pagamenti di cassa percentualmente pari nei tre anni a - 82,1%, - 78,1%, - 76,5%.

Quanto al rimborso di prestiti, la percentuale di composizione si attesta nei tre anni '97-'99 al 2,2%, 2,1%, 2,0%.

Ulteriori considerazioni di rilievo:

- la rigidità dei bilanci regionali, tale da rendere problematico l'obiettivo di riduzione della spesa corrente; a fronte dell'importo di spesa effettiva complessivamente erogato per cassa nell'anno 1998 per 125.176 miliardi [al netto degli oneri non ripartibili], quelle riferibili all'assistenza sanitaria ammontano a circa 93.000 miliardi. La spesa residua, circa 34.000 miliardi, è costituita per 26.483 miliardi da obblighi di reinscrizione di economie vincolate, mentre per il resto rimane assorbita dalle necessità di far fronte a spese di personale [3.084 mld], a oneri finanziari [3.603 mld] e altri di natura inderogabile;

- il costo del personale cresce nel '98 del 4,2%, ad un tasso tuttavia inferiore a quello registrato nel '97; in rapporto alle entrate proprie non vincolate del Titolo I°, rappresenta il 19,2%, migliorando il dato del '97;

- gli oneri finanziari per il servizio del debito ascendono a 3.603 miliardi [pag. di cassa], dei quali 1.907 miliardi a carico dello Stato e 1.695 miliardi destinati a pesare sui bilanci regionali, ove poi la maggiore quota è riferibile ai mutui per la sanità;

- migliora nell'ultimo anno la percentuale di copertura assicurata ai residui perenti che passa dal 49,3% del 1994 al 50,2% del 1998 ma resta ancora al di sotto del limite di garanzia indicato da questa Corte [70%].

I suindicati andamenti gestionali rifluiscono nei risultati dell'esercizio finanziario; con riferimento all'anno 1998, tutte le Regioni a statuto ordinario espongono a fine anno situazioni di avanzo di amministrazione. Gli indicati saldi attivi vanno peraltro soppesati per tener conto dell'ammontare, in alcuni casi assai elevato, delle economie sostenute da

entrate a destinazione vincolata, le quali per altrettanto riducono l'utilizzabilità dell'avanzo e che, del resto, sono espressione di mancato avvio e realizzazione di interventi progettati e autorizzati.

Lombardia, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria espongono a fronte dell'avanzo di amministrazione importi elevatissimi di economie vincolate e residui perenti, segnale di mancata realizzazione degli interventi programmati.

Quanto al *patto di stabilità interno* e ai relativi vincoli imposti ai bilanci regionali, la riformulazione della precedente disposizione da parte dell'art. 30 della finanziaria 2000 ha accolto parte delle obiezioni mosse dalle Regioni.

Ciò posto, una prima ricostruzione in termini attuativi è possibile con riguardo alle Regioni che alla data di fine maggio hanno trasmesso le schede valevoli a ricostruire i saldi programmatici e i saldi consuntivi '99 secondo i criteri definiti con le circolari del Tesoro 12/99 e 8/2000.

Così è per la *Puglia*, che a fine '99 espone un saldo consolidato addirittura inferiore al corrispondente programmatico [7.940,5 mld < 8.710,5 mld - 770 mld].

Altrettanto vale per l'*Emilia Romagna*, il cui saldo consolidato '99 [determinato secondo i nuovi criteri della finanziaria 2000] è inferiore al programmatico - anch'esso rideterminato - per 840,9 miliardi [6.692 mld < 7.533 mld].

Anche il Veneto migliora a fine '99 il saldo programmatico per 168 miliardi [7.655 mld < 7.823 mld].

Scostamenti rispetto al programmatico si riscontrano invece nelle altre Regioni, con percentuali minime, come nel caso della Toscana [+ 0,7%] o comunque modeste come per Abruzzo [+ 3,0%], Molise [+ 3,6%], Lazio [+ 3,9%] o invece di rilevante entità, come per la Campania [+ 15,4%]; mentre particolare è il risultato delle Marche con uno scostamento rispetto al programmatico del 65,0%.

Quanto all'efficacia del Patto a conseguire - tramite la compressione dei saldi tendenziali - l'obiettivo di riduzione della spesa corrente regionale, prime considerazioni desumibili dalla documentazione acquisita escludono un collegamento automatico fra riduzione dei saldi tendenziali e diminuzione della spesa corrente. Puglia, Emilia Romagna e Veneto, rispettano il patto in misura superiore al limite segnato, ma solo per la Puglia ciò si coniuga con la flessione di spesa corrente netta.

A stare ai dati forniti dalle suindicate Regioni e tenendo da parte il caso delle Marche le cui vicende calamitose sono determinanti per i flussi di spesa, c'è da considerare che, scontati gli esiti positivi di Puglia, Emilia Romagna e Veneto, resta uno scostamento rispetto all'obiettivo di soli 196 miliardi [1.789 mld - 1.985 mld], il quale seppure parziale consente una prima valutazione circa il grado di adempimento mentre differente resta il problema, e perciò l'esito, in ordine al riorientamento della spesa in linea con l'esigenza di riduzione di quella di parte corrente. Rispetto alle cui delicate implicazioni, è più sul coinvolgimento regionale ad un livello di concordata programmazione finanziaria che possono schiudersi migliori prospettive.

PARTE III^A - LE POLITICHE DI INTERVENTO

LINEE DI RIFORMA AMMINISTRATIVA IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE 59 DEL 1997 - Le deleghe recate dalla legge 59 del 1997 con l'attuazione datane a livello nazionale hanno innescato tre fondamentali processi paralleli di riforme, il primo dei quali rivolto alla redistribuzione di compiti e funzioni amministrative fra livello centrale e autonome territoriali, gli altri due più direttamente indirizzati all'introduzione di nuovi modelli di attività in chiave di modernizzazione della pubblica amministrazione e, del resto, molto legati alla nuova disciplina in tema di contabilità e ristrutturazione dei bilanci pubblici [v. legge 94 del 1997 e d.lgs 279/97; nonchè legge 208/99 e d.lgs. 76/2000].

In tema di recepimento dei decreti attuativi della legge Bassanini 59/97 e di riparto in sede locali delle funzioni e dei compiti trasferiti, l'aggiornamento a fine anno '99 espone la seguente situazione.

Quanto al settore agricoltura, tutte le quindici Regioni a statuto ordinario hanno legiferato fra l'aprile 1998 e il mese di luglio 1999.

Al mercato del lavoro sono indirizzate le discipline regionali varate fra il mese di luglio 1998 e l'agosto 1999 in materia di servizi per l'impiego e loro integrazione con le politiche formative e del lavoro. Al 30 dicembre 1999 mancava ancora il attuativo da parte della Calabria.

Si collocano fra il luglio 1998 e l'aprile 1999 le leggi - approvate peraltro solo da 11 Regioni - in materia di *trasporto pubblico locale*. Inadempienti sono Campania e Molise.

In tema di *attuazione del d. lgs. 112 del 1998*, le Regioni Veneto, Campania, Calabria e Puglia sono rimaste inadempienti a fine anno '99. Quanto alle altre 12 Regioni, i rispettivi Consigli si sono attivati fra il settembre 1998 e l'aprile 1999.

In relazione poi all'attuazione della recente *disciplina sul commercio* di cui al d.lgs. 114 del 1998, una volta superate le originarie difficoltà, all'approvazione della legislazione di recepimento, hanno provveduto tutte le Regioni tranne il Molise.

Per quanto riguarda le risorse da corrispondere alle Regioni a fronte dei compiti nuovi assegnati in attuazione della legge 59/97, la determinazione prevede un trasferimento complessivo che sulla base dei DPCM già emanati e tenuto conto altresì degli schemi di accordo in sede di Conferenza unificata o dei testi concordati e da sottoporre alla Conferenza, ascende a 22.569 miliardi.

Per circa la metà di tale importo [11.514 mld] l'accordo in sede di Conferenza unificata, dapprima rinviato, è stato di recente raggiunto.

NUOVA PROGRAMMAZIONE E POLITICHE DI INTERVENTO - Il forte rilancio sulla tematica della "programmazione", nel significato nuovo di coinvolgimento e di corresponsabilizzazione delle forze sociali e delle istituzioni locali nel conseguimento di obiettivi comuni di sviluppo, ha preso avvio in sede nazionale sulla base di una duplice strategia; la prima, orientata lungo una direttrice che lega UE, Governo centrale, Governi regionali e prevede la partecipazione in qualità di co-protagonisti degli enti locali e delle parti sociali.

La seconda punta più direttamente sui sistemi locali, specie sui distretti industriali, per uno sviluppo che chiama in causa Regioni, enti locali, associazioni industriali e del lavoro, per investimenti in infrastrutture e centri di servizio integrati nonché per raggiungere accordi sulle relazioni contrattuali.

A riguardo della prima linea di azione, gli strumenti si risolvono nell'utilizzo e gestione dei fondi strutturali e nella adozione delle "intese istituzionali di programma" [v. Del. CIPE 21.3.1997]. Quanto alla seconda linea di azione, vi figurano specialmente patti territoriali e contratti d'area oltre l'utilizzo di incentivi per l'industria nell'ambito dei sistemi locali e di una politica dei distretti [v. legge 11 maggio 1999 n. 140].

Fondi strutturali e intese istituzionali interagiscono quali componenti di un unico quadro di azione che vale altresì a conciliare i criteri di ammissione a finanziamento con riferimento agli aspetti di coerenza rispetto alla programmazione regionale in atto e nella prospettiva del QCS 2000-2006 [CIPE 9 luglio 1998 e Comitato di coord. 6.11.1998].

La legge 30 giugno 1998 n. 208 rappresenta la cerniera fra le varie fonti di alimentazione finanziaria.

A fronte del nuovo sistema di finanziamento delle aree depresse [legge 488/92] nel corso degli anni degli anni 1997 e 1998 il CIPE ha assegnato a carico dello speciale capitolo-fondo 12.606 miliardi, rimodulati poi con deliberazione 17 marzo 1998 e con deliberazione 9 luglio 1998 n. 70. Nuove risorse [12.200 mld] per il periodo 1999-2001 sono previste dalla legge 208.

Al finanziamento delle *intese istituzionali* sono stati assegnati 3.500 miliardi [Del. CIPE 9.7.1998 n. 70 /'98, punto 2.2.1.] ripartiti fra le Regioni sulla base della proposta del comitato di coordinamento [6.11.1998].

Per le opere di "completamento", sospese o incompiute [punto 2.2.1. Del. CIPE 70/'98], 2.910 miliardi sono spettati al Mezzogiorno, mentre il Centro-Nord ha acquisito complessivamente 339,5 di cui 101,8 da ripartire successivamente sulla base del grado di realizzazione.

Quanto agli "studi di fattibilità" [punto 2.2.4. Del CIPE citata], rispetto al finanziamento delle Regioni del Sud [90 mld] per il Centro-Nord sono previsti 10,5 miliardi in entrambi i casi comprensivi del 30% [27 mld e 3,15 mld] da distribuire successivamente in base al merito.

La finanziaria '99 [legge 449/98] ha previsto in Tabella C il rifinanziamento della 208/'98 per 11.100 miliardi nel cui ambito il CIPE ha confermato 3.500 miliardi per interventi infrastrutturali compresi nelle intese istituzionali, al cui riparto ha provveduto con deliberazione 6 agosto 1999 n. 142 [2.657 mld per il Mezzogiorno e 315 mld per il Centro-Nord].

Sulla base di dati aggiornati al 25 marzo 2000 si riscontra lo stato di avanzamento delle intese che - ad eccezione del Veneto - risultano stipulate da parte di tutte le

Regioni a statuto ordinario e nelle cui programmazioni figurano le risorse di cui alle delibere CIPE suindicate.

Emerge dai suddetti dati un disegno relazionale complesso che punta sulla concertazione come momento di sintesi per la definizione condivisa di obiettivi e strategie operative e ove centrale è il ruolo delle Regioni.

Nella stessa linea di azione è l'avvio della nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, definita dal CIPE nel dicembre 1998 quasi contestualmente alla sottoscrizione del protocollo regionale sul patto sociale, che fissa nuove procedure ove di rilievo è la posizione delle Regioni quale livello privilegiato nel coordinamento delle azioni territoriali e nel coinvolgimento degli enti locali.

Il collegato lavoro [legge 17 maggio 1999 n. 144] esterno alla sessione di bilancio '98, nel dare attuazione a numerose misure del Patto sociale, si iscrive nel percorso rivolto a porre in essere misure idonee ad innescare la cosiddetta "fase due" del patto di stabilità e crescita: quella dello sviluppo economico e dell'occupazione.

L'articolazione dei territori regionali in "*sistemi locali del lavoro*" vale a individuare i distretti economico-produttivi rinvenienti dagli indicatori elaborati dall'ISTAT.

Ai "*sistemi locali produttivi*", previsti dalla legge 11 maggio 1999 n. 140 si affiancano quindi i "*sistemi del lavoro*", ove tuttavia differenti sono i criteri di finanziamento e ripartizione delle risorse, influenzati in questo secondo caso dal numero degli occupati nell'industria.

FONDI STRUTTURALI - Nel periodo 1994-1999 hanno costituito importante fonte di finanziamento per le Regioni. Nell'ambito dei cinque obiettivi di sviluppo cui offrono sostegno i fondi strutturali, peso percentualmente prevalente per le Regioni del Nord assumono gli obiettivi 2, 3 e 4 cui affluiscono risorse dal FESR e dal FSE, mentre le Regioni del Sud ricevono risorse specialmente nel quadro dell'obiettivo 1.

La dotazione complessiva alla data 30 giugno 1999 ammonta a 51.849,8 milioni Euro di cui oltre la metà [56,8%] diretta a finanziare gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno [obiettivo 1], mentre la composizione degli altri segna le seguenti misure

percentuali: ob 2 [9,1%], ob 3 [11%], ob 4 [2,6% di cui 25,3% nel Mezzogiorno], ob 5a [9,4% di cui 39,3% nel Mezzogiorno], ob 5b [11,1%].

A fronte dei suddetti finanziamento, si pongono le attività di attuazione degli interventi.

La situazione complessiva depone per impegni al 30 giugno 1999 complessivamente pari all'84,9% del costo totale, mentre al 50,4% ascendono i pagamenti. Quanto ai singoli obiettivi, a distinguersi per la buona percentuale di realizzazione è l'obiettivo 3 con pagamenti superiori al 60%, seguito dall'obiettivo 1 con la percentuale di pagamenti pari al 57,3% e dall'obiettivo 4 con il 50,4%. Quanto all'obiettivo 2, i pagamenti ammontano al 44,9% relativamente al costo complessivo riferito alle due fasi nelle quali è suddiviso il periodo di programmazione, la prima delle quali ha tuttavia realizzato pagamenti per l'88,3%, mentre la seconda è rimasta alla percentuale del 18,6%. Difficoltà si sono riscontrate per le politiche agricole e lo sviluppo della pesca di cui agli obiettivi 5a e 5b con percentuali di pagamento rispettivamente pari al 41,5% e al 41,3%.

Con riguardo ai singoli obiettivi, si riscontrano le seguenti specifiche situazioni.

Per l'obiettivo 1, buoni i risultati di Molise e Basilicata con percentuali di pagamenti rispetto al costo del 69,5% e 64,5%.

Quanto alla I^a Fase dell'obiettivo 2 [1994-1996], a distinguersi per capacità di pagamento, a fronte del dato medio nazionale dell'88,3%, sono: Marche [95,8%], Toscana [94,3%], Emilia Romagna [94,2%], Liguria [90,8%], Umbria [88,6%]. Sotto media per i pagamenti Lazio [85,8], Lombardia [78,7%], Piemonte [81,7%] e Veneto [85,4%] suona la *performance* delle Regioni speciali: Friuli e Valle d'Aosta con il 96,1% e il 94,1%.

Le migliori realizzazioni per gli obiettivi 3 e 4 sono quelle del Piemonte e dell'Emilia Romagna i cui pagamenti si collocano nella somma dei due obiettivi rispettivamente al 79,8% e al 74,1% del costo; percentuali che superano e non di poco la media nazionale del 63,6%. Al di sotto di questa media sono i parametri riferibili alla Lombardia [58,3%] e specialmente al Lazio [49,3%]. In difficoltà anche le Marche [48,5%], mentre l'Abruzzo con la percentuale del 25,6% sconta il tardivo ingresso in entrambi gli obiettivi.

L'attuazione degli interventi dell'*obiettivo 5a* ha incontrato difficoltà con risultati poco soddisfacenti se riferiti alla percentuale dei pagamenti e soprattutto con riguardo ad alcune Regioni. A parte il caso dell'Abruzzo che oltre a nessun erogazione non assume nel periodo alcun impegno, si segnalano altresì i casi di Lazio, Toscana e Liguria con percentuali di pagamento rispetto al costo pari rispettivamente a 2,2%, 6,6%, 7,0%. Fra le Regioni speciali, negative le realizzazioni in Friuli con la percentuale di pagamenti del 4,7%. Fra i migliori risultati, quello del Veneto con la percentuale di pagamenti pari al 59,4%.

Le azioni regionali riferite all'*obiettivo 5b* si attestano su percentuali di impegno del 64,5% e di pagamento del 31,2%. A fronte dei quali risultati, assai positiva è la situazione della Liguria con una percentuale di pagamenti pari al 68,8%, seguita dal Piemonte [56,8%] e dalla Regioni speciali [Trento, Bolzano e Friuli [tra il 57% e il 58%].

AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO

A) Legge 18 maggio 1989 n. 183

Il finanziamento degli interventi nel settore della difesa del suolo, programmati ai sensi dell'art. 31 della legge 183 ha offerto una disponibilità, per il periodo 1991 - 1996, di 2 5 miliardi. A fronte di tale importo, i lavori affidati ammontano a 1.152 miliardi, dei quali 997 miliardi sono quelli che riguardano le Regioni e le Province autonome.

Per il triennio 1997-1999 con DPR 9 ottobre 1991 è stata finanziata l'ulteriore somma di 1.040 miliardi suddivisi tra bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale e servizi tecnici nazionali. Con le finanziarie 1998 e 1999 è stata altresì disposta una integrazione di fondi per la difesa del suolo per un totale di 1.890 miliardi con riferimento agli anni 1998-2001 da ripartire sulla base di programmi di intervento presentati da Regioni e Autorità di bacino.

B) La difesa del suolo nelle aree depresse

Con le leggi 341/'95, 641/'96, 135/'97, 208/'98 sono stati ammessi a finanziamento interventi per un importo di 987 miliardi articolati nel quinquennio 1998-2002. Risultano appaltati interventi per 782 miliardi, mentre i pagamenti sono ammontati a 198 miliardi erogati nel 1999.

C) Piano straordinario di completamente e nazionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue [PTTA '94 - '96 e aggiornamenti]

Il Piano, approvato ai sensi dell'art. 6 del d.l. 67/97 conv. con legge 135/97, ha individuato su proposta delle regioni il fabbisogno urgente in materia di depurazione di reti fognarie e collettamento. Sono stati selezionati 1.470 interventi per un costo complessivo di 13.059 miliardi. Con le risorse stanziare dal CIPE con deliberazione 69/98 sono stati appaltati 54 interventi per un costo di 593 miliardi. A valere sui fondi CIPE '99 sono seguiti ulteriori 44 appalti per 272 miliardi. A fine '99 risale l'impegno di 335 miliardi per il disinquinamento del fiume Sarno. Ulteriori interventi riguardano le competenze straordinarie del Prefetto di Bari e del Presidente della Regione Campania relativamente allo stato di emergenza determinatosi negli anni passati in tali Regioni.

TRASPORTI - Alla legislazione regionale è affidato il compito del recepimento dei principi recati dal d.lgs. 19 novembre 1997, a sua volta attuativo della legge delega 59/97.

Decisiva centralità assumono i Piani regionali da coordinare con il Piano generale trasporti, mentre poi il miglioramento nell'efficienza è legato alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali [d.d.l. 4014] modificativa della legge 142 del 1990.

Strumento essenziale della riforma è il contratto di servizio che, nel superamento di assetti monopolistici e sulla base di regole ispirate alla concorrenza, si pone come momento centrale ai fini del risanamento del settore, ai cui costi operativi va assicurata, tramite i ricavi del traffico, una copertura non inferiore al 35%, mentre a fronte degli obblighi di servizio sono i corrispettivi modulati nella congruenza fra risorse disponibili e definizione di livelli minimi compatibili.

Il Sul versante finanziario resta preoccupante la situazione dei disavanzi progressi accumulati dalle aziende di trasporto locale, i quali con riferimento alle gestioni sino al 31 dicembre 1997 sono stimati in circa 18.000 miliardi.

Per il periodo 1987-1993 sono stati ammessi a ripiano 7.028 miliardi degli 11.714 certificati con un concorso dello Stato di 4.042 miliardi.

Per gli anni 1994-1996 il disavanzo certificato è risultato di 5.245 miliardi a copertura del quale il bilancio statale è intervenuto con un sostegno pari al 30% [1.573

mld]. Ulteriore contributo statale è previsto per il disavanzo 1997 dalla legge 7 dicembre 1999 n. 472 che ha previsto l'erogazione di un contributo quindicennale a favore delle Regioni a statuto ordinario di 35 miliardi annui dal 1999 al 2013.

Gli andamenti gestionali desumibili dai dati dei rendiconti regionali riflettono il deciso decremento degli stanziamenti 1998 il cui importo complessivo di 8.941 miliardi è inferiore per 1.806 miliardi al dato 1998, ma resta di notevole peso percentuale rispetto al totale delle allocazioni complessive per i settori di intervento [53% al netto della sanità].

Nell'ambito della gestione 1998 si nota un peggioramento della capacità di spesa per le Regioni del Nord cui fa riscontro un miglioramento nel Centro-Sud. Nella velocità di cassa i risultati si invertono: migliore il Nord, sotto media il Centro e il Sud.

SANITA' - La riforma-ter di riorganizzazione e riordino del servizio sanitario nazionale [legge delega 30.11.1998 n. 419 e d.lgs. 19.6.1999 n. 229] si è coniugata con le disposizioni di natura finanziaria recate dalla legge di delega 133/99, collegato fiscale della manovra '99, [art. 10].

La linea tendenziale depone per un modello di sanità valevole ad un pieno inserimento all'interno della finanza regionale; con qualche eccezione in controtendenza: la centralizzazione dell'assistenza sanitaria facente capo agli Istituti di ricovero capo agli Istituti di ricovero e cura e, per altro verso, il vincolo alla spesa per un triennio e un deciso condizionamento per gli anni successivi.

A contraddire un pieno ed esaustivo inserimento della sanità in ambito regionale sono poi alcune linee di revisione organizzativa e procedurale proposte con la delega e la successiva attuazione di riforma-ter dell'assistenza sanitaria, come pure con il complesso delle disposizioni in materia di federalismo fiscale rinvenienti dalla delega e relativa attuazione [legge 419/98 e d.lgs 229/99; art. 10, legge 133/99 e art. 9, d.lgs. 56/2000].

Così per il riemergere di vincoli, controlli e sanzioni a scapito di incentivi all'efficienza, di meccanismi concorrenziali, di adeguato margine riservato all'autonomia e responsabilizzazione del livello regionale e aziendale.

Sul piano strutturale si riscontra una forte assunzione di ruolo da parte del Governo centrale nel quadro di una rafforzata funzione di indirizzo, coordinamento e controllo; nel contempo, maggiore coinvolgimento dei Comuni nell'ambito di una gestione integrata degli interventi socio-sanitari e socio-assistenziali.

Quanto ai contenuti organizzativi, la nuova strategia punta su prevenzione e riabilitazione con conseguente ridimensionamento della prioritaria considerazione riservata alla struttura ospedaliera. Una logica che spiega altresì il minore spazio operativo assegnato al finanziamento a tariffa delle prestazioni, con maggiore favore accordato al sistema di integrazione finanziaria di tipo verticale.

In ordine agli aspetti gestionali, resta intanto la definitiva sistemazione delle situazioni pregresse relative agli anni 1987-1994 [c.d. gestioni liquidatorie] che - tenuto conto dei ripiani avvenuti e delle sopravvenienze passive - registrano una ulteriore scopertura di 4.523 miliardi.

Non meno critica la prospettiva per le c.d. *nuove gestioni*, con il riprodursi di consistenti disavanzi gestionali particolarmente elevati nei risultati dell'anno 1997 [10.586 mld], con un peggioramento rispetto all'anno precedente di oltre 6.000 miliardi.

Per quanto riguarda gli anni 1998 e 1999, a fronte di un finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria rispettivamente di 104.188 miliardi e di 110.775 [compresa l'integrazione di 4.950 mld disposta con l'assestamento al bilancio '99], la spesa corrente complessiva è stata di 113.843 miliardi per l'88 e di 119.473 per il '99, producendo uno squilibrio rispettivamente pari a 9.656 miliardi e 8.698 miliardi.

Elevato è il tasso di crescita della spesa sanitaria corrente. Nel 1999 espone un incremento percentuale del 4,9% sul '98 [+ 5.625 mld] ma nella media degli ultimi quattro anni il tasso di crescita si colloca al 6,3%.

Complessivamente, comprendendo anche l'anno '95, le cosiddette "nuove gestioni" hanno prodotto disavanzi per 35.089, con una media annuale di 7.018 miliardi. Una impennata nei disavanzi è ascrivibile al triennio 1997-1999, la cui somma è pari a 27.400 miliardi con una media annua di 9.133 miliardi.

Permane lo squilibrio fra finanziamento e costi per l'assistenza sanitaria; elevata è la distanza della spesa media pro-capite dalla quota capitare di finanziamento. Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 [DPR 23.7.1998] fissa per l'anno 1998 il parametro

capitano in lire 1.795.305 e per l'anno 1999 in lire 1.849.165 [+ 3%]; la spesa pro-capite di fine 1998 registra 1.976.847 lire e quella relativa al 1.999 sale a lire 2.073.721. Da notare poi come rispetto al dato medio nazionale per nulla omogenee siano le situazioni riferibili alle diverse aree geografiche. Rispetto al dato medio di spesa pro-capite rilevabile per il 1998 in 1.976.847, le Regioni del Sud sono tutte al di sotto; il Nord è tutto al di sopra come pure il Centro.

A comporre il disavanzo complessivo dell'anno 1998 pari a 9.656 miliardi, il maggiore contributo è riferibile a Lazio [16,3%] e Lombardia [11,7%]. Nel complesso il disavanzo delle due Regioni assorbe quasi il 30% del totale.

L'anno '98 conferma per le due Regioni l'andamento dell'anno precedente anche se di poco migliorandolo. La Lombardia, in particolare, a fronte di un deficit '97 di 1.479 miliardi registra nel '98 un disavanzo di 1.131 che si mantiene pressoché costante nel '99 [1.174 mld].

Il Lazio espone nel 1997 un disavanzo di 1.769 miliardi che flette per poco più di 200 miliardi nel 1998 e si attesta a 1.581 miliardi; scende ancora nel '99 portandosi al livello di 1.373 miliardi.

Quanto alle altre Regioni a statuto ordinario, l'evoluzione dei disavanzi segna nel 1998 *trends* in prevalenza migliorativi rispetto al '97 ad eccezione di Piemonte, Veneto, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata. Altrettanto dicasi per il '99, salvo che per la Campania che a fronte di un disavanzo '98 di soli 363 miliardi, segna uno squilibrio negativo 1999 pari a 999 miliardi che maggiormente si avvicina al risultato del 1997 [1.200 miliardi].

Il quadro complessivo delle esigenze di ripiano che tuttora permangono si ricostruisce nel seguente prospetto riferito globalmente alle Regioni a statuto ordinario e speciale:

- residuo debito esercizi 1994 e precedenti	4.523 mld
- esercizio 1995	2.461 mld
- esercizio 1996	4.020 mld
- esercizio 1997	10.586 mld
- previsione 1998	9.656 mld

TOTALE DISAVANZI '95-'98	31.246 mld
- ripiano anni 1995-'96-'97 (d.l. 450/'98)	3.000 mld
- ripiano anni 1995-'96-'97 (d.l. 411/'99)	3.000 mld
TOTALE RIPIANI	6.000 mld
DISAVANZI NETTI AL 31.12.1999	25.246 mld
Disavanzo 1999 (stima)	8.697 mld
TOTALE COMPLESSIVO (aggiornato con anno '99)	33.943 mld

Nella finanziaria 2000 erano originariamente previsti, a copertura del residuo debito come sopra ricostruito sino alla gestione '98, 15.000 miliardi ripartiti in tre anni [2000-2002], poi ridotti a 13.000 miliardi in sede di approvazione.

A carico delle Regioni si prospettano ripiani per circa 20.000 miliardi.

Quanto alle singole voci economiche di spesa l'anno 1999 espone i seguenti risultati:

- la spesa per beni e servizi cresce di 1.040 miliardi [+ 4,9%];
- la spesa farmaceutica cresce di 832 miliardi [+ 6,1%];
- flette la spesa per la medicina di base [2,3%];
- cresce la spesa per il personale di 786 miliardi [+ 1,7%].

Fra i determinanti dello squilibrio assumono rilievo:

- la composizione per età della popolazione: l'indice di invecchiamento indica Liguria, Emilia Romagna, Umbria e Toscana come le Regioni italiane - fra quelle a statuto ordinario - con la più elevata presenza di anziani [65 anni e più], percentualmente pari, alla data dell' 1.1.1998, al 24,24%, 21,84%, 21,52%, 20,32%, perciò sopra il valore medio nazionale [17,21]%;

- la mobilità ospedaliera: il sistema di compensazione non consente un integrale recupero dei relativi costi che si coniuga con i saldi import/export di pazienti che risultano attivi e implicano maggiore spesa per le seguenti Regioni: Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio. Saldi passivi esprimono le altre Regioni;

- i problemi strutturali: la rete ospedaliera è tuttora caratterizzata da un numero elevato di piccoli ospedali e da un insufficiente numero di strutture per lungodegenza e post-acuzie con conseguente inappropriata dei ricoveri.

La funzione ospedaliera conferma, anche per il '98 e '99, la sua prevalenza nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria [56,5%].

Nella valutazione degli indicatori di *performance*, merita segnalazione la riduzione dei ricoveri ospedalieri registratasi nel 1998 [162 x 1000 abitanti] rispetto all'anno precedente [185 x 1000], con sostanziale allineamento con il parametro normativo [160 x 1000].

Aspetto legato a qualità e costo delle prestazioni sanitarie è quello della ristrutturazione della rete ospedaliera.

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 reti ospedaliere.

Il 21 marzo 1997 il CIPE ha approvato il documento di avvio della seconda fase del Programma straordinario di investimenti in sanità, ai fini del completamento delle iniziative avviate dalla Regioni per la riqualificazione e l'ammodernamento strutturale e tecnologico.

L'art. 20 della legge 67 del 1988 prevedeva un limite complessivo di spesa di 30.000 miliardi per un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali; tale finanziamento trova sostegno in operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% delle spese ammissibili articolate per triennio, mentre il rimanente 5% resta a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti.

Per il primo triennio il limite complessivo di spesa pari a 10.000 miliardi si è poi ridotto a 9.400 miliardi.

La situazione al 31 dicembre 1997 espone un finanziamento autorizzato dal CIPE per 9.209 miliardi di cui 8.846 per interventi regionali.

Con deliberazione CIPE 21 marzo 1997 è stata approvata la proposta ministeriale per l'assegnazione alle Regioni della quota finanziabile nell'ambito della seconda fase del programma straordinario con la previsione del completamento del piano decennale degli investimenti per 20.600 miliardi e per un programma specifico con utilizzo di ulteriori risorse [art. 1-bis d.l. 630/96 conv. con l. 21/97] per 2.500 miliardi sui quali, al febbraio 1999, risultano autorizzazioni per oltre 1.000 miliardi. Le Regioni del centro-nord assorbono il 97% delle risorse assegnate con punte del 100% per quasi tutte; poco inferiore il dato delle Regioni del Mezzogiorno [96%].

Particolare rilievo sul piano procedimentale assumono gli accordi di programma di cui all'art. 5 del d.lgs 229/99 che si innestano nelle procedure negoziate avviate con le intese istituzionali. Gli accordi perfezionati o in corso di definizione interessano le seguenti Regioni: Toscana, Lombardia, Basilicata, Lazio, Umbria, Veneto, e Provincia di Trento; in avanzato stato di definizione gli accordi con Liguria e Marche; in corso la negoziazione con tutte le altre Regioni.

PAGINA BIANCA

X

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I^a

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

- 1. Il contributo del comparto regionale al risanamento della finanza pubblica e allo sviluppo economico**
- 2. Il patto di stabilità interno**
- 3. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura [anni '96-'99]**
- 4. I conti correnti delle Regioni accessi presso la tesoreria dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1994 – 1998. Analisi dei fenomeni reali [Rinvio]**

PAGINA BIANCA

1. Il contributo del comparto regionale al risanamento della finanza pubblica e allo sviluppo economico

Il quadro di finanza pubblica previsto nel DPEF 2000-2003 e confermato nella nota di aggiornamento di settembre '99 riflette l'impegno del Governo a proseguire nel percorso di risanamento strutturale della finanza pubblica e al contempo promuovere le azioni a sostegno dello sviluppo economico e dell'occupazione.

Con la partecipazione dell'Italia alla terza fase dell'Unione economica e monetaria la politica di bilancio del nostro paese assorbe le regole fissate con il patto di stabilità e crescita. Regole rigorose e stringenti anche sul piano del finanziamento delle spese di investimento con più stretto vincolo rispetto alla stessa "regola d'oro" valevole per i bilanci pubblici.

Nel corso degli anni '90 allo scopo di realizzare la convergenza al 3% del deficit delle amministrazioni pubbliche e la diminuzione progressiva del rapporto debito pubblico/PIL è stata avviata una politica di bilancio protesa all'aumento delle entrate e al contenimento delle spese con l'esito positivo di "piegare", a partire dal 1995, l'evoluzione del rapporto debito/PIL. Analoga flessione è stata impressa al rapporto deficit/PIL, tant'è che il 1997 già registrava la riduzione di quasi sette punti percentuali rispetto al 1992 [2,7% < 9,6%]. Il processo di risanamento strutturale dei conti pubblici ha consentito il consolidamento nel 1998 dei risultati conseguiti e l'indebitamento netto è rimasto invariato al 2,7% del PIL mentre il rapporto debito PIL si è ridotto di 3,7 punti percentuali attestandosi al 118,7%.

I target stabiliti per l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche con il DPEF 1999-2001 e confermati con la manovra 2000-2003, sono rimasti invariati al 2% del PIL per il 1999, all'1,5% per il 2000, all'1% per il 2001, allo 0,6% per il 2002, con tendenziale pareggio al 2003.

In coerenza con tali obiettivi la manovra di finanza pubblica 1999-2001 prevedeva per il primo anno misure correttive per 15.000 miliardi al fine di consentire un aggiustamento dell'indebitamento tendenziale per 8.000 miliardi e programmare il finanziamento di azioni a sostegno dello sviluppo e delle politiche sociali per 7.000 miliardi.

Per quanto concerne la finanza decentrata, nel quadro dell'avviata riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica in attuazione del federalismo fiscale, era previsto un più forte coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica tramite l'adozione di un "Patto di stabilità interno" con onere per gli enti in questione di ridurre il proprio flusso annuo di disavanzo dello 0,1% di PIL nel 1999 e di mantenerlo costante nei due anni successivi con un risparmio dell'ordine di 2.200 miliardi.

Quanto all'anno 2000, la nota di aggiornamento al DPEF 2000-2003 con la revisione al rialzo delle previsioni tendenziali delle entrate '99 ha rafforzato la praticabilità dell'obiettivo di indebitamento netto all'1,5% e progressiva riduzione di circa mezzo punto percentuale annuo, sino ad un collocamento prossimo al pareggio nel 2003 e traguardo per il debito pubblico del 100%.

Alla luce degli andamenti tendenziali previsti e degli obiettivi di crescita economica assunti dal Governo la correzione da apportare nel 2000 e 2001 ai conti pubblici è stata fissata in 15.000 miliardi, per il 2002 e 2003 in 11.500 miliardi.

L'intento è quello di devolvere nel prossimo quadriennio risorse crescenti allo sviluppo mediante la riduzione del prelievo fiscale e tramite il finanziamento delle politiche di attivazione degli investimenti.

Per coerenza, nella composizione della manovra la parte maggiore della correzione per il 2000 è affidata a misure di contenimento della spesa corrente [11.000 mld.]; il resto, all'aumento delle entrate non tributarie mediante l'alienazione o valorizzazione del patrimonio immobiliare [4.000 mld.], con l'effetto di una riduzione del deficit di bilancio nell'anno 2000 pari a 11.500 miliardi, cioè lo 0,5% del PIL.

Nella costruzione degli interventi correttivi ruolo di primo piano hanno assunto le misure dirette a ridurre ulteriormente la velocità di crescita della spesa corrente, il cui ritmo, seppure più contenuto rispetto al passato, resta tuttavia elevato a fronte della dinamica del gettito tributario e degli obiettivi di riduzione del deficit.

Nell'ambito di tali interventi speciale considerazione con riguardo al versante regionale merita l'ulteriore conferma della linea intesa a coinvolgere le autonomie territoriali negli obiettivi di risanamento della finanza pubblica mediante le regole del

patto di stabilità interno. A stare alle quali, Regioni e enti locali sono chiamati a concorrere alla realizzazione di un risparmio in termini di spesa corrente pari a 3.300 miliardi: 1.100 miliardi per recuperare quanto non realizzato nell'anno 1999 e 2.200 miliardi in corrispondenza al risparmio richiesto per l'anno in corso.

Al di là del fondamento giuridico richiamato dal DPEF, che fa leva sul coordinamento della finanza centrale, regionale e locale [art. 119 cost.], va rilevato come la riproposizione del patto e la sollecitazione del DPEF al suo rafforzamento sottenda la piena adesione ad una linea ormai prevalente in Italia come a livello europeo, la quale poggia sulla convinzione che ai fini di una effettiva crescita economica sia necessaria più che una politica sulle entrate, la riqualificazione della spesa pubblica con programmi di riduzione della spesa corrente. In realtà — ma meglio si dirà nel successivo paragrafo — il patto di stabilità interno più che trasposizione nei bilanci regionali del patto di stabilità e crescita, sembra proporsi quale strumento per coinvolgere Regioni e enti locali nella politica di ristrutturazione e riqualificazione della spesa, ove al primo posto è la riduzione della spesa corrente.

2. Il patto di stabilità interno

La disciplina intesa a regolare il coinvolgimento delle autonomie regionali e locali negli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica rinviene dalle disposizioni recate all'art. 28 della legge 448 del 1998 [collegato alla finanziaria per il '99].

L'art. 30 della finanziaria 2000 ha introdotto alcune modifiche al citato art. 28 mantenendone tuttavia l'impianto originario. Per richiamare il quale valgono le seguenti considerazioni illustrative.

Significato e filosofia di fondo del previsto coinvolgimento si ritagliano e assumono coerenza con riferimento al "quadro di federalismo fiscale" che si prevede sia disciplinato "da apposita legge sulla base di principi contenuti nel DPEF 1999-2001"; legge che è divenuta la 133 del 1999 con la delega contenuta all'art. 10. Perciò è nella coniugazione di tale delega e del decreto legislativo di attuazione [d.lgs. 18.2.2000 n. 56] che va innanzitutto scrutata la coerenza di una regola la quale, nell'estendere alle Regioni

l'impegno di realizzazione di obiettivi di livello comunitario, postula l'assunzione di maggiore ruolo conseguente alla riforma in senso federalista del sistema fiscale.

Da questo punto di vista la ragionevolezza del patto di stabilità interno si dipana lungo un duplice percorso argomentativo che include, in primo luogo, il collegamento dell'originario art. 28 — e delle modifiche apportate dall'art. 30 della finanziaria 2000 — con la riforma fiscale di cui al d.lgs. attuativo dell'art. 10 della legge 133; in secondo luogo lo scrutinio è sul margine di effettiva realizzazione di autonomia fiscale regionale — specie in rapporto alle esigenze di finanziamento della spesa sanitaria — a fronte e nei limiti della quale si disegna la coerenza di un coinvolgimento suscettibile oltretutto di superare lo sbarramento frapposto da un'autonomia costituzionalmente garantita per il comparto.

Sotto altro aspetto c'è poi da considerare che sin dall'originaria impostazione il patto di stabilità interno ha inteso rappresentare la trasposizione sui bilanci delle Regioni e degli enti locali degli obblighi assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita, ai cui obiettivi di realizzazione sono state chiamate a concorrere le autonomie territoriali.

Senonché la formulazione definitiva della norma, del resto confermata con l'art. 30 della finanziaria 2000, ma specialmente le circolari applicative del Tesoro sembrano prescindere non solo dall'originario concetto di indebitamento netto, sostituito con quello assai poco coincidente di “finanziamento in disavanzo delle proprie spese correnti” [art. 28, legge 448/98], ma lo stesso concetto di disavanzo sfuma nelle circolari del Tesoro ove la correzione dei saldi viene prevista anche in ipotesi di risultati di bilancio “positivi”.

L'analisi delle direttive del Tesoro, indirizzate a Regioni e enti locali, mostra uno scollamento fra la linea operativa perseguita a livello governativo e il dettato normativo confermato con la finanziaria 2000. Tale analisi consente di meglio scrutare il reale obiettivo del Governo che non tanto guarda al saldo e ai suoi miglioramenti né alla garanzia degli equilibri, ma punta decisamente ad ottenere una riduzione del fabbisogno di parte corrente degli enti territoriali, soppesato dal lato della sua copertura in termini di finanziamenti esterni e saldi dei conti correnti di tesoreria.

Ciò, per un verso spiega l'indicazione rivolta agli enti con risultati positivi di provvedere comunque a ridurre il margine di "avanzo", per altro verso svela lo scopo delle direttive del Tesoro allorché impongono di non computare, fra le poste attive, entrate che non costituiscono trasferimenti statali [IRAP] ma configurano entrate proprie che, in quanto tali, a norma dell'art. 28 dovrebbero essere ricomprese nell'attivo.

L'esigenza è allora di restituire coerenza ad un complesso di regole la cui strategia prevalente sembra viepiù orientata a sollecitare i livelli di governo decentrati ad assumere decisioni di spesa in linea con le politiche perseguite dal Governo centrale, nel quadro di uno sviluppo compatibile con la stabilità del risanamento dei conti pubblici.

Una linea che del resto sconta gli indirizzi generali di politica economica e finanziaria delineati dall'Unione europea, ove l'imperativo che va emergendo in sede di Commissione UE, messo in chiaro proprio in occasione del vertice di Lisbona [23-24 marzo], è sulla particolare considerazione da riservare alla "qualità" delle spese e delle entrate pubbliche, la cui composizione per un verso è garanzia di serietà dei Governi nel tener fede agli impegni per lo sviluppo, per altro verso, assume il ruolo di indicatore chiave in sede di esame dei Programmi di stabilità. Nel documento predisposto per il vertice di Lisbona l'insistenza è su un "riorientamento" della spesa pubblica a sostegno di ricerca, sviluppo, innovazione e tecnologie della comunicazione a cui favore è la sollecitazione a tagli alla spesa corrente oltreché per sistemi previdenziali più razionali.

Se questo è l'obiettivo da perseguire e sul quale sono chiamate a concorrere le scelte politiche delle autonomie territoriali, l'urgenza è allora di puntuale ridefinizione del patto di stabilità interno ad evitare innanzitutto l'equivoco di vedervi solo una garanzia per l'equilibrio dei bilanci pubblici in direzione esclusiva della bontà dei saldi. In realtà, alla luce di quanto esposto, la necessità di coinvolgimento dei livelli di governo decentrati più che sui saldi di bilancio è sulla qualità della spesa, nel senso della riduzione di quella corrente.

Nondimeno, la praticabilità di tale impostazione si misura con il ruolo di responsabilizzazione e effettiva autonomia che le recenti riforme sono in grado di realizzare. Invero, con riguardo al livello di governo regionale l'autonomia, garantita per costituzione, postula che il vincolo sulla politica di spesa sia espressione di obiettivi

condivisi nel quadro di una crescita capace di premiare anche le opportunità di sviluppo delle singole comunità territoriali. La rifondazione dell'interesse per lo sviluppo, per l'occupazione, con l'estensione delle basi imponibili, si coniuga al superamento del sistema a finanza derivata come mezzo di finanziamento delle funzioni proprie regionali, in una logica però capace di emancipare la politica regionale da necessità e da vincoli di spesa ancorati a parametri e livelli di prestazioni definiti a livello centrale. In questa diversa logica è possibile ritrovare le basi per una formulazione più chiara per coinvolgere le Regioni, oltre che nell'obiettivo di risanamento e stabilità, anche nel più ampio quadro dello sviluppo e delle azioni che vi si misurano. Perciò un coinvolgimento non tanto e non solo nella tenuta dei saldi ma anche nelle decisioni di spesa, ove la riduzione delle uscite di parte corrente offra lo spazio richiesto dalle politiche di investimento.

Il che è in sintonia con la regola elevata a principio generale dal decreto legislativo di riforma della contabilità regionale ove è previsto che finanza regionale e finanza statale concorrano al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea, entrambe operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale [art. 1, comma 1].

Nondimeno un fattivo, efficace concorso da parte del versante regionale non può prescindere dalla realizzazione di due essenziali condizioni: i) un reale federalismo fiscale; ii) la libertà dai vincoli di spesa. Solo in questo quadro diviene realistica la chiamata in corresponsabilità in direzione di convergenza delle scelte "autonome" sulle politiche.

Si tratta di due questioni che, più diffusamente trattate in altra parte di questa relazione, meritano sin da ora qualche riflessione.

Invero lo stretto legame e l'esigenza di coordinamento fra riforma fiscale, riforma sanitaria e obiettivi di finanza pubblica, di cui al patto di stabilità interno, hanno trovato esplicita considerazione all'art. 10, comma 2 della legge 133 del 1999.

Nel dare attuazione alla delega ivi recata, il d.lgs. 56/2000 [artt. 1-4] ha disposto la soppressione di alcuni trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario, compensata con l'istituzione di una compartecipazione regionale all'IVA [25,7%] e con l'aumento

delle aliquote dell'addizionale all'IRPEF [+4%] nonché della quota di compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina [+8 lire x lt].

Due osservazioni a riguardo. La prima per notare come a fronte di trasferimenti aboliti per 39.698 miliardi, circa il 98% è costituito dal FSN di parte corrente [38.785 mld; cap. 3700 Bil. Stato]. Specie con riferimento agli anni successivi al 2001, con il superamento del regime transitorio e l'affievolirsi della percentuale di incidenza riservata alla "spesa storica", l'equilibrio finanziario dei bilanci regionali resta subordinato al contenimento della dinamica dei fabbisogni della spesa sanitaria, di modo che il relativo tasso di crescita non sia superiore alla crescita del PIL. Quest'ultima, nelle stime più recenti [DPEF 2000-2003], è stata rivista al ribasso rispetto al precedente DPEF con valori reali al 2,2% 2,6%, 2,8% 2,9%. L'evoluzione del fabbisogno sanitario per il finanziamento dei livelli di assistenza è invece ancorata dal Piano sanitario nazionale 1998-2000 ad una crescita del 3% per tener conto del tasso di inflazione e della crescita del PIL. Da dire tuttavia che l'ultimo triennio non sembra confermare tale andamento nei dati di spesa, i cui trend a confronto con le risorse annualmente assegnate hanno determinato elevati importi di disavanzo. Gli stessi dati relativi al finanziamento del fabbisogno rinveniente dal monitoraggio di cassa RGS, seppure mostrino per il 1997-1999 un andamento di minore crescita degli ultimi due anni non confortano sui risultati futuri, essendo l'evoluzione della spesa sanitaria legata a fattori endogeni quali l'invecchiamento progressivo della popolazione e la crescita del costo delle prestazioni per miglioramento delle tecniche diagnostiche [v. Parte III, parag. 7 ss].

La criticità del nuovo sistema si misura in realtà con una contraddizione di fondo non risolta malgrado le sollecitazioni in tal senso; ed invero, mentre la dinamica della spesa regionale, compresa la sanità, presuppone il suo collegamento con la dinamica delle entrate regionali [tributi propri e compartecipazione IVA], per altro verso la riconduzione dei fabbisogni sanitari alle elaborazioni del Piano sanitario nazionale, introduce un elemento esogeno nella determinazione dei livelli di spesa che le Regioni devono assicurare, con conseguente vincolo dei bilanci anche con riguardo alle altre spese.

Quanto esposto mette in chiaro le difficoltà che ostacolano l'adempimento a quanto fissato con il patto di stabilità interno, a fronte delle quali, per ciò che concerne la sanità, le soluzioni sono ricercate tramite una rete di monitoraggio sulla qualità e i livelli delle prestazioni nonché di convenzioni Sanità-Regioni a sostegno anche finanziario di programmi di riorganizzazione ma con forte penalizzazione in ipotesi di insuccesso cui si collegano interventi sostitutivi [v. art. 19 ter, d.lgs. 502/93, sub art. 16 d.lgs. 229/99; art. 2, comma 2 octies d.lgs. 502/92, sub art. 2 d.lgs. 229/99]. Quanto ai riflessi sui bilanci regionali conseguenti al patto di stabilità e alla riforma di federalismo fiscale, il risultato è di una compressione su due fronti: i) da un lato, la riduzione di spesa corrente dello 0,1% del PIL con l'obiettivo di altrettanta riduzione del saldo programmato; ii) per altro verso lo schiacciamento della spesa per funzioni ordinarie determinato da una possibile evoluzione della spesa sanitaria ad un tasso superiore rispetto alla crescita PIL.

In conclusione, resta valida l'ipotesi di partenza, la credibilità di successo nel processo di coinvolgimento regionale nelle politiche di stabilità e sviluppo - che pure sono scommessa a livello nazionale e europeo - è condizionata dal margine di reale autonomia riservata ai governi regionali, sia sul piano della libertà di aliquota dei propri tributi, sia per quanto riguarda le decisioni da assumere in ordine ai livelli di spesa e perciò dei servizi da rendere ai propri cittadini, una volta garantita l'essenzialità di una misura minima di interesse nazionale.

3. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura [anni '96-'99]

La ricostruzione degli obiettivi di finanza pubblica, delineati in precedenza, rappresenta il contesto di riferimento cui collegare le particolari misure correttive cui sono chiamate a concorrere Regioni e autonomie locali. Oltre al Patto di stabilità interno, su cui si è riferito in precedenza, va poi ricordato come nell'anno 1998, a conferma della linea di azione avviata nel 1997 [v. relazione annuale, SS.RR. Collegio D/2, 4.5.1999 n. 20], i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a favore delle Regioni siano stati vincolati al raggiungimento di livelli minimi di giacenza. Per il '98 il decreto ministeriale 16 gennaio 1998 ha fissato tali livelli al 14 per cento delle assegnazioni di competenza delle Regioni iscritte su specifici capitoli del Tesoro. La legge 23 dicembre 1998 n. 448

ha confermato tale procedura anche per l'anno successivo e con decreto del Tesoro è stato confermato il limite percentuale di giacenza nel 14%.

L'alleggerimento in termini di finanziamento alle Regioni da parte del bilancio dello Stato, tramite la necessaria previa utilizzazione delle proprie giacenze, si è coniugato con altra linea di azione, questa rivolta a frenare l'evoluzione della spesa del comparto regionale. Di qui la disposizione del collegato alla finanziaria '98 [art. 48, legge 27.12.1997, n. 49] ove il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000 è nella garanzia loro richiesta a che il fabbisogno di entrambi i comparti — al netto della spesa sanitaria e di quella per nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega nel corso del '97 — si mantenga nel 1998 nei limiti dei risultati consuntivi rilevati per l'anno precedente e che per gli anni 1999 e 2000 l'incremento non sia superiore al tasso programmato di inflazione.

Nel mettere a confronto l'indicata disciplina con quella recata all'art. 28 della legge 448/98, confermata ora con l'art. 30 della finanziaria 2000, la differenza — a ben guardare e a prescindere dalla differente metodologia applicativa — si ritaglia sostanzialmente nella considerazione riservata alla spesa sanitaria, prima esclusa e poi ricompresa negli impegni di contenimento dei *trend* di spesa al netto delle spese di investimento.

La diversa traduzione operativa delle due disposizioni non muta tuttavia i termini sostanziali del risultato atteso che — fatta salva la diversa considerazione offerta alla spesa sanitaria e agli investimenti — in entrambi i casi guarda alla riduzione del fabbisogno dal lato della sua copertura.

Come in precedenza osservato, il patto di stabilità interno, con la riduzione del finanziamento della spesa corrente in disavanzo nella misura dell'0,1% del PIL, riflette la volontà di garantire l'invarianza del saldo finanziario 1999 e poi del 2000 rispetto ai valori di consuntivo degli anni precedenti. In assenza di interventi correttivi, il saldo del 1999 avrebbe registrato un incremento rispetto al 1998 pari all'80% del tasso di crescita del PIL nominale stimato per il 1999 al 4,5%. Il risparmio previsto pari a 2.200 miliardi [1.000 per il comparto RSO] non a caso è stato collegato alla riduzione dell'1% delle spesa corrente tramite cui correggere il saldo consuntivo tendenziale [+3,6% per il '99 e 3% per il 2000].

L'analisi dei risultati di fabbisogno del comparto regionale è fondamentale per una prima valutazione dei relativi andamenti. Sovvengono a riguardo i dati forniti in esito alle analisi di monitoraggio del ministero del Tesoro, Bilancio e p.e. — Gruppo monitoraggio dei flussi di cassa. Da dire a riguardo che tali analisi si riferiscono al profilo della copertura ove rileva la somma dei finanziamenti esterni e l'utilizzo delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria; il saldo, cioè, fra finanziamenti e prelevamenti che definisce il finanziamento con mezzi propri. In altri termini, il fabbisogno consolidato del comparto Regioni comprensivo della sanità, se misurato in termini di copertura, è il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti accesi presso la tesoreria generale, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

L'indicato quadro ragionato è nella seguente tabella ove in via di approssimazione può desumersi anche il margine percentuale di adempimento che il comparto e le singole Regioni hanno assicurato a quanto richiesto dal patto di stabilità interno. L'approssimazione è costituita da un fabbisogno indistinto quanto a copertura di spesa corrente e di investimento, mentre poi la verifica del patto, sulla base delle circolari del Tesoro, presuppone in realtà di considerare la copertura dal lato della formazione. Nondimeno i due profili — come meglio si dirà nelle analisi riservate a tale secondo aspetto per tramite dei dati di consuntivo e delle schede specifiche trasmesse dalle Regioni — non differisce sostanzialmente dai dati relativi alla copertura, mentre poi la considerazione degli investimenti coinvolge margini di spesa che in ambito regionale rappresentano mediamente un 10% della spesa effettiva e grosso modo anche di quella finale.

TAB I/REG

FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE - COPERTURA								
1996 - 1999								
(in miliardi)								

	TOTALE REGIONI				TOTALE REGIONI S.O.			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
A. Gestione di bilancio (a+b+c+d)	63.873	33.171	65.488	105.800	42.588	19.886	46.007	82.842
a. Regioni altro trasf. Correnti	19.831	16.646	26.594	20.350	3.334	4.610	10.140	3.931
b. Regioni trasf. C/capitale	4.266	1.240	4.777	4.204	3.106	991	3.908	3.225
c. trasferimenti FSN	39.776	10.285	31.237	75.927	36.148	9.612	29.466	70.737
d. ripiani disavanzi sanità (l. 21/97)	0	5.000	2.880	5.320		4.672	2.494	4.949
B. Contributi sanitari (a+b+c+d)	50.197	51.500	17.406	1.647	43.992	44.944	15.171	1.469
a. Inps	30.082	31.401	7.612	1.521	26.682	27.565	6.694	1.360
b. giroconto	17.750	17.825	9.554	126	15.319	15.444	8.271	109
c. fs	572	587	75	0	492	502	64	0
d. altro	1.792	1.687	166	0	1.500	1.432	141	0
C. Irap (a+b)	0	0	29.325	35.752	0	0	25.680	31.277
a. Irap pubblica	0	0	10.554	13.330			8.679	10.926
b. Irap privata	0	0	18.771	22.422			17.001	20.351
D. Addizionale Irpef	0	0	145	4.701			126	4.124
E. Risorse Cee (a+b)	2.313	5.210	6.097	7.119	1.791	3.858	4.726	5.727
a. risorse Cee	1.385	3.227	3.502	3.732	964	2.205	2.557	2.907
b. risorse cofinanz. nazionale	929	1.983	2.596	3.387	827	1.653	2.169	2.820
F. Mutui pregressi sanità	2.965	800	1.502	1.500	2.337	688	1.060	1.500
G. Sospesi di tesoreria (b-a+d-c)	9.503	22.311	28.000	-28.584	8.389	21.639	24.298	-25.873
a. rimborsi sanità	75.114	29.220	62.257	121.409	68.083	26.327	58.017	111.013
b. anticip.concesse - sanità	82.777	51.719	91.908	92.825	74.632	48.154	83.966	85.140
c. rimborsi - fondo perequativo	0	1.876	1.651	0	0	1.876	1.651	0
d. anticip.concesse - fondo pereq.	1.840	1.688	0	0	1.840	1.688	0	0
H. Totale finanziamenti esterni (A+B+C+D+E+F+G)	128.851	112.992	147.964	127.936	99.098	91.014	117.068	101.065

segue pag ==>

segue TAB I.REG

	TOTALE REGIONI				TOTALE REGIONI S.O.			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
J. Tesoreria (J=a+b+c+d+e)	6.678	-15.840	9.837	-13.236	3.631	-11.127	8.326	-8.728
a. Sanità - Usl (I-II)	-1.784	-2.557	-751	-2.498	-673	-2.882	-770	-2.541
I. Sanità - Usl gestione ordinaria (1-2+3-4+5-6)	-1.784	-4.039	-804	-1.876	-673	-4.126	-852	-1.971
1 DGT Usl entrate 20006	79.316	81.781	92.995	97.189	71.539	73.640	84.937	89.274
2. DGT Usl uscite 20006	0	0	0	0	0	0	0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0	0	0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	79.316	81.781	92.995	97.189	71.539	73.640	84.937	89.274
5. Usl entrate	95.023	101.256	114.581	124.850	83.147	86.906	100.867	109.927
6. Usl uscite	96.807	105.295	115.386	126.726	83.819	91.032	101.719	111.898
II. Sanità - usl gestione liquidatoria (1-2+3-4+5-6)	0	1.482	54	-622	0	1.244	81	-570
1 DGT Usl entrate 20011	0	3.637	2.148	1.126		3.329	1.801	1.099
2. DGT Usl uscite 20011	0	0	0	0		0	0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0	0		0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	0	3.637	2.148	1.126		3.329	1.801	1.099
5. Usl entrate	0	5.134	3.829	1.838		4.646	2.951	1.675
6. Usl uscite	0	5.652	3.775	2.460		3.402	2.870	2.245
b. Sanità Regioni (1-2+3-4)	9.886	-4.459	4.424	-6.118	8.509	-3.184	3.208	-4.504
1. Regioni sanità entrate	173.468	116.271	164.913	212.474	155.473	105.223	150.264	194.323
2. Regioni sanità uscite	163.582	122.077	160.310	220.765	146.963	109.753	146.674	200.953
3. Regioni sanità disavanzi Usl entrate	0	5.261	2.910	5.782		4.934	2.524	5.411
4. Regioni sanità disavanzi Usl uscite	0	3.915	3.090	3.609		3.588	2.906	3.286
c. Irap (1-2+3-4)	0	0	5.641	-1.787	0	0	4.676	-1.497
1. Irap pubblica entrate cc	0	0	10.554	13.330			8.679	10.926
2.a Irap pubblica uscite conti ordinari	0	0	4	4			4	4
2.b Irap pubblica uscite conti sanità			9.434	13.339			7.735	10.929
3. Irap privata entrate cc	0	0	21.309	33.479			19.262	30.413
4.a Irap privata uscite conto ordinario	0	-	3.090	3.761			2.813	3.191
4.b Irap privata uscite conto sanità			13.693	23.627			12.713	21.501
4.c Irap privata uscite Stato-erario				7.864				7.210
d. Addizionale Irpef (1-2)	0	0	22	107	0	0	19	90
1. addizionale Irpef entrate cc	0	0	145	4.701			126	4.124
2. addizionale Irpef uscite cc	0	0	123	4.595			107	4.034
e. Regioni altro (1-2+3-4+5-6)	-1.424	-8.823	500	-2.941	-4.205	-5.060	1.194	-275
1. Regioni ordinari entrate	36.246	28.007	41.391	35.608	21.967	19.830	27.497	22.648
2. Regioni ordinari uscite	37.053	37.718	40.692	37.801	25.643	25.520	26.272	22.421
3. Regioni risorse Cee entrate	2.340	5.206	5.945	6.974	1.799	3.856	4.584	5.599
4. Regioni risorse Cee uscite	2.995	4.158	6.009	7.593	2.329	3.106	4.558	6.103
5. Regioni altro entrate	106	0	27	3	5	0	0	1
6. Regioni altro uscite	67	160	162	131	5	120	57	0
Effetto sul fabbisogno (H-J)	122.173	128.832	138.127	141.172	95.467	102.141	108.743	109.794

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

L'esame dei dati consente una prima rilevazione sull'andamento del fabbisogno regionale dell'anno 1999 [RSS+RSO], il quale mostra un tasso di crescita in decisa flessione, con una percentuale di scostamento sul '98 pari al 2.2% rispetto al 7,2% e al 5.4% dei due anni precedenti.

A influire su tale risultato è soprattutto il comparto delle Regioni a statuto ordinario che con un incremento di fabbisogno nell'anno '99 di circa l'1%, mantiene la crescita ad un livello inferiore al tasso programmato di inflazione e si distanzia di notevole misura dai trend degli anni precedenti [+6,5% nel '98; +7% nel '97].

Il risultato del 1999 ha certamente risentito dei vincoli imposti alla spesa corrente con il patto di stabilità interno [art. 28, legge 448/98]. A riguardo va considerato che, seppure i dati della tabella non distinguono fra fabbisogno per spesa corrente e per spese di investimento, queste ultime – in considerazione della grande preponderanza della spesa sanitaria di parte corrente – rappresentano nei bilanci regionali una percentuale modesta che si colloca mediamente non oltre il 10% del totale delle spese effettive.

Con riguardo alla provenienza del finanziamento, particolare considerazione merita in primo luogo la gestione del bilancio [punto A della Tabella] la quale se nel 1997 registra una consistente riduzione nel contributo offerto alla copertura del fabbisogno regionale [-30.702 mld], recupera poi nel 1998 con un aumento di 32.317 miliardi, proseguendo con una crescita ancora più accentuata nel 1999 [+40.312 mld].

Per le Regioni a statuto ordinario [RSO] i suaccennati andamenti annuali si sono tradotti nel '97 in una diminuzione pari a 22.702 miliardi cui è seguito un consistente incremento di flussi da bilancio Stato nel '98 [+26.121 mld] e nel '99 [+36.832 mld]. I risultati dell'anno '99 mostrano un ammontare assai elevato di copertura offerta alla sanità da parte del FSN [+40.000 mld] cui ha fatto seguito lo schiacciamento della spesa corrente ordinaria finanziata con trasferimenti da bilancio statale [-6.209].

Nell'ambito dei finanziamenti esterni alle RSO, rilevante peso percentuale, a partire dal 1998, rivestono i flussi relativi all'IRAP con una crescita nel '99 di 5.597 miliardi. Quanto all'IRPEF, al modesto afflusso dal '98 [126 mld] segue la crescita del 1999 per 3.998 miliardi. Aumentano altresì nell'ultimo anno considerato i finanziamenti CEE e i cofinanziamenti nazionali per circa 1.000 miliardi.

L'andamento, in aumento o in diminuzione, dei finanziamenti esterni ha influenzato i risultati di tesoreria dell'intero comparto regionale [RSS + RSO]; ed invero, dopo la flessione dell'anno '97 per 15.859 miliardi, compensata con un saldo negativo di tesoreria di importo sostanzialmente analogo [- 15.857 mld], gli anni 1998 e 1999 hanno alternato saldi positivi [+8.837 mld] e negativi [-13.236] in corrispondenza dell'aumento o diminuzione dei finanziamenti esterni. Con riferimento alle sole RSO, l'andamento dei saldi di tesoreria degli ultimi tre anni [1997-1999] assume i seguenti risultati: -11.127 miliardi; +8.326 miliardi; -8.728 miliardi.

Per meglio comprendere la suesposta evoluzione dei dati, va considerato come fra i finanziamenti alle Regioni figurino rilevanti importi riferiti alla gestione dei sospesi di tesoreria cui affluiscono le anticipazioni per la sanità i cui rimborsi determinano per differenza i correlativi saldi; la diminuzione delle erogazioni da FSN nel '97 e '98 ha trovato compensazione nei sospesi di tesoreria, mentre nel '99 i rimborsi hanno superato di molto le anticipazioni concesse con un saldo negativo di 28.584 miliardi per il comparto regionale, di cui 25.873 riferibile alle RSO.

In sostanza, a causa della speciale disciplina che ne regola la gestione, le anticipazioni, ancorché destinate a trovare contabile sistemazione con riversamenti nei conti regionali a seguito del passaggio di risorse dal bilancio Stato, tendono a non avere un fisiologico esito nell'anno di riferimento con sollievo del bilancio statale per quanto non affluito ai conti ordinari ma al contempo non restituito nell'anno dal comparto regionale. Va solo notato che per le Regioni la indicata movimentazione viene a realizzarsi, da un punto di vista contabile e per l'attuale sistema di contabilizzazione, fuori dalla c.d. parte effettiva del bilancio, entro la quale si ritagliano entrate e spese finali. Del che va tenuto conto qualora si voglia individuare il contributo del comparto all'indebitamento netto dell'anno.

Per quanto concerne poi l'effetto sul fabbisogno attribuibile alle singole Regioni, la seguente tabella riporta i dati relativi con riferimento agli anni 1996, 1997, 1998, 1999, con distinta considerazione per le Regioni a statuto ordinario e speciale.

TAB 2/REG

EFFETTO SUL FABBISOGNO DI CASSA

ANNI 1996 - 1999

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	1996	1997	Variazione %	1998	Variazione %	1999	Variazione %
Piemonte	8.108	9.038	11,47	9.965	10,26	10.312	3,48
Lombardia	15.920	17.636	10,78	18.543	5,14	20.080	8,29
Veneto	8.563	8.845	3,29	8.960	1,30	9.352	4,38
Liguria	3.608	3.739	3,63	4.036	7,94	3.940	-2,38
Emilia Romagna	8.208	8.052	-1,90	8.732	8,45	8.371	-4,13
Toscana	7.198	7.204	0,08	7.928	10,05	7.506	-5,32
Marche	2.962	3.097	4,56	3.332	7,39	3.226	-3,18
Umbria	1.886	1.929	2,28	1.921	-0,41	2.243	16,76
Lazio	10.297	10.894	5,80	12.014	10,28	10.475	-12,81
Abruzzo	2.496	2.860	14,58	2.936	2,66	3.037	3,44
Molise	850	871	2,47	952	9,30	977	2,63
Campania	11.902	12.279	3,17	13.185	7,38	13.850	5,04
Basilicata	1.442	1.615	12,00	1.706	5,63	1.912	12,08
Puglia	6.788	8.727	28,57	9.072	3,93	9.071	-0,01
Calabria	5.241	5.357	2,21	5.360	0,06	5.009	-6,55
TOTALE R.S.O.	95.469	102.143	6,99	108.642	6,36	109.361	0,66
Val d'Aosta	1.245	1.443	15,90	1.332	-7,69	1.505	12,99
Trentino Alto Adige (1)	224	436	94,64	491	12,61	430	-12,42
Provincia autonoma di Trento (1)	3.625	3.939	8,66	4.683	18,89	5.073	8,33
Provincia autonoma di Bolzano (1)	3.966	4.584	15,58	5.164	12,65	5.550	7,47
Friuli Venezia Giulia (1)(2)	4.211	5.262	24,96	4.491	-14,65	5.345	19,02
Sicilia	7.004	5.247	-25,09	6.713	27,94	6.654	-0,88
Sardegna	6.432	5.780	-10,14	6.511	12,65	6.713	3,10
TOTALE R.S.S.	26.707	26.691	-0,06	29.385	10,09	31.270	6,41
TOTALE REGIONI	122.176	128.834	5,45	138.027	7,14	140.631	1,89
ALTRO	2.112	2.389	13,12	3.014	26,16	3.014	0,00
TOTALE	124.288	131.223	5,58	141.041	7,48	143.645	1,85

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

(1) Il confronto tra il 1998 e anni precedenti non è omogeneo a causa del trasferimento di nuove funzioni di spesa

(2) Il confronto tra il 1998 e il 1999 non è omogeneo a causa del mutamento delle procedure di accreditamento dei trasferimenti statali

N.B.: La lieve differenza dei dati complessivi, rispetto a quelli della TAB 1/REG., è attribuibile alla disaggregazione del residuale "altro"

I suesposti dati offrono un quadro di risultati non omogeneo con riguardo alle singole realtà territoriali.

Prima osservazione — come già detto — è nella flessione del tasso di crescita del fabbisogno 1999, il cui valore assoluto è assai inferiore rispetto agli anni precedenti [$+1,9\% < 7,5\%$ e $5,6\%$]. Particolarmente positivo è il risultato '99 registrato dalle Regioni a statuto ordinario, la cui crescita di solo l'0,7% ha contribuito in larga misura ai risultati complessivi calmierando l'aumento del 6,4% delle Regioni a statuto speciale.

L'esito delle RSO mette a confronto situazioni differenziate riconducibili a tre diverse tipologie: a) diminuzione del fabbisogno '99 rispetto all'anno precedente; b) aumento del fabbisogno ma flessione del tasso di crescita; c) aumento di entrambi i valori.

Nel gruppo contrassegnato con la lettera a), le situazioni più virtuose con riguardo all'area del Nord sono quelle dell'Emilia Romagna [$-4,1\%$] e della Liguria [$-2,4\%$]; al Centro, è il Lazio la prima nella graduatoria di riduzione di fabbisogno [$-12,8\%$] seguito dalla Toscana [$-5,3\%$] e dalle Marche [$-3,2\%$]; fra le Regioni del Sud, si segnala la Calabria [$-6,5\%$] e seppure di modesta entità, la Puglia [$-0,001\%$].

Piemonte, Molise, Campania si collocano nel gruppo b) con un fabbisogno in crescita [$-3,5\%$; $+2,6\%$; $+5,0\%$] sull'anno '98 ma con tasso inferiore rispetto a quello realizzato in precedenza.

Più numeroso è il gruppo c) che include Lombardia, Veneto, Umbria, Abruzzo, Basilicata con tasso di crescita del fabbisogno '99 percentualmente superiore rispetto all'indice '98.

Nondimeno le suindicate osservazioni riferite all'anno non consentono di mettere in chiaro come l'effetto di riduzione per alcune realtà sia da porre in relazione con eventuale crescita rilevante dell'anno precedente; ove poi proprio la caratteristica dei flussi tende a ricomporre gli esiti di fine anno secondo logiche non sempre coerenti con la reale situazione anche di cassa riferibile alle annuali gestioni.

Ciò posto, maggiore evidenza è allora nella costruzione di una media percentuale di ciascuna Regione rispetto al fabbisogno complessivo riferito all'ultimo triennio, per scrutare se l'anno di riferimento — cioè che il '99 — si collochi sopra o sotto media. Tale

analisi consente di notare che a fronte del peso medio sul fabbisogno degli ultimi tre anni, quello riferibile al '99 segna un miglioramento per l'Emilia Romagna [7,6% rispetto al proprio valore medio triennale di 7,8%], il Lazio [9,5% rispetto al 10,4%], la Toscana [6,7% < 7,0%], la Puglia [8,3% < 8,4%]. Situazione inversa per le Regioni che nel '99 contribuiscono a comporre il fabbisogno totale delle RSO in percentuale superiore alla propria media del triennio: Piemonte [9,4% rispetto alla media triennale del 9,2%], Lombardia [18,3% rispetto al 17,6%], Veneto [8,6% < 12,2%].

Una analisi per settori è poi offerta dalla seguente tabella. Anch'essa si avvale dei risultati di monitoraggio del Gruppo speciale del Ministero del tesoro, riguardo ai quali alcune precisazioni sono da fare in relazione ai mutui a ripiano disavanzi pregressi eventualmente non transitati in tesoreria perché versati direttamente ai tesorieri regionali e perciò non inclusi in tabella.

TAB.3-REG

FABBISOGNO DI CASSA - SETTORI DI SPESA - COPERTURA								
ANNI 1996 - 1999								
(in miliardi)								
	TOTALE REGIONI				TOTALE REGIONI S.O.			
*	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
+ Trasferimenti da bilancio non sanità	24.097	17.886	31.371	24.553	6.440	5.601	14.047	7.156
- Irap non sanità **			556	573			556	344
- Saldo Conti ordinari ed altri (no sanità) (V-P)	-768	-9.871	564	-2.322	-3.676	-5.810	1.168	228
+ Saldo anticipazioni fondo pereq.	1.840	-188	-1.651	0	1.840	-188	-1.651	0
= A. Totale attività ordinaria	26.706	27.569	29.712	27.448	11.957	11.223	11.785	7.271
A. Variazione percentuale		3,23	7,77	-7,62		-6,14	5,00	-38,30
+ Risorse Cee	2.313	5.210	6.097	7.119	1.791	3.858	4.726	5.727
- Saldo Conti Risorse cee (V-P)	-655	1.048	-64	-619	-529	749	26	-504
= B. Totale programmi comunitari	2.969	4.162	6.161	7.738	2.321	3.108	4.760	6.231
B. Variazione percentuale		40,19	48,03	25,60		33,95	51,19	32,58
+ C. Mutui disavanzi pregressi non L. 21/97	2.965	880	1.502	1.500	2.337	698	1.060	1.500
C. Variazione percentuale		-73,02	87,80	-0,15		-70,57	54,09	41,51
- Fondo sanitario nazionale	39.776	10.285	31.237	75.927	36.148	9.612	29.466	70.737
+ Contributi sanitari	50.197	51.500	17.406	1.647	43.992	44.944	15.171	1.469
+ Trasferimenti Irap e add. Irpef a conti sanità			23.250	-41.561			20.555	36.464
+ Sanità saldo anticipazioni	7.663	22.499	29.651	-28.584	6.549	21.827	25.949	-25.873
- Saldo conti sanità ordinari (V-P)	9.886	-5.806	4.604	-8.291	8.509	-4.530	3.590	-6.630
- Saldo conti sanità (DGT e banca d'Italia)	0	0	0	0	0	0	0	0
- Saldo Usl ordinario (V-P)	-1.784	-4.039	-804	-1.876	-673	-4.126	-852	-1.971
= D1. Totale sanità gestione ordinaria	89.534	94.129	97.746	100.717	78.853	85.039	88.403	91.397
+ Trasferimenti bilancio L. 21/97 (pregresso sanità)	0	5.000	2.880	5.320	0	4.672	2.494	4.949
- Saldo conti gestioni disavanzi (V-P)	0	1.346	-180	2.173	0	1.346	-382	2.126
- Saldo conti liquidatori (DGT e banca d'Italia)	0	0	0	0	0	0	0	0
- Saldo Usl gestione liquidatoria (V-P)	0	1.482	541	-622	0	1.244	81	-570
= D2. Totale sanità gestione liquidatoria	0	2.172	3.006	3.769	0	2.082	2.795	3.394
D = (D1+D2) Totale sanità	89.534	96.301	100.752	104.486	78.853	87.122	91.198	94.791
D. Variazione percentuale		7,56	4,62	3,71		10,49	4,68	3,94
E = (A+B+C+D) Effetto sul fabbisogno	122.174	128.832	138.127	141.172	95.467	102.141	108.743	109.794
E. Variazione percentuale		5,45	7,22	2,20		6,99	6,46	0,97

SINTESI								
(in miliardi)								
	TOTALE REGIONI				TOTALE REGIONI S.O.			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Regioni attività ordinaria	116.240	121.698	127.458	128.164	90.810	96.262	100.188	98.669
Variazione percentuale		4,70	4,73	0,55		6,00	4,08	-1,52
Programmi comunitari	2.969	4.162	6.161	7.738	2.321	3.108	4.700	6.231
Variazione percentuale		40,19	48,03	25,60		33,95	51,19	32,58
Gestione liquidatoria	2.965	2.972	4.508	5.269	2.337	2.770	3.855	4.894
Variazione percentuale		0,22	51,71	16,88		18,53	39,17	26,93
TOTALE	122.174	128.832	138.127	141.172	95.467	102.141	108.743	109.794
Variazione percentuale		5,45	7,22	2,20		6,99	6,46	0,97

FONTE: Ministero del Tesoro - Gruppo di monitoraggio flussi di cassa

* Rappresenta il segno algebrico con cui si considera l'importo

** Dati al netto dell'Irap sostitutiva dell'Iciap

I suesposti dati, con riguardo al totale regionale, consentono di notare come nell'anno '99 siano gli interventi finanziati con fondi strutturali CEE [+25,6%], come pure le esigenze delle gestioni sanitarie liquidatorie [+16,9%], ad influire in misura rilevante sull'incremento del fabbisogno, viceversa calmierato dal minore impatto della gestione ordinaria sia sanitaria che propriamente regionale [+0,6%]. Tali valori si attestano per le RSO rispettivamente a +32,6% [programmi comunitari], +26,9% [gestione liquidatoria], -1,5% [attività ordinaria].

Quanto all'attività ordinaria merita segnalazione il risultato di tale gestione depurato dalla parte relativa alla sanità. Per le RSO si riscontra una diminuzione di flussi a copertura del fabbisogno percentualmente pari al 38,3% in corrispondenza di una diminuzione notevole rispetto al 1998, il cui valore pari a 11.875 miliardi passa nel 1999 a 7.271 miliardi.

Da notare poi come la gestione complessiva della sanità [ordinaria + liquidatoria] rappresenti per le RSO una componente del fabbisogno pari in ciascuno dei quattro anni [1996-1999] al 95,12%, 94,2%, 92,1%, 89,8%. La percentuale di composizione riferibile invece alla gestione dei programmi comunitari assorbe nei quadrienni il 2,4%, 3%, 4,3%, 5,7%.

Ulteriore considerazione è sul margine di copertura del fabbisogno assicurato mediante ricorso ad indebitamento da parte delle Regioni, ivi compresa l'emissione di titoli obbligazionari regionali [BOR]. La seguente tabella [TAB 4/REG] riporta i dati relativi alla consistenza di fine anno 1993-1998 del complesso di mutui contratti e obbligazioni emesse dalle Regioni a carico dei propri bilanci e con gli incrementi riferiti a ciascun anno. L'esposizione dei dati soffre l'approssimazione di essere riferita alle sole Regioni a statuto ordinario, nondimeno evidenzia sufficientemente la consistenza di un fenomeno meritevole di attenzione.

TAB. 4/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE

ANNI 1993-1998

(in miliardi)

	Consistenza al 31 dicembre						Incremento netto annuale			
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997
MUTUI PROPRI	5.228	7.252	10.718	11.718	13.790	14.711	2.024	3.466	1.000	2.072
di cui per sanità	865	2.085	2.765	3.055	4.767	5.363	1.220	680	290	1.776
TOTALE (al netto sanità)	4.363	5.167	7.953	8.663	9.023	9.348	804	2.786	710	296
MUTUI PER RIPIANI SANITA' (*)	25.350	38.654	44.269	47.137	50.955	52.301	13.304	5.615	2.868	3.818
TOTALE	29.713	43.821	52.222	55.800	59.978	61.649	14.108	8.401	3.578	4.114

FONTE: rendiconti e conti del patrimonio (anni vari)

(*) importo complessivo dei mutui a carico dello Stato e a carico delle Regioni

I dati surriportati evidenziano come il ricorso al credito per la copertura sia del fabbisogno della sanità, sia di quello riferibile all'attività ordinaria regionale, abbia comportato un ammontare complessivo di mutui la cui consistenza passa dai 29.713 miliardi dell'anno 1993 a 61.649 miliardi di fine 1998. Resta costante nel periodo considerato la percentuale dei mutui rispetto al totale, pari in media a circa l'85%.

Per quanto riguarda i mutui "propri" — quelli cioè con oneri a carico dei bilanci regionali — nella relativa composizione strutturale il peso dell'indebitamento per la sanità segna percentuali inferiori, che solo negli ultimi due anni superano il 50% del totale.

Va altresì chiarito come annualmente siano affluite risorse nelle contabilità di tesoreria rinvenienti da mutui stipulati e il cui prelievo ha consentito poi di far fronte alle esigenze dei pagamenti del comparto regionale. Il fenomeno ha riguardato specialmente gli anni 1993, 1994 allorché si è tradotto in consistenti versamenti nelle contabilità di tesoreria delle Regioni, correlati a prelievi di assai minore importo [P/V: 62,4%, 65,3%].

A partire dal 1996, l'importo dei mutui flette sensibilmente e si attesta su un *trend* annuale assai dimensionato rispetto agli anni 1993, 1994 e 1995. Dalla crescita media del biennio '94-'95 pari a 11.254 miliardi si passa nel triennio successivo ['96-'98] ad una media pari alla crescita annuale di 3.254 miliardi.

Nei conti correnti accesi presso la tesoreria generale esistevano a fine '96 disponibilità liquide regionali di importo elevato. Con riferimento alle quali e per indurne la movimentazione, ha preso avvio la disciplina sul controllo sui flussi di cassa valevole per un verso a monitorare la velocità dei prelievi, per altro verso intesa a condizionare nuovi trasferimenti dal bilancio Stato alla previa riduzione delle liquidità di tesoreria sino al limite del 20% della consistenza iniziale '97 per stabilizzarne la dimensione nel '98 al 14% di alcuni capitoli del bilancio di previsione Tesoro di pertinenza regionale.

4. I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1994 – 1998. Analisi dei fenomeni reali [Rinvio]

L'analisi che segue espone, in relazione agli anni 1994-1998, i versamenti e i prelievi sui conti correnti intestati alle Regioni con distinta considerazione per le Regioni a statuto ordinario [RSO] e a statuto speciale [RSS].

A proposito di che va ricordato come presso la tesoreria generale dello Stato risultino accesi diversi conti facenti capo alle Regioni. Da dire tuttavia che, ai fini di un riscontro valutativo sul fenomeno delle giacenze e del loro ammontare, speciale rilievo assumono le seguenti gestioni: i) contabilità ordinaria-Regioni relativa alla gestione dei tutte le funzioni regionali, esclusa gran parte della sanità, ma compresa la maggior parte dei mutui per ripiano disavanzi pregressi ante legge 21 del 1997; ii) contabilità attinente i finanziamenti comunitari di spettanza delle Regioni, ivi compresi i cofinanziamenti nazionali; iii) infine, la gestione separata [c.d. conti sanità] riservata ai movimenti contabili afferenti i contributi sanitari e la quota nazionale del fondo sanitario e delle anticipazioni nonché — a partire dal 1998 — la quota IRAP destinata al finanziamento della sanità e l'addizionale IRPEF.

Nel 1997 speciale contabilità è stata accesa per ciascuna Regione con riguardo ai versamenti di mutui assunti direttamente dallo Stato e riversati alle Regioni ai sensi della legge 21/97.

Inoltre, con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF [d.lgs. 446/97] il versamento dei tributi è previsto — quanto meno per la fase transitoria, sino al 2001 — su appositi conti di tesoreria intestati alle Regioni. Il particolare meccanismo di riscossione, tramite concessionari e/o la provenienza dell'entrata da enti diversi da quelli titolari di contabilità presso la tesoreria, ha comportato l'istituzione di conti-girofondo, analoghi a quelli in essere per i contributi sanitari, su cui affluiscono somme precedentemente versate sulle tesorerie provinciali della Banca d'Italia e da riversare poi sui conti di competenza regionale. Analogo girofondo è previsto altresì per l'IRAP pubblica e in alcuni casi di IRAP privata, allorché si tratti di enti intestatari di conti presso la tesoreria.

Va precisato che i conti Regioni-IRAP comprendono tutti i conti relativi a tale tributo, sia quelli di tesoreria sia di contabilità speciali girofondi su cui affluiscono le entrate complessive IRAP che saranno successivamente trasferite, secondo le modalità di legge, ai conti-contributi sanitari, ai conti ordinari e al conto IRAP Stato.

Un primo esame, rivolto ai movimenti di cassa dei conti correnti regionali ordinari, espone, nei saldi al 31 dicembre di ciascun anno, le seguenti risultanze:

TAB 5/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO									
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - CONTO ORDINARIO - 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	342	1.057	715	319	-738	194	-125	159	-35
Regione Abruzzo	415	392	-23	232	-160	114	-118	222	108
Regione Calabria	132	97	-35	396	299	186	-210	210	24
Regione Toscana	597	482	-115	170	-312	57	-113	163	106
Regione Molise	38	70	32	73	3	42	-31	63	21
Regione Puglia	732	1.273	541	480	-793	227	-253	737	510
Regione Marche	421	167	-254	76	-91	40	-36	236	196
Regione Umbria	79	119	40	22	-97	42	20	44	2
Regione Liguria	235	218	-17	87	-131	73	-14	161	88
Regione Piemonte	1.824	1.880	56	1.451	-429	507	-944	250	-257
Regione Campania	2.385	3.310	925	2.318	-992	643	-1.675	995	352
Regione Basilicata	165	191	26	142	-49	54	-88	207	153
Regione Emilia Romagna	671	837	166	214	-623	161	-53	359	198
Regione Veneto	514	382	-132	402	20	270	-132	298	28
Regione Lombardia	3.633	4.014	381	4.432	418	2.514	-1.918	2.246	-268
TOTALE R.S.O.	12.183	14.489	2.306	10.814	-3.675	5.124	-5.690	6.350	1.226
Regione Sardegna	26	859	833	316	-543	386	70	401	15
Regione Friuli-Venezia Giulia	716	856	140	1.083	227	272	-811	340	68
Provincia autonoma di Trento	942	1.542	600	2.698	1.156	1.320	-1.378	500	-820
Provincia autonoma di Bolzano	223	1.015	792	2.005	990	853	-1.152	977	124
Regione Val d'Aosta	390	277	-113	410	133	53	-357	27	-26
Regione Sicilia	2.796	947	-1.849	1.655	708	1.695	40	1.776	81
Regione Trentino-Alto Adige	430	281	-149	479	198	44	-435	78	34
TOTALE R.S.S.	5.523	5.777	254	8.646	2.869	4.623	-4.023	4.099	-524
TOTALE AMMINISTRAZIONI	17.706	20.266	2.560	19.460	-806	9.747	-9.713	10.449	702

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

I suesposti dati consentono di registrare una progressiva flessione nell'evoluzione dei saldi la quale, già visibile a partire dell'anno 1996 [-806 mld], assume dimensioni assai consistenti nel '97 [-9.713 mld], mentre resta contenuto l'aumento del '98 [-702 mld].

Tale fenomeno assume proporzioni di particolare evidenza nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, con la flessione di 3.675 miliardi nel 1996 e di 5.690 miliardi nel 1997, cui ha fatto peraltro seguito nel '98 una crescita percentualmente pari al 24% [+1.226 mld].

Quanto al risultato 1997, va ricordato che a partire da tale anno si avvertono in modo evidente gli effetti della disciplina introdotta con la legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97] e con la legge 30/97. Il riferimento è alle misure volte a realizzare la riduzione delle disponibilità liquide detenute dagli enti nelle proprie contabilità di tesoreria, tramite il collegamento con un correlato limite imposto ai trasferimenti per cassa dal bilancio statale.

La complessiva riduzione delle giacenze '97 si è coniugata — come si è detto — al lieve aumento dell'anno '98 riferibile a tutto il comparto [+702 mld], la cui percentuale pari al 7,2% è stata in realtà calmierata dal consistente avvalimento delle proprie disponibilità liquide da parte delle Regioni a statuto speciale, le cui giacenze si sono ridotte a fine '98 di 524 miliardi sull'anno precedente compensando l'aumento delle giacenze delle RSO.

E' interessante notare come, delle cinque Regioni a statuto ordinario che nel 1995 presentavano giacenze fra i 1.000 e i 4.000 miliardi, solo due abbiano nei tre anni successivi progressivamente ridotto le giacenze in modo consistente: il Piemonte dell'87%, il Lazio dell'85% e la Campania del 70%; percentuali di riduzioni modeste hanno invece registrato Lombardia e Puglia, rispettivamente pari al 44% e 42% con il conseguente permanere, specie per la prima delle due Regioni, di elevate disponibilità giacenti a fine '98 [2.246 mld].

Fra le Regioni a statuto speciale, da segnalare la consistente disponibilità tutt'ora esistente nella contabilità della Sicilia che, a partire dal 1995, incrementa progressivamente la giacenza liquida pari a fine '98 a 1.776 miliardi.

La seguente tabella riporta i saldi delle contabilità di tesoreria afferenti i contributi sanitari e il fondo sanitario nazionale. Tali dati, tratti dal conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre e riportati nella pubblicazione ufficiale della G.U., valgono a riprodurre i saldi dei movimenti di cassa intervenuti nell'anno ivi compresi i relativi giri contabili per anticipazioni e rimborsi. Da dire a riguardo che seppure, in relazione all'esigenza di dare applicazione a quanto disposto all'art. 12 del d.lgs. 502 del 1992, l'anticipazione bimestrale, da parte del Tesoro alle aziende sanitarie, dei contributi sanitari e di quota-parte del fondo nazionale dia luogo ad una doppia contabilizzazione di pagamento e incasso nei confronti del conto corrente infruttifero, il saldo di fine anno riproduce tendenzialmente l'effettiva disponibilità, sulla quale dovrebbe perciò restare neutrale la anomala duplicazione dei movimenti contabili. Tuttavia occorre tener conto dell'eventuale e non infrequente slittamento dei rimborsi, influenzati da ritardi nel ritiro dei titoli di pagamento da parte del Tesoro con rigonfiamento contabile dei saldi e contemporanea anomala formazione di residui passivi nei conti delle Regioni. Il che del resto si è verificato nel 1996, ma soprattutto, in misure significative, nel 1997 e 1998.

TAB 6/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO									
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - CONTO SANITA* - SALDI AL 31 DICEMBRE									
ANNI 1993 - 1997									
(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	5.559	856	-4.703	2.527	1.671	1.082	-1.445	1.695	613
Regione Abruzzo	129	59	-70	534	475	394	-140	386	-8
Regione Calabria	268	261	-7	775	514	628	-147	460	-168
Regione Toscana	714	311	-403	991	680	1.094	103	1.123	29
Regione Molise	47	30	-17	122	92	114	-8	137	23
Regione Puglia	1.081	1.032	-49	3.041	2.009	1.514	-1.527	1.605	91
Regione Marche	484	422	-62	456	34	369	-87	412	43
Regione Umbria	159	108	-51	314	206	254	-60	393	139
Regione Liguria	476	305	-171	507	202	576	69	483	-93
Regione Piemonte	1.375	1.432	57	1.671	239	1.205	-466	1.108	-97
Regione Campania	1.799	2.482	683	2.956	474	1.989	-967	2.931	942
Regione Basilicata	206	141	-65	480	339	164	-316	334	170
Regione Emilia Romagna	594	281	-313	861	580	1.254	393	1.263	9
Regione Veneto	826	737	-89	1.011	274	1.465	452	2.090	627
Regione Lombardia	2.607	1.828	-779	2.552	724	2.166	-386	3.437	1.271
TOTALE R.S.O.	16.324	10.285	-6.039	18.798	8.513	14.266	-4.532	17.857	3.591
Regione Sardegna	303	286	-17	658	372	369	-289	760	391
Regione Friuli-Venezia Giulia	239	283	44	454	171	578	124	550	-28
Provincia autonoma di Trento	166	148	-18	87	-61	64	-23	228	164
Provincia autonoma di Bolzano	179	128	-51	75	-53	282	207	125	-157
Regione Val d'Aosta	112	65	-47	103	38	147	44	10	-137
Regione Sicilia	1.414	1.060	-354	1.968	908	629	-1.339	1.410	781
Regione Trentino-Alto Adige	-	-	0	-	0	-	0	0	0
TOTALE R.S.S.	2.413	1.970	-443	3.345	1.375	2.069	-1.276	3.083	1.014
TOTALE AMMINISTRAZIONI	18.737	12.255	-6.482	22.143	9.888	16.335	-5.808	20.940	4.685

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

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	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	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, parag. 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*, parag.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 capitolaria 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[^], parag. 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 ridurre 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*, par. 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

conseguenti la precedente formulazione di cui all'art. 28 della 448. Non a caso i nuovi criteri retroagiscono al computo del disavanzo 1999 e consentono altresì un calcolo cumulativo valevole per il biennio 1999-2000, in questo caso con riduzione dello 0,2% del PIL '99.

Incentivi e strumenti operativi sono previsti per favorire il raggiungimento di tali obiettivi. Fra questi, la concessione a partire dal 2001, nei confronti degli enti adempienti, della riduzione dello 0,5% del tasso di interesse applicato sui mutui della Cassa dd.pp. in essere al 31 dicembre 1998, il cui onere di ammortamento non sia a carico dello Stato; riduzione che può arrivare all'1% in ipotesi di riduzione del disavanzo superiore allo 0,3% del PIL. Da dire che tale incentivo è destinato a operare specialmente con riguardo agli enti locali, essendo assai modesto l'ammontare dei mutui erogato dalla Cassa alle Regioni, peraltro assorbito in prevalenza da situazioni debitorie con oneri a carico del bilancio dello Stato.

Per quanto concerne le azioni correttive suggerite per ottenere il miglioramento del saldo, a quelle già indicate dall'art. 28 del collegato alla finanziaria per il '99, altre se ne aggiungono fra cui la riduzione della spesa del personale, la limitazione delle consulenze esterne, il potenziamento dei contratti di sponsorizzazione.

Nel quadro di una maggiore efficienza della spesa sanitaria, è la previsione di razionalizzazione delle procedure di acquisto, con il compito per il Governo di promuovere le necessarie intese fra le Regioni ai fini della costituzione a partire dall'anno 2000 di un organismo comune cui affidare selezione e razionalizzazione della domanda di beni e servizi delle aziende sanitarie locali.

Risparmi sono previsti in relazione alla nuova disciplina di partecipazione regionale alla spesa per prestazioni erogate in regime libero professionale [art. 28, commi 1 e 12], ove in relazione alle varie forme di attività è fissato l'ammontare massimo a carico della Regione nell'ambito di una misura che, con riguardo ai ricoveri ospedalieri, varia dal 50% al 25% della tariffa per prestazioni a carico del SSN, a fronte di una contribuzione sin qui corrisposta al 90%.

Quanto alla spesa farmaceutica, l'art. 29 della finanziaria ne ridetermina il tetto per il 2000, già previsto dalla 449 del 1997 in 11.811 miliardi [art. 36, comma 15], fissandolo

in 12.650 miliardi, con possibilità di incremento non oltre il 14% a fronte tuttavia dell'invarianza delle occorrenze finanziarie delle Regioni.

La suesposta ricostruzione delle principali misure correttive, introdotte in sede di manovre di bilancio con i collegati alle finanziarie 1998 e 1999 e previste dalla finanziaria 2000 con riguardo al comparto regionale, sono indispensabile parametro di riferimento per giudicare dei risultati conseguiti dalle Regioni nell'ambito della gestione del bilancio e della utilizzazione delle risorse a fini di sviluppo e per l'organizzazione dei servizi.

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

Il decreto legislativo 28 marzo 2000 n. 76 in attuazione della delega recata dalla legge 208/99 ha disposto l'abrogazione della legge 19 maggio 1976 n. 335 ridefinendo i principi fondamentali cui dovranno attenersi le Regioni per adeguare la propria legislazione di bilancio e contabilità. Per l'esercizio della potestà legislativa regionale è fissato un termine [31.12.2001], decorso il quale il mancato adeguamento è rilevabile quale vizio di legittimità della legge regionale di approvazione del bilancio in sede di esame da parte degli organi statali ai sensi dell'art. 127 cost. Per il periodo transitorio restano in vigore le leggi regionali di contabilità.

A) Concorso della finanza regionale con quella statale nel perseguimento degli obiettivi di stabilità finanziaria

Emergono dalla disciplina di cornice linee guida sostanzialmente rinvenienti dalla delega, ma in parte enunciative di principi ulteriori.

Così, per l'art. 1 comma 1; invero, l'esigenza a che la finanza regionale concorra con quella statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla CE, se è coerente con il ruolo che le Regioni sono destinate ad assumere nel quadro di un effettivo federalismo fiscale, tuttavia non partecipa del contenuto propriamente compreso nella delega.

Si tratta tuttavia di un'affermazione che si limita a ribadire un principio che viceversa trova fondamento nel più generale quadro delle riforme in atto; queste muovono in direzione di un maggior ruolo istituzionale riservato al versante regionale, destinato a coniugarsi con l'ampliarsi delle competenze a seguito dei trasferimenti di funzioni in attuazione delle legge 59 del 1997 e, per altro verso, con l'attribuzione al livello regionale di una propria effettiva fiscalità la quale, seppure assai limitata in termini di libertà di aliquote, innova tuttavia rispetto al passato per la prevista prevalenza di entrate proprie rispetto a quelle trasferite.

La crescita di rilievo politico del livello regionale è alla base di un processo che maggiormente chiama in causa e coinvolge l'esponenzialità dei relativi Governi nell'ambito di rapporti, relazioni e responsabilità direttamente sussumibili con riguardo agli impegni che sull'Italia gravano in conseguenza della partecipazione alla CE e specialmente all'UEM. E' la stessa politica di convergenza che, nel porre come punto fermo l'esigenza della coerenza delle politiche economiche e finanziarie degli Stati, si ribalta all'interno di ciascun Paese nella sinergia delle azioni richieste ai decisori politici per una comune strategia alla volta di obiettivi da ritenere comuni.

Il che presuppone, per coerenza, un sistema di fiscalità regionale ove sussista un sufficiente grado di autonoma reperibilità di risorse, compatibile con un adeguato margine di autodeterminazione nella finalizzazione delle stesse nel quadro del perseguimento delle politiche settoriali regionali.

Questione da risolvere è allora quella di ridurre il condizionamento di una spesa sanitaria elevata e per di più determinata da decisioni esterne al livello regionale [v. a riguardo, Parte III[^], par. 7].

B) Facoltà di adozione di una legge finanziaria regionale in coerenza a quanto previsto dall'art. 11 della legge 468/78

Quello descritto è uno scenario nel quale assumono altresì significato e specifico spessore alcuni aspetti della riforma, quale - prima di tutto - la prevista possibilità di una disciplina procedurale che raccordi le politiche finanziarie; perciò, una disciplina che per l'approvazione del bilancio ricalchi le regole fissate per lo Stato e ove la previsione di una

legge finanziaria regionale sembra suggerire alla autonomia legislativa l'opportunità di un disegno di programmazione finanziaria capace altresì di riscrivere le regole dei rapporti fra Governi e Assemblee elettive. Un circuito che postula altresì il collegamento delle politiche finanziarie regionali con quella centrale per tramite di obiettivi i quali, se per un verso assumono a riferimento il quadro di convergenza comunitario, si dipanano poi nella congruità delle linee di programmazione nazionale e regionali.

In questa chiave può essere letto il riferimento all'art. 11 della legge 5 agosto 1978 n. 468 contenuto all'art. 1, comma 3, della legge 76/2000 con la previsione di una legge finanziaria regionale che, al pari di quella statale, definisca annualmente il quadro finanziario con la regolazione delle grandezze, adeguandone gli effetti agli obiettivi fissati in un documento [DPEF] che, nella trasposizione a livello regionale [DPEF-R], valga a riprodurre la medesima logica di quello richiamato dall'articolo 11 della 468.

A tale proposito, un argomento di riflessione è offerto dalle disposizioni introdotte con la legge 25 giugno 1999 n. 208 in considerazione del più ampio ruolo assegnato al DPEF, ora sede della definizione programmatica della politica economica in riferimento sia ai parametri obiettivi per la stabilità, sia alle politiche strategiche per lo sviluppo. Non a caso, le modifiche all'art. 3 della 468/78 prevedono che nel DPEF sia illustrata l'"*articolazione*" degli interventi correttivi necessari a conseguire gli obiettivi fissati e definite le politiche di sviluppo quanto ad attuazione, risultati perseguiti, risorse disponibili.

L'adozione da parte delle Regioni di un sistema che faccia leva sullo strumento della legge finanziaria, raccordandolo ad un DPEF-R capace di puntualità informativa e trasparenza definitoria, significa ricalibrare i rapporti fra Governi regionali e Assemblee elettive su basi nuove tramite l'attivazione del circuito DPEFR - risoluzione del Consiglio - finanziaria e collegati. Si tratta di una impostazione metodologica e procedurale che, se accolta, potrebbe validamente contribuire a responsabilizzare il Governo regionale su obiettivi definiti e verificabili nell'ambito di una dialettica con il Consiglio che coinvolgerebbe sia la determinazione degli obiettivi, sia la verifica del loro grado di attuazione e conseguimento. Il che appare coerente con la recente riforma costituzionale che ha sin qui privilegiato il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta

regionale [l. cost. 23.11.1999 n. 1]. Perciò, più forte il Governo, legittimato dal voto diretto degli elettori, ma pure maggiore potere alle Assemblee tramite strumenti valevoli a rafforzarne indirizzo e controllo.

Restano alcuni aspetti da chiarire con riguardo all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 76/2000; in primo luogo, a riguardo di una finanziaria statale che ha recentemente assorbito i contenuti del collegato di sessione. Per altro verso, per tener conto di tale espansione contenutistica che la assimila, dal punto di vista sostanziale, alla attuale legge regionale di approvazione del bilancio cui, per giurisprudenza costituzionale, è stato riconosciuto un ambito di natura contenutistico-sostanziale non contrastante con l'art. 81 cost. [v. Corte cost. n. 331 del 1988 e n. 26 del 1991].

In altri termini, il dibattito mai sopito sulla presunta inidoneità della legge di bilancio a soddisfare le esigenze della manovra annuale, sembra non doversi porre con riguardo alla legge di bilancio regionale, ferma restando poi la possibilità di autonome scelte legislative.

A proposito delle quali e per trarre elementi dalle esperienze sin qui verificabili, una riflessione merita la possibilità ora riconosciuta alla finanziaria nazionale dall'art. 11, comma 3, lettera i-ter [sub art. 2, comma 17, legge 208/99] di inserire norme onerose purché finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia con esclusione di interventi microsettoriali. Tale norma, che introduce una deroga al sistema sin qui seguito in tema di copertura, sembra in certo senso riprodurre quelle medesime esigenze che a livello regionale si sono da tempo tradotte nella previsione di strumenti di riallocazione finanziaria [le c.d. finanziarie regionali] per la coniugazione degli obiettivi programmatici di sviluppo con il rigoroso rispetto degli equilibri di bilancio [v. a riguardo diffusamente: Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario 1990-1994 - Del. SS.RR. Collegio C/2, 1/REF/'96, Parte I, Cap. II, par. 1, pag. 36].

Il richiamo alla disciplina dell'art. 11 della 468/78 [come modificato dalla 208/99] sembra suggerire alle Regioni un percorso procedurale il quale, per un verso, scompone il quadro della legislazione e la sua evoluzione previsionale dagli obiettivi definiti con la risoluzione programmatica sul DPEF-R, mentre poi l'attuazione in finanziaria si fa carico

sia delle coerenti correzioni quantitative sui saldi, sia di riallocazioni e/o di nuove decisioni di spesa che restino tuttavia nella razionale compatibilità degli equilibri.

C) La copertura delle leggi di spesa e gli equilibri di bilancio

Copertura delle leggi di spesa ed equilibrio del bilancio restano disciplinati secondo criteri e regole che ricalcano il modello della precedente legge 335/76, senza tenere conto tuttavia della nuova e per molti versi mutata disciplina di alcuni fondamentali istituti. Il che vale a riguardo della differente impostazione procedurale rinveniente dall'eventuale adozione di DPEF-R e finanziaria, ove bilancio a legislazione vigente, correzione con la finanziaria e legge di approvazione bilancio disegnano il diverso percorso su cui misurare gli equilibri e la rete di disciplina normativa sulla quale calibrare quantificazioni e coperture delle leggi "altre". In secondo luogo il criterio - sin qui seguito dai bilanci regionali - della valutazione globale di tutte le spese contro tutte le entrate ha mostrato la sua debolezza allorché la costruzione dell'equilibrio ha fatto ricorso formale a poste di indebitamento poi sostituite in gestione con coperture per cassa tramite rallentamento dei pagamenti.

A tale riguardo al fine di corretta applicazione dell'obbligo di copertura, resta cruciale la definizione dell'equilibrio rispetto al quale misurare gli effetti di interventi legislativi che comportino nuovi oneri o minori entrate. In sostanza, si tratta di individuare il corretto rapporto tra sede di determinazione dell'equilibrio [bilancio] e sede di deliberazione di provvedimenti legislativi che incrementano le previsioni di spesa o diminuiscono quelle di entrata. Il fatto è che per l'assolvimento dell'obbligo di copertura delle leggi "altre" da quella di bilancio non può mancare una specifica comparazione fra oneri e mezzi e cioè l'esatto opposto al criterio sin qui seguito a livello di legislazione regionale - sostanzialmente confermato dall'art. 3 del d.lgs. 76/2000 - di unità e globalità di tutte le spese contro tutte le entrate. Il riferimento è alle leggi regionali che prevedono attività e interventi, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della spesa e senza obbligo per l'amministrazione di assumere impegni. Ora, nessun dubbio sulla possibilità per il legislatore regionale di deliberare oneri, non doverosi né vincolanti, senza l'esigenza di risolvere immediatamente la questione di copertura. Tuttavia

l'attualizzazione di tali oneri imporrebbe comunque di rapportarli ad un equilibrio dato [BLV] in confronto al quale individuare mezzi di specifica copertura. Da dire che sul versante regionale la legge di bilancio - cui come riferito sono consentiti momenti contenutistici di natura sostanziale [Corte cost. 331/'88 e 26/'91] - ha assolto a quelle funzioni, assorbite per lo Stato dalla legge finanziaria, tramite uno spazio normativo tipizzato in funzione degli effetti di correzione-modulazione che ricadono entro l'area di applicazione del comma quarto dell'art. 81 cost.

La previsione di un nuovo percorso procedimentale inclusivo anche per le Regioni di una legge finanziaria, per di più collegata al DPEF-R, ripropone l'esigenza di più puntuale interpretazione delle regole di copertura, specialmente avvertita nel quadro del progressivo operare della disciplina di federalismo fiscale [d.lgs. 56/2000] e con l'ampliarsi del ruolo regionale sul versante della spesa e delle politiche di sviluppo, a fronte delle quali la stessa qualità della spesa e la sua destinazione fungono da parametro per la valutazione delle coerenze sul piano degli equilibri. Da questo punto di vista, anche nel caso di mantenimento della legge di bilancio come strumento di modulazione-correzione, la legislazione di spesa nuova o maggiore va comunque collocata su un piano distinto rispetto all'equilibrio dato.

D) Le unità previsionali di base e la classificazione per funzioni-obiettivo

L'art. 10 del d.lgs. 76/2000 fissa i principi cui la legislazione regionale deve attenersi nella classificazione delle spese in bilancio. In primo luogo una ripartizione per funzioni-obiettivo, da individuare con riguardo all'esigenza di definire le politiche regionali di settore. Un bilancio strutturalmente semplificato ai fini del voto politico delle Assemblee elettive con l'accorpamento dei capitoli in unità previsionali di base costituenti al tempo stesso riferimento per la costruzione di centri di costo e di responsabilità, da incrociare con le funzioni-obiettivo.

L'esigenza di definire il prodotto dell'attività amministrativa giustifica l'introduzione di indicatori di efficacia e efficienza, mentre l'assoluto divieto di quantificazione degli stanziamenti di bilancio sulla base del criterio della spesa storica incrementale determina la necessità di misure organizzative idonee a consentire l'analisi e il controllo di costi e

rendimenti dell'attività amministrativa nonché la corretta quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi di entrata e spesa [art. 4, commi 8 e 10].

Tali disposizioni acquistano rilevante spessore sul piano dei rapporti istituzionali Consiglio-Giunta, i quali si vanno ridisegnando attorno al significato nuovo del ruolo dei Presidenti delle Regioni nell'attività di governo e nella definizione programmatica degli obiettivi. A bilanciarne il più alto livello di autonomia e responsabilità è l'esigenza di riservare effettività all'indirizzo e al controllo delle Assemblies.

E proprio a garanzia di questa nuova filosofia nella ripartizione dei ruoli, le linee di azione programmatica del Governo postulano chiarezza definitoria valevole ad offrire parametri adeguati per la misurazione a consuntivo del grado di realizzazione dei risultati perseguiti.

Ciò posto, una considerazione va fatta per chiarire come l'introduzione con la legge 76/2000 delle unità previsionali di base non ha eliminato i capitoli di bilancio, i quali in quanto unità elementari vanno conservati ai fini della gestione e della rendicontazione [art. 10, comma 2, n.3]. Se questo è vero, l'esigenza è di corretta lettura dell'art. 26 dal momento che il conto del bilancio, quale elemento del rendiconto annuale, se per un verso deve assumere un carattere espositivo analogo al bilancio di previsione tramite una medesima classificazione per funzioni-obiettivo e UPB, nondimeno reca altresì l'esigenza di quella ripartizione in capitoli che è prevista per il conto del bilancio Stato dalla legge 94 del 1997 [artt. 4, l. comma, lett. c] e dall'art. 13 del d.lgs. 297 del 1997; normativa, questa, cui la delega recata dalla legge 208 del '99 ha fatto specifico riferimento e valevole a circoscrivere i limiti riservati al legislatore delegato. Del resto non sarebbe giustificata una maggiore garanzia riservata al Parlamento nazionale in sede di approvazione del rendiconto e di controllo sui risultati della gestione da parte del Governo centrale, a fronte invece di un ridotto ambito di conoscenza e controllo assegnato ai Consigli regionali, laddove istituti di democrazia, quale quello dei controlli delle Assemblies elettive, assumono pari dignità e postulano medesime garanzie.

E) Indebitamento regionale ed equilibrio del bilancio

L'art. 23 della legge 76/2000 mantiene ferma la stessa logica di fondo della 335/76 del resto basata su principi rinvenienti dalla originaria legge finanziaria regionale del 1970

[art. 10, legge 16.5.1970 n.281]. Assunto di base è che alle diverse forme di indebitamento le Regioni possano ricorrere ma con duplice limite: qualitativo, per finanziare esclusivamente spese di investimento; quantitativo quanto agli oneri complessivi non superiori al 25% delle entrate proprie non vincolate. Quanto al primo dei due limiti va pure considerato che spese di investimento sono sia quelle autonomamente decise dalla Regione nel quadro di interventi per ulteriori programmi di sviluppo, sia quelle finanziate con trasferimenti statali a destinazione vincolata per la realizzazione di programmi di interesse nazionale e/o per calamità nazionali [v. da ultimo, art. 10 legge 133/99]. Ora, a riguardo di queste ultime, l'avvenuto finanziamento porta con sé contestuale iscrizione nella parte spesa del bilancio che resta collegata all'entrata da trasferimento indipendentemente da impegno e pagamento. Ed invero, in sede di reimpostazione dei bilanci la relativa spesa va reiscritta al pari della corrispondente entrata. Il che vuol dire che spese finanziate con trasferimenti a destinazione vincolata, seppure abbiano natura di investimento non possono tuttavia costituire parametro di riferimento per assunzione di mutui o contrazione di altre forme di indebitamento, diversamente fungendo da finanziamento in debito di spese "altre" da quelle consentite. In altri termini, il disavanzo previsto dall'art. 5, alla cui copertura può provvedere il previsto indebitamento, va calcolato al netto delle entrate derivanti da assegnazione e riparto di fondi vincolati.

F) Le iniziative regionali anticipatrici della riforma

Vanno segnalate le iniziative assunte da Toscana, Liguria, Lombardia e Umbria nel quadro dell'avviata sperimentazione di riclassificazione di bilancio e/o di rendiconto in coerenza con il sistema COFOG, valevole a livello OCSE e fatto proprio dalla CE. In Toscana la riclassificazione del rendiconto per funzioni-obiettivo è stata realizzata in via sperimentale con riguardo all'anno 1997. Il lavoro di ricostruzione attuato con la collaborazione del Collegio regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana ha avuto esplicitazione in allegato alla relazione annuale predisposta nell'ottobre 1998 per il Consiglio regionale altrettanto per la Regione Umbria i cui percorsi operativi hanno tratto sostegno e collaborazione dal Collegio regionale di controllo.

In Liguria, si è partiti invece dalla riclassificazione del bilancio e l'iniziativa è stata assunta sotto la diretta responsabilità dell'assessorato al bilancio. A sostegno del percorso ricostruttivo è stata istituito ad iniziativa regionale un gruppo di studio con la partecipazione della Corte dei conti Collegio regionale di controllo, del Tesoro e dell'Università di Genova. Da dire che la Liguria ha provveduta altresì a modificare la propria legge di contabilità prevedendo un percorso di approvazione del bilancio che fa leva sul DPEF-R cui segue legge finanziaria e di bilancio.

Quanto alla Lombardia, va segnalata la costruzione in via sperimentale di una riclassificazione per funzioni-obiettivo mentre innovazioni a riguardo dei percorsi procedurali, con previsione di DPEF-R e finanziaria, sono stati introdotti con legge regionale.

Il quadro è in movimento, ma segnali evidenti depongono per un allineamento che tanto più risulterà agevole per le Regioni la cui strumentazione informatica e i metodi applicativi in termini di ricostruzione di dati contabili risulti aggiornata e al passo con le esigenze di modernizzazione. La preoccupazione è per alcune Regioni che non risultano avere investito in questo campo risorse strumentali adeguate; il che suggerisce particolare avviso e attenzione.

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1997 e 1998

Il rispetto dei vincoli di equilibrio va assicurato dalle Regioni in sede di formazione ed approvazione del bilancio di previsione e mantenuto all'atto delle deliberazioni di variazione o assestamento del bilancio medesimo adottate in corso di esercizio.

I dati riguardanti le previsioni iniziali, le variazioni successivamente intervenute e le conseguenti previsioni definitive, sono sinteticamente riportati nella seguente tabella [12/REG] distinti per ciascuna Regione e con riferimento agli anni 1997 e 1998 [gli stessi dati sono maggiormente articolati nelle tavole di cui agli Allegati A del Volume II di questa relazione].

In base all'analisi di tali dati, si può giungere ad una prima valutazione al fine di una assicurazione a riguardo della garanzia offerta dalle singole Regioni al mantenimento

degli equilibri di bilancio normativamente previsti, nonché trarre alcune considerazioni sul modo seguito nella formazione degli equilibri stessi.

Premessa preliminare, che riguarda tale esame come quelli oggetto dei successivi paragrafi, è sulle differenze riscontrate tra i vari sistemi di classificazione e criteri di codificazione delle poste contabili adottati dalle varie Regioni, da cui deriva in certi casi una diversa allocazione di alcune voci di entrata o di spesa nell'ambito dei documenti di bilancio. Nell'intento di ovviare a tale situazione e di rendere quindi confrontabili i dati relativi alle diverse gestioni esaminate, è stato necessario rendere omogenei sistemi di classificazione e criteri di codificazione. Come avvisato nella relazione dello scorso anno, tale esigenza si è posta per i contributi sanitari che alcune Regioni collocano nel Titolo I, fra le entrate proprie, altre Regioni nel Titolo II unitamente al FSN. Altrettanto vale per i mutui con oneri a carico del bilancio Stato a fronte di disavanzi pregressi in sanità che, ad esempio, la Lombardia iscrive nel Titolo II anziché V; mentre le Marche registrano nel Titolo V, anziché in contabilità speciali, le anticipazioni per contributi sanitari.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1997 - 1998												
REGIONI	1997				1998				(in milioni)			
	ENTRATA SPESA		VARIAZ. +/-		STANZ. INIZIALE		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-	
	Comp. a	Cassa	Comp. a	Cassa	Comp. a	Cassa	Comp. a	Cassa	Comp. a	Cassa	Comp. a	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	1.979.785			1.317.367		44.064		2.055.432	1.000	-526.840	1.528.632
	Fondo cassa esec. prec.		15.996	28.068			27.647.134				23.709	24.709
	Totale titoli	20.247.373	25.830.694	2.032.072	1.816.440	22.379.445	27.647.134		20.398.535	26.957.112	2.552.971	22.951.506
	TOTALE ENTRATA	22.227.158	25.846.690	1.229.554	1.844.508	23.656.812	27.691.198		22.454.007	26.958.112	2.016.131	24.470.148
	Saldo negativo								0	26.958.112		0
LOMBARDIA	Totale titoli	22.227.158	25.846.690	1.229.554	1.844.508	23.656.812	27.691.198		22.454.007	26.958.112	2.016.131	24.470.148
	TOTALE SPESA	22.227.158	25.846.690	1.229.554	1.844.508	23.656.812	27.691.198		22.454.007	26.958.112	2.016.131	24.470.148
	Avanzo di amministrazione	23.497		(5.591.613)*					45.028		(5.224.257)*	
	Fondo cassa esec. prec.				234.417		234.417					150.179
	Totale titoli	52.646.038	68.043.287	5.067.556	2.690.351	57.713.594	70.733.618		60.887.986	80.770.044	26.944.132	87.792.718
VENETO	TOTALE ENTRATA	52.669.534	68.043.287	5.067.556	2.690.351	57.713.594	70.733.618		60.933.014	80.770.044	26.944.132	87.792.718
	Saldo negativo								60.933.014	80.770.044		104.008.498
	TOTALE SPESA	52.669.534	68.043.287	5.067.556	2.690.351	57.713.594	70.733.618		60.933.014	80.770.044		104.008.498
	Avanzo di amministrazione	1.746.955		170.620		1.917.575			1.846.122		415.041	
	Fondo cassa esec. prec.		10.000		63.671		73.671					175.532
LIGURIA	Totale titoli	34.579.652	38.444.426	3.197.746	5.474.961	37.777.398	43.919.387		38.108.926	43.222.435	825.942	47.426.866
	TOTALE ENTRATA	34.579.652	38.444.426	3.197.746	5.474.961	37.777.398	43.919.387		38.108.926	43.222.435	825.942	47.426.866
	Saldo negativo								38.108.926	43.222.435		47.426.866
	TOTALE SPESA	34.579.652	38.444.426	3.197.746	5.474.961	37.777.398	43.919.387		38.108.926	43.222.435		47.426.866
	Avanzo di amministrazione	36.326.007	38.454.456	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058		39.855.048	43.232.435	1.240.983	47.402.428
EMILIA	Totale titoli	36.326.007	38.454.456	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058		39.855.048	43.232.435	1.240.983	47.402.428
	TOTALE ENTRATA	36.326.007	38.454.456	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058		39.855.048	43.232.435	1.240.983	47.402.428
	Saldo negativo								39.855.048	43.232.435		47.402.428
	TOTALE SPESA	36.326.007	38.454.456	3.368.366	5.538.632	39.694.973	43.993.058		39.855.048	43.232.435		47.402.428
	Avanzo di amministrazione	365.056		145.286		510.342			668.207		102.742	
E. ROMAGNA	Fondo cassa esec. prec.		500		1.121		1.621					500
	Totale titoli	15.837.547	20.276.107	1.094.280	-1.174.242	16.931.827	19.102.965		15.938.705	19.672.742	648.074	20.223.561
	TOTALE ENTRATA	15.837.547	20.276.107	1.094.280	-1.174.242	16.931.827	19.102.965		15.938.705	19.672.742	648.074	20.223.561
	Saldo negativo								16.606.912	19.672.742		20.223.561
	TOTALE SPESA	15.837.547	20.276.107	1.094.280	-1.174.242	16.931.827	19.102.965		16.606.912	19.672.742		20.223.561
E. ROMAGNA	Avanzo di amministrazione	1.248.767		15.360		1.264.127			100.000		-21.075	
	Fondo cassa esec. prec.		3.826		11.117		14.943					500
	Totale titoli	32.665.290	34.875.037	2.522.440	3.208.866	35.187.730	38.083.923		35.553.873	38.158.400	7.317.803	47.902.465
	TOTALE ENTRATA	32.665.290	34.875.037	2.522.440	3.208.866	35.187.730	38.083.923		35.553.873	38.158.400	7.317.803	47.902.465
	Saldo negativo								36.865.421	38.158.400		47.902.465
E. ROMAGNA	TOTALE SPESA	32.665.290	34.875.037	2.522.440	3.208.866	35.187.730	38.083.923		36.865.421	38.158.400		47.902.465
	Avanzo di amministrazione	316.000		-209.000		107.000			345.000		325.000	
	Fondo cassa esec. prec.					36.344.857	38.098.666		36.520.421	38.158.400	7.563.164	47.875.915
	Totale titoli	33.598.057	34.878.740	2.746.800	3.220.126	36.451.857	38.098.666		36.865.421	38.158.400	7.888.166	47.875.915
	TOTALE ENTRATA	33.598.057	34.878.740	2.746.800	3.220.126	36.451.857	38.098.666		36.865.421	38.158.400	7.888.166	47.875.915

(*) Si tratta di economie dell'esercizio precedente che pur previste in assestamento, non figurano negli stanziamenti definitivi del rendiconto approvato con legge regionale

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

segue TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1997 - 1998 (in milioni)													
REGIONI	ENTRATA SPESA			1997			1998			STANZ. INIZIALE			STANZ. DEFINITIVO
	Comp. 2a	Cassa	VARIAZ. +/-	Comp. 2a	Cassa	VARIAZ. +/-	Comp. 2a	Cassa	VARIAZ. +/-	Comp. 2a	Cassa	VARIAZ. +/-	Comp. 2a
TOSCANA	Avanzo di amministrazione			788.569						1.098.002			1.126.722
	Fondo cassa esec. proc.				35.945			65.945			50.000		77.944
	Totale titoli			29.342.132	31.603.988	3.031.111	4.788.388	36.392.376	34.811.820	36.721.258	3.570.460	8.453.062	38.332.280
	TOTALE ENTRATA			30.130.701	31.639.988	3.104.979	4.824.333	36.458.321	35.999.822	36.771.258	3.570.460	8.453.062	38.332.280
	Saldo negativo												
UMBRIA	Avanzo di amministrazione			468.759						613.829			757.247
	Fondo cassa esec. proc.				30.750			20.173		44.975			7.734
	Totale titoli			6.266.291	6.869.942	649.731	671.273	7.541.215	6.598.446	7.208.600	2.272.597	2.343.952	9.552.552
	TOTALE ENTRATA			6.735.050	6.900.692	741.630	671.273	7.561.388	7.212.273	7.253.575	2.416.013	2.343.952	9.552.552
	Saldo negativo												
MARCHE	Avanzo di amministrazione			1.274.281						665.050			686.324
	Fondo cassa esec. proc.				464.154			586.086		306.059			167.454
	Totale titoli			10.600.140	11.880.318	3.541.988	3.289.362	15.169.680	10.113.070	11.285.998	9.140.780	9.343.698	19.293.850
	TOTALE ENTRATA			11.874.421	12.344.472	3.586.515	3.421.274	15.755.766	10.778.120	11.592.057	9.202.054	9.511.532	19.808.174
	Saldo negativo												
LAZIO	Avanzo di amministrazione			2.014.531						2.284.454			2.331.844
	Fondo cassa esec. proc.				3.066.997			2.997.982		1.396.851			1.575.374
	Totale titoli			28.214.185	30.395.439	2.840.243	2.850.941	33.246.380	29.127.797	34.039.721	1.945.688	1.951.441	35.991.172
	TOTALE ENTRATA			30.228.716	33.462.436	3.170.538	2.781.926	36.444.362	31.612.253	35.436.582	1.993.078	2.129.964	38.605.546
	Saldo negativo												
MOLISE	Avanzo di amministrazione			451.985						482.028			482.028
	Fondo cassa esec. proc.				29.150			29.150		5.275			5.275
	Totale titoli			2.477.054	3.941.813	123.179	123.084	4.064.897	2.988.432	4.506.678	63.763	63.764	4.570.442
	TOTALE ENTRATA			2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	4.094.047	3.470.460	4.511.953	63.763	63.764	4.570.442
	Saldo negativo												
MOLISE	Avanzo di amministrazione			2.929.039						3.470.460			3.534.223
	Fondo cassa esec. proc.				3.970.963			4.094.047		4.511.953			4.570.442
	Totale titoli			2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	4.094.047	3.470.460	4.511.953	63.763	63.764	4.570.442
	TOTALE ENTRATA			2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	4.094.047	3.470.460	4.511.953	63.763	63.764	4.570.442
	Saldo negativo												

segue -->

segue TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1998 - 1999 (in milioni)													
REGIONI	ENTRATA/SPESA	1998				1999				VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		STANZ. INIZIALE	VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
ABRUZZO	Avanzo di amministrazione	1.132.251		-390.027	2.550	742.224	32.550	1.105.173	305.883	7.119	1.411.058		37.119
	Fondo cassa eserc. prec.		30.000										
	Totale titoli	6.703.100	9.466.620	544.274	84.179	7.247.374	9.550.799	7.419.721	10.480.620	-16.341	7.403.380	10.255.369	
	TOTALE ENTRATA	7.835.351	9.496.620	154.247	86.729	7.989.598	9.583.349	8.524.896	10.510.620	289.542	-218.132	8.816.438	10.292.488
	Saldo negativo												
CAMPANIA (**)	Totale titoli	7.835.351	9.496.620	188.258	86.729	8.023.609	9.583.349	8.524.896	10.510.620	289.542	-218.140	8.816.438	10.292.488
	TOTALE SPESA	7.835.351	9.496.620	188.258	86.729	8.023.609	9.583.349	8.524.896	10.510.620	289.542	-218.140	8.816.438	10.292.488
	Avanzo di amministrazione	3.329.976		412.043	0	3.742.019		0		0			
	Fondo cassa eserc. prec.		3.600.000		531.286		4.131.286			0			
	Totale titoli	14.384.849	19.658.793	3.496.170	-1.777.774	17.881.019	17.881.019		0	0	0		
TOTALE ENTRATA	17.714.825	23.258.793	3.908.213	-285.281	21.623.038	22.973.512	0	0	0	0	0	0	0
PUGLIA (***)	Saldo negativo												
	Totale parti	17.725.325	23.258.795	3.923.213	3.846.003	21.648.538	27.104.798	0	0	0	0	0	0
	TOTALE SPESA	17.725.325	23.258.795	3.923.213	3.846.003	21.648.538	27.104.798	0	0	0	0	0	0
	Avanzo di amministrazione			518.746		518.746		0		198.679		198.679	
	Fondo cassa eserc. prec.		715.258		10.583		725.841		734.969	0		734.969	
TOTALE ENTRATA	41.291.266	46.769.345	801.282	423.283	42.092.548	50.192.628	40.206.055	51.431.959	3.260.193	3.205.876	43.466.248	54.637.832	
BASILICATA	Totale titoli	41.291.266	50.484.603	1.320.028	433.866	42.611.294	50.918.469	40.206.055	52.166.928	3.260.193	3.205.876	43.466.248	54.637.832
	TOTALE SPESA	41.291.266	50.484.603	1.320.028	433.866	42.611.294	50.918.469	40.206.055	52.166.928	3.260.193	3.205.876	43.466.248	54.637.832
	Avanzo di amministrazione			340.724		340.724		401.256		343.782		745.038	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		-365		135		1.000		124		1.124
	Totale titoli	4.235.339	4.620.407	619.587	348.079	4.854.926	4.968.486	4.276.570	4.300.307	-554.899	766.023	4.831.469	5.066.330
TOTALE ENTRATA	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621	4.677.826	4.391.307	-211.117	766.147	5.576.507	5.067.451	
CALABRIA	Saldo negativo												
	Totale titoli	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621	4.677.826	4.301.307	898.680	766.145	5.576.506	5.067.452
	TOTALE SPESA	4.604.862	4.620.907	960.311	347.714	5.565.173	4.968.621	4.677.826	4.301.307	898.680	766.145	5.576.506	5.067.452
	Avanzo di amministrazione	4.529.950		0		4.529.950		5.272.684		836		5.273.520	
	Fondo cassa eserc. prec.		54.259		0		54.259		31.191	0		31.191	
TOTALE ENTRATA	17.180.582	18.448.258	154.008	154.008	17.334.590	18.602.266	18.249.228	20.561.836	569.737	577.209	18.818.965	21.139.045	
CAMPANIA (***)	Saldo negativo												
	Totale titoli	17.180.582	18.113.292	154.008	154.008	17.334.590	18.267.300	18.249.230	20.458.242	571.885	573.603	18.821.115	21.031.845
	TOTALE SPESA	17.180.582	18.113.292	154.008	154.008	17.334.590	18.267.300	18.249.230	20.458.242	571.885	573.603	18.821.115	21.031.845
	Avanzo di amministrazione												
	Fondo cassa eserc. prec.												

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1997 - 1998

(**) La Regione Campania non ha trasmesso il rendiconto '98: non sono disponibili perciò i dati previsionali definitivi.

(***) Le leggi regionali di approvazione rendiconti 97-98 riportano come fondo cassa esercizi precedenti, 606.751 ml. e 711.893 ml., non coincidenti con gli importi ripresi nelle previsioni del documento contabile.

NOTA: Il Saldo negativo corrisponde ai mutui autorizzati a patteggio non stipulati.

Le norme in materia di contabilità regionale pongono il vincolo dell'equilibrio di bilancio con riferimento sia alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Riguardo a questa, la regola del pareggio è espressa nell'art. 4, legge 335/1976 [ora, art. 5 d.lg. 76/2000 e cioè nel limite all'ammontare dei pagamenti per cui è possibile l'autorizzazione iniziale corrispondente al totale delle riscossioni previste sommato alla presunta consistenza iniziale del fondo di cassa.

A proposito dei dati relativi al fondo di cassa e risultanti dai documenti delle Regioni, va precisato che essi devono essere diversamente riguardati a seconda che nel sistema di contabilità regionale siano o no considerati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la tesoreria dello Stato. Infatti, mentre la maggior parte delle Regioni iscrive in entrata e uscita gli incassi e i prelievi sui conti correnti intrattenuti con la tesoreria, non mancano casi di totale assenza di registrazione contabile in relazione a tali movimenti. Il che si risolve nel differente criterio seguito per il calcolo del saldo di cassa e perciò dell'avanzo di amministrazione e di cui si ha esplicita conferma nei dati riportati nella precedente tabella [12/REG] ove in un caso o nell'altro figurano, quali saldi a pareggio, le disponibilità liquide esistenti presso il proprio tesoriere o invece le ben superiori somme esistenti presso la tesoreria dello Stato. Due sistemi diversi corrispondenti a convenzioni contabili che non portano a risultati perfettamente omogenei se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni.

Da segnalare a riguardo è il caso della Regione Marche che include a copertura il totale delle disponibilità liquide, sia esistenti sulle proprie contabilità di tesoreria dello Stato, sia in possesso del proprio tesoriere. In coerenza, e specularmente, i relativi movimenti di cassa non figurano nella formazione dei residui attivi. Analogo il sistema seguito da Lazio e Campania.

A fronte di tali diversi sistemi, e nel quadro di un'auspicabile armonizzazione nei metodi di contabilizzazione, vanno privilegiati quelli che offrono più puntuale e trasparente visualizzazione dei movimenti di cassa, garantendo altresì collegamento con i dati della competenza e corretta determinazione dei residui attivi e passivi. In tal modo il fondo di cassa sarà quello corrispondente alle disponibilità liquide esistenti presso il

tesoriere regionale e i risultati delle gestioni - anche con riguardo ai movimenti di cassa - potranno desumersi direttamente dai rendiconti.

Per quanto concerne l'equilibrio del bilancio di competenza, si è già visto nel paragrafo precedente come a garantirne la corretta costruzione è anche il rispetto delle regole che presiedono l'autorizzazione all'indebitamento. Il quale, nell'offrire copertura alla spesa in deficit, esige che essa sia esclusivamente destinata ad investimenti [art. 23 d.lgs. 76/2000; già artt. 4 e 22 della legge 335 del 1976].

Nell'ottica della legislazione contabile regionale, la manovra di bilancio assume perciò 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.

Sulla base di queste premesse e con riferimento ai dati riportati nella suesposta tabella [12/REG], particolare menzione meritano le situazioni riferibili a: Lombardia, Campania, Puglia e Lazio.

A riguardo della *Lombardia* va osservato come le previsioni definitive di competenza per gli anni 1997 e 1998 non risultino puntualmente rispettose dei criteri che presiedono alla costruzione del pareggio. La Corte ha già avuto modo di segnalare tale situazione contabile verificatasi anche in anni precedenti a quelli in questione, osservando che i consistenti scarti di competenza corrispondono sostanzialmente all'importo dell'avanzo contabile di amministrazione che in sede di assestamento viene prosciugato dalla reiscrizione di economie vincolate non appostate a preventivo e perciò rimaste prive di copertura, utilizzata invece per il finanziamento di funzioni normali non vincolate. Lo sbilancio che in tal modo viene a determinarsi esige di fare chiarezza sul punto restituendo alle registrazioni contabili sufficiente rappresentatività.

La Regione *Puglia* espone nel 1997 e 1998 dati di cassa definitivi non corrispondenti a quelli riportati nella legge di approvazione regionale [606.751 milioni e 711.893 milioni].

Permangono inoltre le difficoltà già esistenti nel processo di risanamento avviato sin dal 1994 sulla base di un mutuo di ingente importo concesso dalla Cassa dd.pp. per 1.203 miliardi da erogare in tre *tranche* e con garanzia per il pagamento degli oneri consistente nella previa decurtazione di quota parte del fondo comune spettante e poi di corrispondente importo dell'accisa sulla benzina. Inoltre, 2.200 miliardi [v. relazione di accompagnamento al rendiconto 1996] per una linea di credito concessa da un *pool* di banche in relazione alla ricontrattazione di situazioni debitorie pregresse.

A fronte di tale assai grave situazione debitoria, a riguardo della quale si fa rinvio a quanto già riferito nella relazione dello scorso anno e più in dettaglio nella relazione sulla finanza regionale anni 1990-1994 [SS.RR. 12.1.1996 n. 1/'96], restano situazioni prive di copertura e non incluse nella costruzione degli equilibri di bilancio 1997 e 1998. Si tratta di circa 934 miliardi di "carte contabili" [482 mld per il '97 e 452 mld per il '98], cioè pagamenti privi di mandati, eseguiti in anticipazione dal tesoriere regionale a seguito di procedure giudiziarie, per pagamenti di contributi obbligatori o per ordine diretto della Regione. Agli indicati debiti extra-bilancio occorre innanzitutto restituire regolare contabilizzazione riportando le relative poste in bilancio, per offrire trasparenza alla situazione finanziaria della Regione altrimenti offuscata da partite ingenti di un "sommerso" che alimenta tuttavia ulteriori oneri per interessi e costi aggiuntivi per il protrarsi di situazioni in sofferenza. Ad aggravare la situazione contribuisce poi la gestione degli anni 1997 e 1998 delle aziende sanitarie ove si registra un disavanzo pari rispettivamente a 367 miliardi e 451 miliardi solo in parte coperto dai ripiani a carico del bilancio Stato mentre già stimato in 684 miliardi è il disavanzo per il 1999.

Rispetto a quanto rilevato lo scorso anno nella relazione sulla finanza regionale [SS.RR. Del. 24.3.1998 n. 22], va tuttavia positivamente riscontrata per la Puglia maggiore puntualità nell'assolvimento delle regole che presiedono alla tenuta delle contabilità, nonché alle attività di redazione e predisposizione di bilanci e dei rendiconti, che per la prima volta - quest'anno - recuperano il ritardo nei tempi di approvazione. Il che, senza dubbio, è un segnale di volontà politica rivolta a perseguire obiettivi di risanamento finanziario e di regolarità nell'azione amministrativa.

Sotto altro aspetto è anche da considerare come risultino ancora elevate per la Regione Puglia le disponibilità esistenti presso la tesoreria generale nonostante le riduzioni originate dalle restrizioni dei pagamenti dal bilancio dello Stato a fronte del superamento dei limiti di giacenza previsti [art. 1, co. 144, l. 662 del 1996]; a fine '98 ammontano a 2.407 miliardi nel totale dei conti infruttiferi accesi presso la tesoreria generale e denunciano importi elevati a confronto con altre realtà territoriali.

Analoga la questione della liquidità di cassa della *Campania*. L'equilibrio di bilancio dell'anno '97 [non disponibili per le previsioni definitive i dati di rendiconto '98] include infatti in entrata 4.131 miliardi di fondo cassa. In realtà le giacenze ascendono a fine '96 ad un importo superiore [5.404 mld] e su di esse l'esigenza è di una trasparente ricostruzione delle cause di formazione. Da notare che a fine '97 il livello delle giacenze risulta pari a 3.646 miliardi con una riduzione del 32,5%, cui peraltro segue un nuovo picco a fine '98 con una giacenza che si riporta, con 5.139 miliardi, ai valori di fine anno '96.

Quanto alla Regione Lazio, i suesposti dati unitamente alle analisi di gestione '96 e '97 consentono di riscontrare, a differenza dello scorso anno, l'esatta appostazione negli stanziamenti definitivi del saldo negativo, pari a 1.928 miliardi a fronte di mutui per investimenti non stipulati nel '96 per importo sostanzialmente corrispondente.

5. Considerazioni generali sulle entrate

5.1. Nuove disposizioni in materia di federalismo fiscale [d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56]

L'anno 1999, con la legge delega 133 segna un importante punto di arrivo nel processo di graduale superamento del sistema di finanza regionale "derivata", ove la quasi totalità delle risorse attribuite alle Regioni era costituito da trasferimenti dal bilancio Stato per di più in larga misura vincolati, alla volta di una disciplina fiscale, se non propriamente autonoma, quanto meno caratterizzata da risorse provenienti da tributi propri regionali e da compartecipazioni a tributi erariali.

Tappe decisive in questo cammino sono state: i) la riduzione del fondo comune regionale sostituito con la quota-ex erario dell'imposta automobilistica [d.lgs. 504/92 e legge 500/92, fin. '93]; ii) l'attribuzione alle Regioni di contributi sanitari con altrettanta

decurtazione del FSN [d.lgs. 502/'92]; iii) l'abolizione di numerosi trasferimenti fra cui le cosiddette entrate storiche regionali [fondo comune e fondo per programmi di sviluppo], i finanziamenti per l'agricoltura e altri, compensati con la quota di compartecipazione all'accisa sulla benzina e un fondo perequativo per la differenza [artt. 3 e 4, legge 549/'95].

Il decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56, nel dare attuazione alla delega recata all'art. 10 della legge 133/'99, colma un ulteriore tratto in direzione del federalismo fiscale disponendo la soppressione, dall'anno 2001, dei seguenti trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario per un ammontare complessivo di 39.698 miliardi [art. 1].

TAB. 13/REG

**TRASFERIMENTI DA SOPPRIMERE
BILANCIO DI PREVISIONE 2001**

(in milioni)

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	PARTE CORRENTE						PARTE CAPITALE		TOTALE GENERALE (A) + (B)
	CAP 3790 TESORO (Ex CAP 5951) <i>Indennità di usura</i>	CAP 3862 TESORO <i>Riduzione sovrattassa diversa</i>	CAP 3742 (Ex CAP 5934) <i>Abili</i>	CAP 1527 RIC. SCIENT. <i>Borse di studio</i>	CAP 3700 (Ex CAP 5941) <i>IAS di parte corrente</i> (*)	TOTALE (A)	CAP 9260 TESORO (Ex CAP 7412) <i>Fondo per la manutenza</i>	CAP 9100 (Ex CAP 7900) <i>IAS di parte capitale</i>	
PIEMONTE	1.589	5.586	46.671	4.433	2.786.000	2.844.479	16.444	20.788	2.881.711
LOMBARDIA	1.235	13.127	94.792	13.593	1.083.000	1.205.747	9.102	43.255	1.258.104
VENETO	1.090	9.058	26.524	8.613	2.475.000	2.502.485	5.068	21.466	2.529.059
LIGURIA	455	1.663	11.792	3.502	2.042.000	2.059.412	5.777	8.039	2.073.228
EMILIA ROMAGNA	1.335	8.416	42.936	16.188	2.149.000	2.217.875	6.136	19.021	2.243.032
TOSCANA (**)	1.097	4.798	33.873	13.832	2.930.562	2.984.162	8.649	17.076	3.010.088
UMBRIA	319	2.275	328	3.495	1.048.000	1.054.417	3.685	4.003	1.062.105
MARCHE	796	3.194	3.598	11.258	1.190.000	1.208.846	6.716	6.995	1.222.557
LAZIO	923	10.794	38.026	12.604	2.940.000	3.003.347	5.369	25.214	3.033.929
ABRUZZO	751	2.859	5.581	4.190	1.649.000	1.662.361	11.584	6.158	1.680.103
MOLISE	138	933	0	1.063	549.000	551.134	4.880	1.606	557.620
CAMPANIA	641	12.237	0	16.597	8.097.000	8.126.675	11.019	38.689	8.176.282
PUGLIA	680	10.604	5	4.266	5.460.000	5.475.557	4.872	19.790	5.500.217
BASILICATA	287	1.823	1.152	188	958.000	961.451	9.175	4.060	974.685
CALABRIA	782	3.632	10.174	6.512	3.446.000	3.467.100	14.126	13.901	3.495.127
TOTALE R.S.O.	12.318	91.000	316.652	120.537	38.784.562	39.325.069	123.000	250.000	39.698.069

FONTE: Relazione tecnica di accompagnamento a d.lgs 56/2000

NB: Sono state escluse le spese a pluriannualità determinata ivi comprese le annualità per limiti di impegno, le rate di ammortamento mutui e gli interventi per le aree depresse.

Non sono altresì comprese le gestioni speciali (fondi per l'edilizia-CIER, fondo per l'innovazione tecnologica, ecc.) e il fondo di compensazione regionale.

(*) Stima per il 2001, tenuto conto del gettito IRAP al netto della quota destinata all'ex fondo perequativo di cui all'art. 3 della legge 549/95 e dell'addizionale regionale IRPEF destinata alla spesa sanitaria;

(**) Tenuta di S. Rossore per lire 4,562 min. (art. 4, L. n. 87/99).

I trasferimenti soppressi sono compensati con l'istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto [IVA] e con l'aumento alle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF [di cui all'art. 50, comma 3, d.lgs. 446/97] e della quota di compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina [v. art. 3, co. 12, legge 549/95, come modificato da art. 17, co. 22, legge 449/97].

A decorrere dall'anno 2001, l'aliquota di compartecipazione all'IVA è fissata nella misura del 25,7% del gettito nazionale realizzato nel penultimo anno precedente, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE [art. 2, comma 2]. Il gettito è attribuito "figurativamente" a ciascuna Regione e assume, come indicatore di base imponibile, la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Tale attribuzione, seppure di carattere figurativo, ha la finalità di evidenziare e rendere trasparenti i processi di redistribuzione delle quote di compartecipazione, a fronte del richiesto concorso alla solidarietà interregionale.

Per quanto riguarda l'addizionale all'IRPEF le relative aliquote, previste dall'art. 50, comma 3, del d.lgs. 446/97, sono elevate a decorrere dall'anno 2000 dello 0,4 di punto percentuale e assommano rispettivamente allo 0,9% e all'1,4%.

Di 8 lire al litro è elevata la quota di accisa sulla benzina spettante alle Regioni a partire dal 2001 per un totale di lire 250¹.

La relazione tecnica di accompagnamento allo schema di decreto prefigura una situazione di equilibrio sintetizzata per il 2001 nel seguente quadro finanziario:

¹ Va ricordato che l'art. 3, commi 1 e segg. della legge 549/195 ha disposto la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario previsti dai due "fondi storici", fondo comune regionale e fondo per i programmi regionali di sviluppo [art. 8 e 9 della legge 281/170]. Insieme a questi sono stati soppressi trasferimenti previsti da altre leggi per un complesso di 11.423 miliardi di competenza per il 1996. In sostituzione di tali entrate è stata attribuita alle Regioni [art. 3, comma 12] una compartecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione venduta sul territorio di ciascuna Regione pari a lire 350/litro, ridotte poi dal 10 gennaio 1998 a 242 lire [legge 449/197, art. 17, comma 22], a fronte di previsto maggiore introito per tassa automobilistica a seguito di incorporazione della tassa sulle patenti.

MAGGIORI FINANZIAMENTI ALLE REGIONI	39.698
- compartecipazione IVA	35.937
- accisa benzina	177
- add.le Regionale IRPEF	3.584
TRASFERIMENTI ALLE REGIONI SOPPRESSI	39.698

La disaggregazione dei trasferimenti soppressi è riprodotta nella precedente tabella [TAB. 13/REG] ove sono gli importi riferiti a ciascuna Regione; nella seguente tabella sono invece indicate le risorse sostitutive attribuite per addizionale IRPEF e maggiorazione quota accisa benzina nonché, per differenza, la compartecipazione IVA riferita all'anno 2001, con totale incidenza accordata alla spesa storica e determinazione del concorso, delle Regioni eccedenti, al fondo di solidarietà interregionale valevole a compensare interamente le Regioni con minori entrate proprie rispetto ai trasferimenti aboliti.

TAB 14/REG

SOSTITUZIONE DEI TRASFERIMENTI CON COMPARTECIPAZIONE ENTRATA E RIPARTO FONDO DI SOLIDARIETA' NAZIONALE (in miliardi) ANNO 2001							
REGIONI	TOTALE TRASF. DA SOPPRIMERE A	ACCISA (+ 8 lire al litro) B	ADDIZIONALE REGIONALE E ALL'IRPEF 0,4% C	DIFFERENZA (A-B-C)	GETTITO ANTIC. COMP. REG. ALL'IVA	CONC. AL FONDO SOLIDARIETA' NAZIONALE	FONDO SOLIDARIETA' NAZIONALE
PIEMONTE	2.882	17	400	2.465	3.334	869	
LOMBARDIA	1.258	34	950	274	7.539	7.265	
VENETO	2.529	19	387	2.123	3.667	1.544	
LIGURIA	2.073	6	132	1.935	1.419	0	-516
EMILIA ROMAGNA	2.243	18	394	1.831	3.512	1.681	
TOSCANA	3.010	16	285	2.709	2.801	92	
UMBRIA	1.062	3	54	1.005	603	0	-402
MARCHE	1.223	6	100	1.117	1.179	62	
LAZIO	3.034	21	354	2.659	3.855	1.196	
ABRUZZO	1.680	5	67	1.608	867	0	-741
MOLISE	558	1	14	543	192	0	-351
CAMPANIA	8.176	13	204	7.959	3.104	0	-4.855
PUGLIA	5.500	11	161	5.328	2.371	0	-2.957
BASILICATA	975	1	23	951	312	0	-639
CALABRIA	3.495	6	59	3.430	1.183	0	-2.247
TOTALE	39.698	177	3.584	35.937	35.938	12.709	-12.708

FONTE: Relazione tecnica di accompagnamento a d.lg. 56/2000

Per gli anni successivi al 2001 l'equilibrio dovrebbe essere assicurato - a parere della relazione tecnica - dall'evoluzione delle basi imponibili dei tributi e delle compartecipazioni a quelli erariali, in correlazione alla crescita del PIL.

A tale proposito va tuttavia considerato come la suaccennata ipotesi previsiva appare condizionata, con riguardo ai bilanci regionali, al contenimento della dinamica di fabbisogni di spesa e in particolare della spesa sanitaria entro tassi di crescita non superiori alla crescita del PIL. C'è da dire a riguardo che il meccanismo su cui si fonda il processo di definizione delle risorse sostitutive prescinde totalmente dalla reiterata sottodotazione del fondo sanitario nazionale rispetto a fabbisogni che, tramite ripiani assunti a proprio carico dello Stato, recano il riconoscimento della giustificazione delle spese oltre i limiti del finanziamento. L'ipotesi, del resto paventata nelle stesse analisi tecniche del Tesoro, dei Servizi studi di Camera e Senato, dell'Ufficio bilancio Camera è per una crescita della spesa sanitaria ad un tasso superiore all'evoluzione del PIL causata, fra l'altro, dal progressivo invecchiamento della popolazione nonché dal maggior costo delle prestazioni conseguente al miglioramento delle tecniche diagnostiche.

A tale riguardo merita osservare come la spesa sanitaria negli ultimi quattro anni sia cresciuta ad un tasso annuale medio del 6,3% e, quel che più conta, abbia sempre confermato livelli di fabbisogno superiori alle risorse attribuite [v sul punto: Parte III[^], parag. 4.4.1.]. Va pure ricordato che l'anno 1999 ha usufruito di una consistente integrazione al fondo sanitario; il quale, originariamente fissato in 45.237 miliardi [al lordo dei 1.614 mld condizionati agli accordi - di cui all'art. 28, legge 448/'98 - v. Parte III, parag. 4.4.], è stato aumentato di ulteriori 4.950 miliardi, per un totale di 50.187 miliardi.

Densa di interrogativi è la previsione recata nella relazione tecnica con riguardo ai trasferimenti da sopprimere e alle relative compensazioni [v. TAB. 13/REG], laddove la disaggregazione dei primi mostra la decisa prevalenza del FSN: 38.785 miliardi, sul totale di 39.698 miliardi; con la conseguenza che tutto il nuovo sistema di federalismo fiscale preordinato dal d.lgs. 56/2000 - salve le rideterminazioni relative al conferimento delle funzioni ai sensi della legge 59/97 - si risolve in prima battuta in un nuovo sistema

di finanziamento della sanità o meglio dell'assistenza sanitaria [con le esclusioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 56/2000].

Con riferimento alle precedenti tabelle 13/REG e 14/REG va pure osservato come sia poco plausibile preordinare un diverso sistema di finanziamento per la sanità sostituendo, con altrettante entrate proprie, il FSN quantificato in soli 38.785 miliardi per il 2001 malgrado le ben maggiori occorrenze rese palesi dagli esiti degli anni 1999 e precedenti. A fronte dei quali, neppure va trascurata la contraddizione - evidenziata dalle stesse Regioni - di un fabbisogno sanitario influenzato e totalmente dipendente dalle elaborazioni del PSN; il che introduce un elemento esterno e esogeno nella determinazione dei livelli di spesa cui le Regioni restano condizionate, con un vincolo che si riflette anche sulle altre spese.

Per concludere sul punto, va sottolineato come la stessa delega dell'art. 10 non abbia in realtà introdotto segnali forti destinati a tradursi in effettiva e sostanziale autonomia regionale.

La sostituzione del fondo sanitario nazionale con compartecipazioni - nel che si traduce sin qui il nuovo federalismo fiscale - non accresce in modo significativo la responsabilità di spesa delle Regioni.

Quanto poi al venir meno del vincolo di destinazione delle entrate, va riconosciuto che nell'art. 10 e nel decreto attuativo si riscontra senza dubbio un intento in direzione di maggiore autonomia regionale, reso palese dall'abolizione del trasferimento specifico per FSN e contestuale introduzione di forme generiche di entrata; il che, peraltro, è contraddetto da quelle disposizioni che, nel fare riferimento ai livelli essenziali e uniformi definiti dal PSN, ne assicurano il rispetto tramite parametri quantitativi e qualitativi di assistenza erogata, il cui vincolo è rafforzato dal "condizionamento" dei trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni [art. 9, comma 4, d.lgs. 56/2000]. In sostanza, se compartecipazioni e altre forme di entrata devono essere spese innanzitutto per tenere dietro alle esigenze imposte dagli obiettivi sanitari fissati dal PSN, a pena di una loro riduzione, l'effetto è di reintrodurre un vincolo di destinazione sostanziale al posto di uno formale.

In definitiva, la questione urgente ma tuttora irrisolta resta quella della natura della spesa sanitaria e di un modello di servizio sanitario valevole ad inserirsi pienamente nella finanza regionale e nella responsabilità di questo livello di governo. Il che si traduce e coinvolge il grado di flessibilità conferibile alle Regioni nell'offerta di prestazioni e servizi, laddove una garanzia di livelli minimi anziché di livelli essenziali consentirebbe forse di avviare anche in questo settore un arretramento nell'ingerenza del livello centrale in ambiti più circoscritti e mirati, assicurando ai controlli e agli interventi sostitutivi maggiore efficacia e riservando alle Regioni più ampio margine per un effettivo adeguamento dell'offerta alla domanda e ai bisogni locali.

Per quanto concerne poi i meccanismi di perequazione, l'art. 7 del decreto legislativo prevede l'istituzione di un fondo interregionale finalizzato alla ripartizione delle risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito IVA. I criteri di redistribuzione fra le Regioni sono i seguenti:

- per l'esercizio 2001 è assicurata piena considerazione alla "spesa storica"; perciò a ciascuna Regione è corrisposta una quota di gettito IVA pari ai trasferimenti soppressi al netto dei nuovi tributi attribuiti [aumento dell'addizionale regionale all' IRPEF e all'accisa benzina];

- nei due anni successivi [2002-2003] la spesa storica mantiene un peso rilevante seppure decrescente, tant'è che la quota IVA compartecipata è ridotta del 5% per ciascuno dei due anni;

- a partire dal 2003 la quota è ridotta di un ulteriore 9% annuo fino a totale azzeramento nel 2013, allorché l'intero fondo verrà ripartito sulla base dei nuovi criteri perequativi.

Il meccanismo perequativo, che dal 2013 regolerà la ripartizione dell'intera compartecipazione IVA, si fonda sull'applicazione del parametro della popolazione, corretto al fine di: i) ridurre le differenze di capacità fiscale. ii) tenere conto di fabbisogni sanitari regionali superiori alla media nazionale; iii) neutralizzare i maggiori costi che nell'erogazione dei servizi siano collegati alle dimensioni geografiche minime.

Sulla base delle "Specifiche tecniche" allegate al d.lgs. 56/2000 il criterio di *perequazione della capacità fiscale* viene applicato per il triennio 2002-2004 al gettito

dei seguenti "principali tributi propri e partecipazioni": IRAP, addizionale IRPEF, compartecipazione accisa benzina, tassa automobilistica.

La previsione è di un obiettivo di perequazione che riduca del 90% le distanze fra il gettito standardizzato, per abitante, di ciascuna Regione rispetto al gettito standardizzato medio nazionale. La scelta del 90% dovrebbe consentire il permanere di interesse allo sforzo fiscale; da dire tuttavia che assai modesto è il margine entro il quale può giocare un effettivo interesse regionale a riguardo.

Le seguenti tabelle ricostruiscono l'ammontare complessivo e la ripartizione regionale dei principali tributi sui quali è destinata ad operare la perequazione per capacità fiscale. I dati costituiscono la stima previsiva rapportata al 2001 e si avvalgono della ricostruzione da parte del Gruppo monitoraggio-flussi di cassa del Ministero del tesoro.

TAB 15/REG

PRINCIPALI ENTRATE DELLE RSO ANNO 2001											(in milioni)
REGIONI	Tributi propri attuali					Nuovi tributi propri			Totale tributi propri	% Tributi propri su risorse totali	Totale valori procapite
	Irap	Benzina 242 lire	add. Irpef 0,5%*	Tassa auto	Totale tributi propri attuali	Benzina 8 lire	add. Irpef 0,4%	Totale tributi propri nuovi			
PIEMONTE	5.709	521	500	768	7.498	17	400	417	7.915	76,2	1.846
LOMBARDIA	15.102	1.031	1.188	1.710	19.031	34	950	984	20.015	98,6	2.217
VENETO	6.110	567	484	891	8.052	19	387	406	8.458	79,9	1.885
LIGURIA	1.688	186	166	251	2.291	6	133	139	2.430	55,7	1.488
EMILIA ROMAGNA	5.911	532	493	805	7.741	18	395	413	8.154	81,6	2.059
TOSCANA	4.271	485	357	633	5.746	16	285	301	6.047	69,0	1.714
UMBRIA	782	103	68	167	1.120	3	54	57	1.177	53,9	1.414
MARCHE	1.602	179	125	260	2.166	6	100	116	2.272	67,0	1.561
LAZIO	7.212	626	442	847	9.127	21	354	375	9.502	78,1	1.808
ABRUZZO	1.018	138	84	208	1.448	5	67	72	1.520	48,6	1.190
MOLISE	216	26	17	45	304	1	13	14	318	36,9	966
CAMPANIA	3.198	383	255	534	4.370	13	204	217	4.587	36,6	792
PUGLIA	2.280	330	201	308	3.119	11	161	172	3.291	38,2	805
BASILICATA	371	45	29	81	526	1	23	24	550	36,9	907
CALABRIA	995	168	74	228	1.465	6	59	65	1.530	30,8	741
TOTALE Rso	56.465	5.320	4.483	7.736	74.004	177	3.585	3.762	77.766	68,4	1.599

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

TAB. 16/REG

PEREQUAZIONE DELLA CAPACITA' FISCALE COEFFICIENTE DI SOLIDARIETA' $\beta=0,90$ - anno 2001

(in milioni)

REGIONI	Totale gettito procapite dei tributi propri	Valore medio procapite tributi propri RSO	Distanza regioni dal valore medio procapite	90% della distanza dal valore medio procapite	Popolazione (in migliaia)	Valori assoluti del 90% della distanza dal valore medio procapite	Totale gettito dei tributi propri	Perequazione capacità fiscale	Totale risorse perequate procapite	$i = g+h$	$i = f$ procapite	Totale gettito dei tributi propri media Rso pari a 100	Totale risorse perequate media Rso pari a 100
	a	b	$c = b-a$	$d = c \cdot 0,9$	e	$f = e \cdot d$	g	h					
PIEMONTE	1.846	1.599	-247	-222	4,288	-953	7.916	-953	6,963		1,624	115,0	102,0
LOMBARDIA	2.217	1.599	-618	-556	9,029	-5.022	20.016	-5.019	14,997		1,661	139,0	103,0
VENETO	1.885	1.599	-286	-257	4,488	-1.155	8.457	-1.152	7,305		1,628	118,0	102,0
LIGURIA	1.488	1.599	111	100	1,633	163	2.429	164	2,593		1,588	93,0	99,0
EMILIA ROMAGNA	2.059	1.599	-460	-414	3,960	-1.639	8.153	-1.639	6,514		1,645	129,0	103,0
TOSCANA	1.714	1.599	-115	-104	3,529	-365	6.047	-363	5,684		1,611	107,0	101,0
UMBRIA	1.414	1.599	185	167	0,833	139	1.177	139	1,316		1,581	88,0	99,0
MARCHE	1.561	1.599	38	34	1,455	50	2.272	50	2,322		1,595	98,0	100,0
LAZIO	1.808	1.599	-209	-188	5,255	-988	9.502	-988	8,514		1,620	113,0	101,0
ABRUZZO	1.190	1.599	409	368	1,277	470	1.520	470	1,990		1,558	74,0	97,0
MOLISE	966	1.599	633	570	0,329	187	318	187	505		1,536	60,0	96,0
CAMPANIA	792	1.599	807	726	5,793	4.207	4.587	4.209	8,796		1,519	50,0	95,0
PUGLIA	805	1.599	794	715	4,086	2.920	3.291	2.920	6,211		1,520	50,0	95,0
BASILICATA	907	1.599	692	623	0,608	379	551	379	930		1,530	57,0	96,0
CALABRIA	741	1.599	858	772	2,065	1.595	1.529	1.596	3,125		1,513	46,0	95,0
TOTALE Rso	1.599	1.599	0	0	48,628	0	77,765	0	77,765		1,599	100,0	100,0

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

Quanto alla *perequazione dei fabbisogni*, il criterio poggia sul gettito della compartecipazione IVA il cui importo è pari a 35.938 miliardi [v. TAB. 14/REG]. Gli indicatori di fabbisogno sanitario si determinanno in funzione della quota capitaria stabilita dal Piano sanitario nazionale e perciò risentono di procedure esterne alle disposizioni del decreto, mentre per la costosità legata alla dimensione geografica le procedure sono nell'allegato tecnico. A tal fine, la compartecipazione IVA viene dapprima ripartita in base ad una quota pro-capite uniforme per ogni Regione, rettificata poi per tener conto delle quote capitarie fissate dal PSN e della costosità delle minori dimensioni finalizzate a ridurre lo svantaggio del 70%.

Ciò posto, alcune considerazioni vanno fatte. Innanzitutto per sottolineare come dai meccanismi operativi descritti emerga chiaro che il riferimento ai consumi regionali per la ripartizione del gettito IVA ha un significato di esclusiva "memoria contabile" senza incidere peraltro su quanto ciascuna Regione è destinata a percepire effettivamente. In sostanza, mutando il criterio di determinazione di tale valore contabile - di ripartizione cioè in base ai consumi - ne risulterebbero variate esclusivamente le cosiddette quote "ideali" di partecipazione alla perequazione o di concorso alla solidarietà interregionale, ma non muterebbero le somme assegnate a ciascuna Regione. In realtà, il significato di tali quote è solo quello di evidenziare il sacrificio di solidarietà; proprio perciò è bene tuttavia che di tali valori sia data sufficiente trasparenza per simulare, anche se non proprio realizzare, aspetti più propriamente riferibili alla cosiddetta perequazione orizzontale.

Altro profilo da sottolineare è in relazione a quanto disposto all'art. 13, comma 3 del decreto, ove viene istituito per il triennio 2001 - 2003 nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo di garanzia per compensare le Regioni delle eventuali minori entrate IRAP e addizionale IRPEF rispetto alle previsioni delle imposte medesime contenute nel DPEF. Da dire a riguardo che l'assenza di criteri per l'individuazione delle risorse con le quali far fronte al relativo onere e di dati certi in ordine all'effettiva consistenza del relativo gettito, costituiscono altrettanti elementi di indeterminazione con riferimento all'entità delle risorse a disposizione delle Regioni.

Infine merita un commento, l'art. 5 del decreto che delegifica la misura delle compartecipazioni IVA e accisa benzina e dell'addizionale IRPEF, senza altro vincolo se non quello in realtà troppo volatile di assicurare l'invarianza di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi. Ciò rende assai chiara la diversificazione con quanto previsto per le Regioni a statuto speciale le cui compartecipazioni sono coperte da garanzia costituzionale.

Sotto altro aspetto, è pure da rilevare che l'indicata disposizione prevede successive cadenze temporali per la rideterminazione di aliquote IVA e IRPEF che, se per un verso neppure si conciliano perfettamente con quanto stabilito all'art. 2, comma 4, d'altro canto instaurano un sistema di finanziamento con successivi aggiustamenti, che rischia di determinare una situazione di profonda incertezza per le Regioni destinata a influire negativamente sulla razionale costruzione dei bilanci regionali e sulla programmazione delle risorse, a scapito di quel ruolo che nelle intenzioni si vorrebbe invece rafforzare in termini di responsabilità e autonomia.

5.2. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 1998

L'efficace applicazione delle regole per la costruzione degli equilibri di bilancio rimane condizionata dall'elevato margine di incertezza insito nelle stime previsionali delle entrate, sia proprie che da trasferimento e accentuato dalle reiterate modifiche al sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario apportate in sede di manovre annuali, specie a partire dal 1996.

Come rilevato nel precedente paragrafo, il processo di riforma in direzione di più marcato federalismo fiscale ha segnato un'importante tappa con l'istituzione dell'imposta sulle attività produttive [IRAP] e con la delega recata nel collegato ordinamentale [legge 133/'99 art. 10] alla finanziaria '99 la cui attuazione con il d.lgs. 56/2000 ha visto l'abolizione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato e con la più accentuata attribuzione di entrate proprie e compartecipazione a IVA [v. retro, parag. 5].

Tali innovazioni non hanno tuttavia molto influito ad allentare, da un punto di vista sostanziale, il vincolo di rigida destinazione dell'entrata. Nel caso dell'IRAP grava sia lo slittamento al 2000 della manovrabilità di aliquota sia la percentuale di riserva alla spesa

sanitaria [90%], mentre poi l'attribuzione della compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e l'incremento accisa benzina scontano la funzione sostitutiva dei trasferimenti per FSN e fondo trasporti e incorporano di conseguenza esigenze sostanziali di destinazione vincolata.

La elevata percentuale di rigidità rappresenta la principale causa dei ridotti margini di manovrabilità dei bilanci regionali, a restringere i quali si aggiungono le più recenti manovre annuali di finanza pubblica, decisamente ispirate da obiettivi di forte contenimento. Ciò in concomitanza ad un processo di trasferimento di compiti e funzioni che, avviato con le deleghe recate dalla legge 59/97, esige nell'attuazione una complessa valutazione in ordine alle risorse necessarie a gestire così ampio dilatarsi di competenze.

Ciò premesso, l'interesse è per un'analisi in grado di illustrare le principali caratteristiche strutturali delle entrate e la relativa composizione, con particolare riguardo a quelle libere e a quelle vincolate e con separata analisi per quelle proprie e quelle trasferite.

Spunto per ulteriore riflessione è, inoltre, l'evoluzione dei *trends*, riscontrati dai rendiconti regionali e relativi alle risorse affluite al comparto nell'arco del quinquennio 1994-1998.

Tale duplice ricostruzione, annuale e quinquennale, consente altresì di fare più chiarezza nei rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, nonché agli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe.

Nella seguente tabella sono riassunti i dati relativi alle entrate regionali dell'anno 1998, riferiti alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive; nel Volume II degli Allegati sono riportati i medesimi dati relativamente agli anni 1994-1998, cui pure si fa riferimento per le considerazioni che seguono.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB 17/REG

ENTRATE REGIONALI - ANNO 1998									
PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI DI CASSA									
(in milioni)									
REGIONI		TIT. I*	TIT. II*	TIT. III*	TIT. IV*	TIT. V*	TOTALE	TIT. VI*	TOT. GEN.
PIEMONTE	PREV.	1.526.130	9.726.355	364.499	23.600	1.757.745	13.398.329	11.025.485	24.423.814
	ACC.	1.441.444	9.682.520	339.398	8.215	758.398	12.229.976	10.614.326	22.844.302
	RISC.	1.392.081	9.621.976	308.972	8.839	786.035	12.117.903	10.857.751	22.975.654
LOMBARDIA (*)	PREV.	20.234.450	3.659.182	73.406	57.273	3.045.307	27.069.618	60.723.100	87.792.718
	ACC.	20.303.452	3.706.868	276.544	74.148	724.883	25.085.895	56.707.643	81.793.538
	RISC.	12.016.953	5.137.133	276.359	78.049	834.883	18.343.377	56.365.310	74.708.687
VENETO	PREV.	8.084.504	3.692.739	732.667	500	1.361.230	13.871.740	24.963.128	38.834.868
	ACC.	7.081.864	3.936.516	303.481	401	275.000	11.597.262	25.258.754	36.354.016
	RISC.	5.200.459	3.943.648	168.537	424	464.292	9.777.460	24.610.900	34.388.360
LIGURIA	PREV.	2.815.751	1.836.962	673.816	60	365.895	5.692.484	10.934.295	16.626.779
	ACC.	2.832.928	1.666.651	549.394	-	150.000	5.198.973	10.051.816	15.250.789
	RISC.	1.804.230	1.549.565	478.024	59	100.000	3.931.878	10.149.770	14.081.648
E. ROMAGNA	PREV.	8.152.197	3.946.539	334.927	1.678	1.217.755	13.693.096	29.178.579	43.871.675
	ACC.	8.368.253	3.549.919	369.662	2.699	414.120	12.704.653	23.245.560	35.950.213
	RISC.	5.348.633	3.509.884	369.523	2.699	261.180	9.491.919	23.170.871	31.662.790
TOTALE NORD	PREV.	40.853.032	72.861.777	2.179.316	83.211	7.747.332	73.726.267	136.874.587	210.549.854
	ACC.	40.077.941	72.842.474	1.838.478	85.464	2.322.401	66.816.759	125.978.899	192.896.858
	RISC.	25.762.356	73.762.206	1.601.518	90.070	2.446.390	53.662.537	125.154.602	178.817.139
TOSCANA	PREV.	6.231.893	4.095.136	216.611	310.283	2.213.701	13.067.624	25.264.656	38.332.280
	ACC.	6.132.599	3.574.435	200.186	233.899	1.808.215	11.949.334	22.159.308	34.108.642
	RISC.	4.596.075	3.378.636	145.833	156.412	1.818.338	10.105.294	21.706.173	31.811.467
UMBRIA	PREV.	1.303.662	1.013.913	1.547.685	560	305.712	4.171.532	4.699.510	8.871.042
	ACC.	1.290.848	988.563	1.547.314	723	161.373	3.988.821	3.818.557	7.807.378
	RISC.	762.707	934.976	120.750	1.273	147.680	1.967.386	3.834.153	5.801.539
MARCHE	PREV.	2.528.177	1.903.698	46.877	3.000	3.365.547	7.847.299	11.446.550	19.293.849
	ACC.	2.585.855	1.892.703	72.620	2.261	3.049.568	7.603.007	7.344.910	14.947.917
	RISC.	1.852.045	1.421.345	47.366	17	3.401.649	6.722.422	7.068.284	13.790.706
LAZIO	PREV.	9.466.890	6.680.445	118.607	236.898	4.889.616	21.392.456	10.051.435	31.443.891
	ACC.	9.147.555	3.346.904	97.143	112.327	1.385.568	14.089.497	13.015.210	27.104.707
	RISC.	6.333.797	3.899.181	74.141	88.860	1.141.231	11.537.210	13.024.920	24.562.130
TOTALE CENTRO	PREV.	19.830.622	13.693.192	1.929.780	550.741	10.774.576	46.478.911	51.462.155	97.941.062
	ACC.	19.156.857	9.892.606	1.917.243	349.210	6.404.724	37.630.639	46.337.985	83.968.644
	RISC.	13.544.624	9.634.138	1.388.090	156.562	6.508.398	30.332.512	45.633.510	75.965.842
ABRUZZO	PREV.	1.622.770	1.509.584	185.870	120	582.961	3.901.305	3.502.075	7.403.380
	ACC.	1.366.319	1.658.028	192.891	23	49.461	3.266.722	3.416.405	6.683.127
	RISC.	985.880	751.340	348.249	358	49.461	2.135.288	3.165.723	5.301.011
MOLISE	PREV.	335.493	753.082	96.261	31.774	25.800	1.242.410	1.809.784	3.052.194
	ACC.	334.429	752.529	30.726	31.621	15.800	1.165.105	1.126.592	2.291.697
	RISC.	323.324	677.575	31.943	52.488	29.707	1.115.037	1.126.980	2.242.017
CAMPANIA (**)	PREV.	10.226.749	5.005.190	471.812	-	891.000	16.594.751	1.286.268	17.881.019
	ACC.	10.127.312	4.962.324	418.278	32	0	15.507.946	549.432	16.057.378
	RISC.	10.191.385	2.098.787	396.400	32	11.151	12.697.755	551.251	13.249.006
PUGLIA	PREV.	3.662.975	6.477.384	105.360	13.801	406.600	10.666.120	32.746.128	43.412.248
	ACC.	3.690.744	6.357.493	111.373	13.255	3.600	10.176.465	21.648.051	31.824.516
	RISC.	2.717.036	5.655.013	141.963	25.219	122.953	8.662.184	21.135.776	29.797.960
BASILICATA	PREV.	791.015	1.357.994	10.834	621.645	71.080	2.852.568	1.978.901	4.831.469
	ACC.	742.726	1.054.816	8.981	422.082	35.000	2.263.605	1.949.365	4.212.970
	RISC.	790.527	813.515	9.222	303.647	15.000	1.931.911	1.726.841	3.658.752
CALABRIA	PREV.	1.636.885	3.985.761	146.605	-	75.000	5.844.251	7.701.194	13.545.445
	ACC.	1.697.294	3.978.294	144.165	-	75.000	5.894.753	6.369.596	12.264.349
	RISC.	1.300.386	4.038.162	128.586	-	63.510	5.530.644	5.683.771	11.214.415
TOTALE SUD	PREV.	18.275.897	19.088.995	1.016.742	667.346	2.052.441	41.101.405	49.024.350	90.125.755
	ACC.	17.958.824	18.763.484	906.414	467.013	178.861	38.274.598	35.059.441	73.334.037
	RISC.	16.368.438	14.034.392	1.056.363	381.744	291.782	32.072.819	33.390.342	65.463.161
TOTALE ITALIA	PREV.	78.659.541	85.643.964	5.125.337	1.391.292	20.874.897	161.308.533	237.311.888	398.616.671
	ACC.	77.141.621	87.108.563	4.662.136	901.687	8.905.396	142.722.014	203.275.515	345.997.339
	RISC.	55.615.513	47.436.736	3.045.928	728.376	9.247.879	116.067.648	204.178.474	270.246.142

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata includono i contributi sanitari che sono stati spostati dal Titolo II.

(*) per la Lombardia il dato del Titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano dei disavanz delle pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del Titolo V

(**) per la Campania, in mancanza dei dati del '98, quelli inseriti si riferiscono al 1997

Va innanzitutto precisato che i suesposti dati sono stati riclassificati al fine di omogeneizzare i sistemi di allocazione seguiti dalle Regioni al fine di istituire confronti e sintesi di comparto. Ciò vale per i contributi sanitari [ancora presenti nelle contabilità del 1998] che in alcuni bilanci sono inclusi nel titolo I e in altri nel titolo II e per i quali è stata privilegiata l'inclusione nel titolo I. Così pure nel caso dei mutui a carico del bilancio dello Stato generalmente ricompresi nel Titolo V ma in alcune contabilità allocati nel Titolo II.

La tabella consente di porre a raffronto le riscossioni complessive [competenza e residui] con gli accertamenti e valutare quanto le attese di bilancio, vale a dire le disponibilità su cui far conto nell'anno, abbiano trovato effettivo riscontro nella congruenza dei flussi. Detto confronto è reso possibile con riguardo sia ai dati delle riscossioni totali di entrate, sia a quelli riferiti a ciascun titolo di entrata.

A tal proposito si rileva che, a fronte dei primi cinque titoli, relativi alla parte effettiva del bilancio, le riscossioni flettono rispetto agli accertamenti di circa il 18,7%.

Ulteriore confronto meritano i dati degli accertamenti rispetto alle previsioni, ove si riscontra uno scostamento negativo percentualmente pari all'11,5% ad influenzare l'indicato risultato sono i dati dei Titoli I, II, V.

Quanto al Titolo I decisa influenza va attribuita all'IRAP [v. Volume II Allegati E] i cui accertamenti risultano inferiori a quanto previsto [-35,2%] mentre ancora più accentuata è la flessione delle riscossioni rispetto agli accertamenti [-46,7%]; ciò a causa dello slittamento nella contabilizzazione della 2^a rata di acconto. Il Titolo II registra una flessione degli accertamenti sulle previsioni percentualmente pari all'8,2%, mentre anche maggiore è la divaricazione delle riscossioni rispetto agli stanziamenti [-14,8%].

Con riferimento al Titolo V, l'accentuato scostamento tra previsioni e accertamenti [-56,7%], già segnalato nel referto dello scorso anno, va posto in relazione con l'effettiva stipulazione dei mutui a pareggio, per importi di gran lunga inferiori a quelli autorizzati. La Lombardia a fronte di mutui a pareggio per 3.045 miliardi, nel '98 ne accerta solo 725; il Lazio accerta per tali poste 1.386 miliardi, percentualmente inferiori del 28,3% rispetto alle autorizzazioni [4.890 mld.]. Fra le Regioni del sud, oltre alla Campania che

non accerta alcun importo, l'Abruzzo contrae mutui per 49 miliardi contro i 583 miliardi previsti e la Puglia, a fronte dei 407 miliardi autorizzati ne accerta solamente 3,6.

La registrata flessione sul titolo II°, è stata infine influenzata da una consistente riduzione di pagamenti dal bilancio Stato per FSN, compensata con ricorso al sistema delle anticipazioni di cassa direttamente versate alle aziende sanitarie e che hanno trovato provvisoria sistemazione nei sospesi di tesoreria, per quanto riguarda il livello centrale, mentre nei conti regionali hanno movimentato esclusivamente capitoli nelle contabilità speciali.

A tale riguardo va osservato come tale sistema, originato da esigenze nazionali, venga a coinvolgere di necessità le contabilità regionali offuscando, non di poco, la trasparenza dei conti pubblici tramite il reiterato rinvio nella sistemazione contabile di partite finanziarie, le quali a fine gestione restano fuori della parte effettiva del bilancio.

Sotto altro aspetto è altresì da notare come non infrequente sia lo sfasamento temporale di assegnazioni statali e di finanziamenti connessi a esigenze spesso non prorogabili; il che crea non poche difficoltà alle amministrazioni pubbliche e in particolare alla programmazione regionale degli interventi, la cui attuazione resta condizionata da meccanismi procedurali che rallentano i trasferimenti delle risorse di cassa dal bilancio statale e/o intralciano il prelievo nei propri conti di tesoreria.

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 modificati per tener dietro alle esigenze di riaggiustamenti contabili di livello nazionale.

Soprattutto il metodo della programmazione pluriennale ha scontato la precarietà previsionale delle stime, private del sostegno di obiettivi coordinate di riferimento.

5.3. Segue: effetti delle modifiche legislative sui bilanci regionali

Ciò posto con riguardo al quadro generale della gestione entrate 1998, ulteriore esame meritano gli effetti sui bilanci regionali ricollegabili alle recenti disposizioni in materia di finanza regionale.

Per quanto concerne in particolare l'accisa benzina, l'avvenuta riduzione per il 1998 della quota di spettanza regionale [da 350 a 242 lire per litro] si è risolta in un taglio all'entrata, seppure di modesta entità.

L'intento [art. 27, comma 22, legge 449 del 1997 - collegato fin. '98] è stato di compensare tale decurtazione con un previsto maggiore gettito dell'imposta automobilistica che avrebbe fruito del diverso sistema di commisurazione del tributo [non più sui cavalli fiscali ma sulla potenza effettiva dei veicoli]. Le seguenti tabelle, aggiornano quelle riportate nel referto dello scorso anno con i dati definitivi tratti dai rendiconti, relativi agli accertamenti e alle riscossioni dei due tributi con riferimento al 1997 e al 1998.

TAB. 18/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1997

(in milioni)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione			Quota regionale accisa sulla benzina			TOTALE		
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (h)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(d)	Riscossioni di cassa (d)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)
PIEMONTE	504.611	9,71	563.395	9,71	679.000	11,70	725.734	12,50	1.243.611
LOMBARDIA	1.192.354	20,54	1.192.354	20,54	1.156.312	19,92	1.159.573	19,98	2.348.666
VENETO	709.094	12,22	700.064	12,06	718.116	12,37	711.499	12,29	1.427.210
LIIGURIA	198.090	3,41	196.101	3,38	239.000	4,12	234.233	4,04	437.090
EMILIA ROMAGNA	562.803	9,70	562.631	9,69	689.697	11,88	683.254	11,77	1.252.500
TOTALE NORD	3.226.952	55,60	3.214.545	55,38	3.482.125	59,99	3.516.293	60,58	6.709.077
TOSCANA	509.968	8,79	509.968	8,79	514.469	8,86	618.905	10,66	1.024.437
UMBRIA	127.000	2,19	107.028	1,84	132.000	2,27	123.965	2,14	259.000
MARCHE	182.116	3,14	181.918	3,13	212.871	3,67	219.334	3,78	394.987
LAZIO	542.642	9,35	559.424	9,64	805.000	13,87	812.539	14,00	1.347.642
TOTALE CENTRO	1.361.726	23,46	1.358.338	23,40	1.664.340	28,68	1.774.743	30,58	3.026.066
ABRUZZO	129.541	2,23	128.875	2,22	174.867	3,01	174.288	3,00	304.408
MOLISE	31.940	0,55	18.179	0,31	33.109	0,57	32.953	0,57	65.049
CAMPANIA	412.000	7,10	407.671	7,02	551.000	9,49	551.000	9,49	963.000
PUGLIA	397.759	6,85	397.759	6,85	421.000	7,23	421.000	7,23	818.759
BASILICATA	60.800	1,05	60.708	1,05	58.236	1,00	59.388	1,02	119.036
CALABRIA	183.336	3,16	183.336	3,16	204.000	3,51	210.520	3,63	387.336
TOTALE SUD	1.215.376	20,94	1.196.528	20,62	1.442.212	24,85	1.449.149	24,97	2.657.588
TOTALE ITALIA (g)	5.804.054	100,00	5.769.411	100,00	6.588.677	100,00	6.740.185	100,00	12.392.731
TOTALE ITALIA (f)									12.509.596

SOURCE: Dati da rendiconto anno 1997. Per Puglia e Campania i dati sono forniti dalle Regioni stesse a seguito di istruttoria della Corte dei conti

TAB. 19/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1998 DATI INVIATI DALLE REGIONI

(in milioni)

REGIONI	* Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(h)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(h)	Accertamenti (e)	% (e)/(i)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(i)
PIEMONTE	709.818	9,54	708.699	9,52	535.182	7,19	475.901	6,39	1.245.000	16,73	1.184.600	15,91
LOMBARDIA	1.572.903	21,13	1.572.903	21,13	954.004	12,82	908.379	12,20	2.526.907	33,95	2.481.282	33,14
VENETO	811.383	10,90	810.296	10,89	524.890	7,05	515.256	6,92	1.336.273	17,95	1.325.552	17,81
LAZIO	228.380	3,07	230.369	3,09	165.000	2,22	169.725	2,28	393.380	5,28	400.094	5,38
EMILIA ROMAGNA	713.085	9,85	732.444	9,84	476.877	6,41	487.209	6,55	1.200.963	16,26	1.219.651	16,39
TOTALE NORD	4.055.569	54,49	4.054.711	54,47	2.655.953	35,68	2.556.470	34,35	6.711.522	90,17	6.611.181	88,82
TOSCANA	590.430	7,93	583.636	7,84	442.280	5,94	442.280	5,94	1.032.710	13,87	1.025.916	13,78
UMBRIA	166.000	2,23	152.377	2,05	91.000	1,22	90.290	1,21	257.000	3,45	242.667	3,26
MARCHE	255.000	3,43	239.195	3,21	165.000	2,22	161.119	2,16	420.000	5,64	400.314	5,38
LAZIO	776.000	10,43	771.040	10,36	576.508	7,75	570.643	7,62	1.352.508	18,17	1.341.681	18,03
TOTALE CENTRO	1.787.430	24,01	1.746.248	23,46	1.274.788	17,13	1.264.332	16,99	3.062.218	41,14	3.010.580	40,45
ABRUZZO	189.612	2,55	177.664	2,39	127.093	1,71	125.563	1,69	316.705	4,25	303.227	4,07
MOLISE	40.804	0,55	54.345	0,73	24.268	0,33	22.880	0,31	65.072	0,87	77.225	1,04
CAMPANIA	579.068	7,78	290.971	3,91	387.000	5,20	213.379	2,87	966.068	12,98	504.350	6,78
PUGLIA	486.574	6,54	486.574	6,54	280.498	3,77	280.498	3,77	767.072	10,31	767.072	10,31
BASILICATA	74.269	1,00	74.269	1,00	39.685	0,53	31.151	0,42	113.954	1,53	105.420	1,42
CALABRIA	230.095	3,09	212.230	2,85	143.000	1,92	153.560	2,06	373.095	5,01	365.790	4,91
TOTALE SUD	1.600.422	21,50	1.296.053	17,41	1.001.544	13,46	827.031	11,11	2.601.966	34,96	2.123.084	28,52
TOTALE ITALIA (g)	7.443.421	100,00	7.097.012	100,00	4.932.285	100,00	4.647.833	100,00	12.375.706	100,00	11.744.845	100,00

FONTE: Dati forniti dalle Regioni a seguito di istruttoria della Corte dei conti

Aspetti di criticità sono poi emersi con riguardo all'imposta sulle attività produttive [IRAP], specie per quanto attiene allo scostamento rilevante riscontrato tra la previsione formulata dal Ministero delle finanze e l'effettivo gettito valevole alla determinazione definitiva delle eccedenze per gli anni 1998 e 1999, nonché alla rideterminazione del fondo di compensazione interregionale previsto all'art. 42, commi 2 e 3 del d.lgs. 446 del 1997.

A tale proposito va ricordato che, sulla base di quanto disposto all'art. 41 del d.lgs. 446, le eccedenze sono costituite "dalla differenza tra il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive, al netto della quota destinata al finanziamento dell'assistenza sanitaria, e l'ammontare delle quote di cui agli articoli 26 e 27 e delle spettanze a titolo di fondo perequativo determinate in applicazione dell'art. 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995 n. 549". Disposizione, questa, che va posta in relazione con l'art. 38 la cui finalità è la determinazione del fondo sanitario nazionale di parte corrente per differenza con quanto ravvisato di dotazione propria regionale e cioè il totale gettito addizionale regionale IRPEF ed il 90% del gettito IRAP al netto delle quote attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 26.

Il complesso meccanismo è finalizzato ad evitare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, assicurando al contempo assenza di effetti finanziari netti negativi per le Regioni. Di qui la regola dell'art. 42 in cui è previsto che, in ipotesi di insufficienza del fondo, le risorse occorrenti siano recuperate a carico del bilancio dello Stato.

Quanto alle procedure, il decreto 14 luglio 1998 [M. Tesoro, Bilancio e P.E.] prevede siano Finanze e Tesoro a determinare in via definitiva, entro il 30 settembre di ciascun anno, eccedenze o minori entrate realizzate dalle Regioni per l'anno precedente ai fini delle operazioni di riassegnazione al fondo di compensazione interregionale di cui agli articoli 41 e 42 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446. [Decreto I. 14 luglio 1998].

Nella tabella seguente sono esposti i dati ufficiali relativi alla riscossione effettiva IRAP, alla determinazione delle eccedenze lorde e del fondo di compensazione per l'anno 1998 e per l'anno 1999 [in cui è compreso il saldo 1998].

TAB 20/REG

IRAP - ECCELENZE - FONDO DI COMPENSAZIONE
DATI DEFINITIVI 1998

(in miliardi)

Regioni	IRAP previsioni	IRAP privata gettito	IRAP pubblica gettito	IRAP totale gettito	Add. IRPEF	Riversam. imposta patrimoniale	Riversam. oneri gestionali	Per sanità $g = [(c-e) \cdot 90\% + d]$ (*)	Compar. E.F.I.L.	Totale detrazioni $i = e + f + g + h$	Ecceденze lorde $j = c + d - i$ (**)	Fondo perequativo l	Ecceденze $m = j - l$	Riduzioni $n = j - l$	Fondo compensazione interregionale $o = n$
Piemonte	5.632	3.955	714	4.669	0	629	1	3.635	254	4.519	150	139	11		
Lombardia	15.435	10.949	1.404	12.353	0	1.664	3	9.618	581	11.866	487	0	487		
Veneto	5.917	4.229	769	4.998	0	673	2	3.891	307	4.873	125	0	125		
Liguria	2.013	1.015	366	1.381	0	186	1	1.075	93	1.355	26	166		-140	140
Emilia Romagna	5.843	4.072	763	4.835	0	651	2	3.764	297	4.714	121	35	86		
Toscana	4.317	2.730	763	3.493	0	471	1	2.719	237	3.428	65	71		-6	6
Umbria	877	462	178	640	0	86	0	498	49	633	7	97		-90	90
Marche	1.586	1.013	297	1.310	0	176	1	1.020	83	1.280	30	78		-48	48
Lazio	7.513	4.360	1.538	5.898	0	795	2	4.591	233	5.621	277	419		-142	142
Abruzzo	1.138	588	245	833	0	112	0	649	55	816	17	179		-162	162
Molise	229	102	74	176	0	24	0	137	11	172	4	129		-125	125
Campania	3.712	1.537	1.079	2.616	0	352	1	2.036	154	2.543	73	906		-833	833
Puglia	2.564	1.113	752	1.865	0	251	1	1.452	123	1.827	38	619		-581	581
Basilicata	399	165	139	304	0	41	0	237	17	295	9	251		-242	242
Calabria	1.132	394	420	814	0	110	0	633	53	796	18	744		-726	726
Totale Regioni															
stat. ordinario	58.307	36.684	9.501	46.185	0	6.221	15	35.954	2.547	44.738	1.447	3.833	710	-3.095	3.095
Totale Regioni															
stat. speciale	7.621	3.816	2.041	5.857	0	652	2	4.871	308	5.833	-309				
Totale generale	65.928	40.500	11.542	52.042	0	6.873	17	40.825	2.855	50.571	1.138	3.833	710	-3.095	3.095

FONTE: Ministero Finanze e Ministero tesoro, bilancio e programmazione economica

(*) Per le Regioni a statuto speciale (escluse Sicilia e Sardegna) il calcolo per la voce "Sanità" è il seguente: (contributi SSN97 + Pil) - (contributi SSN98 residui)

(**) Per le Regioni a statuto speciale la voce "Ecceденze lorde" tiene conto della posta negativa di 334 miliardi per: Tributi soppressi ed effetti indicati

TAB. 21/REG

IRAP - ECCELENZE - FONDO DI COMPENSAZIONE
1999 (Comprensivo saldo 1998)

(in miliardi)

Regioni	IRAP	Add. IRPEF	Riversam. imposta patrimoniale		Riversam. oneri gestionali		Per sanità $g = [(a+c+d+e) \cdot 90\% + b]$	Compar. E.F.I.L.I. 1999	Totale detrazioni $l = c+d+e+f+g+h$	Eccedenze lorde $j = c+d+e$	Fondo perquativo 1999	Eccedenze lorde al netto perquativo 1999	Compar. E.F.I.L.I. saldo 1998	Fondo perquativo saldo 1998	Eccedenze nette		Fondo compensazione interregionale
			1999	saldo 1998	1999	saldo 1998									(+)	(-)	
			c	d	e	f							m = j-l	n = j-l	p = m-n-o	q = m-n-o	
Piemonte	4.386	440	629	133	1	-0,014	3.700	258	4.721	105	193	-88	27	27	-116	-116	116
Lombardia	11.543	980	1.604	352	3	-0,045	9.552	591	12.162	361	27	334	52	52	282	282	6
Veneto	4.693	414	673	142	2	0,044	3.903	312	5.032	75	40	35	41	41	-6	-6	245
Liguria	1.315	169	186	39	1	0,020	1.149	94	1.469	15	197	-182	7	56	-245	-245	46
Emilia Romagna	4.544	427	651	137	2	-0,042	3.806	301	4.897	74	83	-9	37	37	-46	-46	115
Toscana	3.309	326	471	100	1	-0,037	2.789	241	3.602	33	121	-88	27	27	-115	-115	141
Umbria	611	70	86	18	0	-0,039	526	50	680	1	113	-112	8	21	-125	-125	407
Marche	1.241	119	176	37	1	0,010	1.044	96	1.354	6	97	-91	10	24	-227	-227	146
Lazio	5.615	490	795	168	2	0,002	4.675	237	5.877	228	510	-282	39	86	-1084	-1084	754
Abruzzo	797	90	112	24	0	-0,022	685	56	877	10	206	-196	4	27	-279	-279	843
Molise	171	22	24	5	0	-0,010	150	12	191	2	141	-139	2	5	-843	-843	4534
Campania	2.536	295	352	74	1	-0,047	2.193	159	2.779	52	1.015	-963	19	102	-4528	-4528	
Puglia	1.806	229	251	53	1	0,026	1.580	126	2.011	24	696	-672	18	64			
Basilicata	296	33	41	9	0	0,044	254	18	322	7	274	-267	3	9			
Calabria	800	100	110	24	0	0,017	699	53	886	14	815	-801	9	33			
Totale	43.663	4.204	6.221	1.315	15	-0,093	36.705	2.604	46.860	1.007	-4.528	-3.522	303	-427	282	-4.534	

FONTE: Ministero finanze e Ministero tesoro, bilancio e programmazione economica

Con riferimento al quadro complessivo delle Regioni a statuto ordinario, si osserva in base alla tabella che a fronte di un gettito IRAP realizzato nell'anno 1999 per complessivi 43.663 miliardi cui va sommato il gettito per l'addizionale regionale IRPEF pari a 4.204 miliardi, il totale delle detrazioni per riversamenti, sanità e compartecipazioni enti locali ascende a 46.860 miliardi. Il totale delle eccedenze lorde che ne deriva, pari a 1.007 miliardi, si risolve in realtà in un saldo negativo per le Regioni di complessivi 4.534 miliardi dopo aver tenuto conto del necessario riferimento al fondo perequativo di cui all'art 3, commi 2 e 3, della legge 549 del 1995 [pari a 4.528 mld per il 1999 più 427 mld per saldo 1998] e dell'importo di 303 miliardi ancora dovuto a titolo di saldo 1998 per compartecipazioni enti locali.

Questa ricostruzione effettuata con riguardo all'intero comparto delle Regioni a statuto ordinario, segna il margine dell'intervento statale che si rivela necessario per assicurare l'invarianza sui bilanci regionali degli effetti finanziari conseguenti all'introduzione dell'IRAP e al differente sistema di perequazione. L'integrazione statale a copertura va commisurata all'importo complessivo del Fondo di compensazione [4.534 mld], detratta la quota pari a 282 miliardi affluiti al Fondo medesimo dai conti della Lombardia, unica Regione ad avere conseguito un gettito IRAP netto in eccedenza rispetto a quello spettante.

Ciò posto, nella seguente tabella sono riportati gli acconti versati dallo Stato a titolo di Fondo di compensazione interregionale per il 1998 e 1999.

TAB 22/REG

FONDO DI COMPENSAZIONE VERSAMENTI	
	(in miliardi)

Regioni	Fondo compensazione interregionale	Fondo compensazione interregionale
	1998	1999
Piemonte		50,0
Lombardia		
Veneto		
Liguria	72,7	104,0
Emilia Romagna		
Toscana		
Umbria	59,7	83,7
Marche	20,9	
Lazio		171,5
Abruzzo	128,4	63,0
Molise	117,5	80,0
Campania	707,6	302,0
Puglia	495,6	
Basilicata	229,9	111,0
Calabria	682,7	650,0
Totale	2.515,0 (*)	1.615,2 (**)

FONTE: Ministero tesoro, bilancio e programmazione economica

(*) Erogati tutti nel corso del 1998

(**) di cui 1.004,2 mld erogati nel 1999 (al netto di 3,4 mld per la tenuta S. Rossore in Toscana) e 611 mld erogati nel 2000 (fino ad oggi)

Si osserva che dei 4.534 miliardi complessivi lo Stato ha provveduto a versare alle Regioni 2.515 miliardi quale acconto '98 e ha poi corrisposto ulteriori 1.615,2 miliardi, di cui 1004,2 miliardi erogati nel 1999 e 611 miliardi nel corso del 2000; Complessivamente 4.130 miliardi. La differenza pari a 404 miliardi va posta anche in relazione alla disposizione recata all'art. 48 della legge 27 dicembre 1997 [precisata con D.M. Tesoro 16.1.1998 e circolare Tesoro 9/'98] e al previsto blocco dei pagamenti nel bilancio Stato a seguito del limite imposto alle giacenze di tesoreria.

Resta poi la questione della sanità e del reintegro a carico del bilancio dello Stato del minore introito netto IRAP 1998, in parte compensato da maggiori contributi sanitari. Alla copertura dell'ulteriore differenza ai sensi dell'art. 39, comma 3, del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 466, ha provveduto la finanziaria 2000 [d.d.l. 4236 ASI] mediante allocazione di 7.333 miliardi per regolazioni contabili, [v. Parte III, paragrafo 7.3., TAB. 75/REG] iscritti in tabella C [capitolo 3701 Ministero del tesoro] cui ha fatto seguito la delibera CIPE di ripartizione [2.2.2000].

Queste ultime notazioni offrono spunto per avvisare della preoccupazione di questa Corte in ordine ai reiterati e continui slittamenti nelle erogazioni di finanziamenti dovuti alle Regioni ma poi corrisposti, come in quest'ultimo caso, oltre due anni quello di spettanza. Il che vale a sconvolgere ogni buona intenzione di programmazione e costruzione di razionale progettazione della spesa.

Ultima considerazione è sulla perdita di entrata realizzata a decorrere dall'anno 1996 dalle Regioni a statuto ordinario in conseguenza della soppressione dell'addizionale regionale di imposta erariale di trascrizione [ARIET] per effetto dell'art. 8, comma 48 della legge 28 dicembre 1995 n. 549 che ne ha previsto la sostituzione con la quota in libera disponibilità rinveniente dall'istituzione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Va ricordato a riguardo che, a compensazione dell'indicata perdita '96 si è originariamente provveduto con la legge 7 gennaio 1999 n. 2 con assunzione a carico del bilancio Stato sulla base della ripartizione di 300,6 miliardi. Quanto al 1997, la compensazione medesima è stata prevista parzialmente entro il limite di 237,4 miliardi e ulteriore rinvio della integrale copertura per tale anno e per quelli

successivi ad una futura disposizione legislativa valevole ad assicurare l'invarianza del gettito a ciascuna Regione.

Il decreto legge 30 dicembre 1999 n. 501 [decaduto per scadenza dei termini] aveva disposto lo stanziamento di complessivi 710 miliardi per completare la compensazione relativa al 1997 e per compensare le minori entrate relative al 1998 e 1999 sulla base delle misure consolidate di perdite di gettito pari a 316,5 miliardi. La questione resta tuttora irrisolta mentre l'art. 1, comma 1, lett. a) del d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56 ha nel frattempo disposto la soppressione di tale trasferimento nel quadro della più ampia sostituzione dei trasferimenti statali alle Regioni con entrate proprie e partecipazioni.

Resta la questione chiave relativa alla conseguenza delle misure consolidate di perdita di gettito ora rimessa definitivamente nell'ambito del nuovo sistema di finanziamento.

Va a riguardo considerato che il consolidamento al '97 non tiene conto dello svantaggio regionale collegato al diverso tasso di evoluzione dei due tributi che per quanto riguarda il deposito in discarica espone un incremento '98 rispetto al '97 dello 0,2% [+1.015 milioni] mentre la crescita del gettito ARIET presenta tutt'altra dinamicità.

5.4. Segue: il quinquennio 1994-1998

Ulteriore esame è sull'andamento delle entrate nel quinquennio 1994-1998.

A tale riguardo merita speciale considerazione l'evoluzione sia delle entrate proprie [Tit. I,] sia delle entrate rinvenienti da contributi e assegnazioni statali [Tit. II]. Ed invero, tale raffronto consente di valutare in quale misura le restrizioni nei pagamenti da parte dello Stato abbiano influito sui bilanci regionali e se le politiche regionali abbiano prodotto positivi risultati in termini di recupero di margini di entrata.

Seguono due tabelle, una relativa agli accertamenti e l'altra alle riscossioni di cassa, per la cui elaborazione sono stati osservati, sul piano metodologico, i medesimi criteri cui si è fatto cenno in precedenza. Per maggiore completezza, vengono inserite nel Volume degli Allegati le tavole espositive delle fasi gestionali per ogni titolo dell'entrata.

TAB 23/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1994-1998 ACCERTAMENTI (in milioni)								
REGIONI	TITOLI	1994	1995	1996	1997	'97/'94 %	1998	'98/'97 %
PIEMONTE	I°	5.703.849	5.931.241	6.246.840	6.134.366	7,5	7.307.444	19,1
	II°	2.761.950	3.589.025	3.552.225	3.735.416	35,2	3.816.520	2,2
LOMBARDIA (*)	I°	12.234.614	12.691.075	13.217.284	13.742.515	12,3	20.303.452	47,7
	II°	6.674.981	6.019.482	6.675.774	7.667.703	14,9	3.706.868	-51,7
VENETO	I°	4.925.232	5.259.769	6.100.506	6.525.654	32,5	7.081.864	8,5
	II°	3.855.432	4.557.171	4.028.205	4.095.173	6,2	3.936.516	-3,9
LIGURIA	I°	356.512	1.990.208	2.222.491	2.209.815	520,2	2.832.928	28,2
	II°	3.466.647	2.040.343	1.666.439	1.933.040	-44,2	1.666.651	-13,8
E. ROMAGNA	I°	4.683.323	5.022.894	5.751.562	5.973.797	27,6	8.368.253	40,1
	II°	3.760.713	3.512.909	3.221.838	3.899.837	3,7	3.549.919	-9,0
NORD	I°	17.903.330	30.895.187	33.538.483	34.586.147	23,9	45.893.941	32,7
	II°	20.519.723	19.718.938	19.154.481	21.331.169	4,0	16.676.474	-21,8
TOSCANA	I°	842.603	4.278.290	4.953.340	4.878.092	478,9	6.132.599	25,7
	II°	6.776.281	3.474.398	2.921.126	3.595.211	-46,9	3.574.435	-0,6
UMBRIA	I°	996.533	950.432	1.014.216	1.025.708	2,9	1.290.848	25,8
	II°	792.137	950.972	922.353	1.099.028	38,7	988.563	-10,1
MARCHE	I°	1.450.942	1.579.396	1.844.104	1.934.384	33,3	2.585.855	33,7
	II°	1.525.419	1.564.475	1.560.067	1.565.471	2,6	1.892.703	20,9
LAZIO	I°	1.684.063	6.764.321	7.027.130	7.153.599	324,8	9.147.555	27,9
	II°	8.128.084	4.344.721	4.985.720	4.443.443	-45,3	3.346.904	-24,7
CENTRO	I°	4.974.141	13.552.439	14.838.799	14.991.583	201,4	19.156.857	27,8
	II°	17.221.921	10.334.566	10.389.266	10.703.153	-37,9	9.802.605	-8,4
ABRUZZO	I°	324.501	1.083.447	1.218.433	1.278.080	293,9	1.366.319	6,9
	II°	2.527.872	2.051.286	1.851.390	1.723.393	-31,8	1.658.027	-3,8
MOLISE	I°	132.666	303.170	260.459	271.333	104,5	334.429	23,3
	II°	820.065	575.983	757.003	745.551	-9,1	752.529	0,9
CAMPANIA (**)	I°	4.688.075	4.567.466	4.313.061	4.291.709	-8,5	4.291.709	0,0
	II°	5.872.520	7.230.805	8.717.305	10.797.926	83,9	10.797.926	0,0
PUGLIA	I°	3.620.966	2.970.061	3.129.788	3.403.388	-6,0	3.690.744	86,8
	II°	4.789.361	6.217.992	6.374.987	6.140.427	28,2	6.357.493	3,5
BASILICATA	I°	561.184	569.820	725.357	772.729	37,7	742.726	-3,9
	II°	944.560	1.016.874	904.159	393.097	-58,4	1.054.816	168,3
CALABRIA	I°	1.704.300	1.667.870	1.508.525	1.620.625	-4,9	1.697.294	4,7
	II°	3.059.861	3.338.816	4.212.781	7.751.045	153,3	3.978.294	-48,7
SUD	I°	11.031.692	11.161.834	11.155.623	11.637.864	5,6	14.789.970	27,1
	II°	18.014.239	20.431.766	22.817.625	27.531.439	52,9	24.599.085	-10,7
ITALIA	I°	43.909.163	55.609.460	59.537.896	61.215.594	39,4	79.348.763	38,4
	II°	55.755.883	60.485.351	52.361.372	59.585.761	6,9	51.078.164	-14,3

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata includono i contributi sanitari che sono stati spostati dal Titolo II: la flessione '96 del Molise è compensata parzialmente dal fondo perequativo confluito nel tit II

(*) Per la Lombardia il dato del titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano disavanzi delle pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Per Campania per il 1998 i dati riportati sono del 1997.

TAB 24/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1994-1998 RISCOSSIONI DI CASSA (in milioni)								
REGIONI	TITOLI	1994	1995	1996	1997	'97/'94 %	1998	'98/'97 %
PIEMONTE	I°	5.667.381	5.965.229	6.050.896	6.129.768	8,2	7.258.081	18,4
	II°	3.499.404	3.266.087	3.134.696	1.650.555	-52,8	3.755.976	127,6
LOMBARDIA (*)	I°	11.879.571	12.141.643	13.217.284	13.054.848	9,9	12.016.953	-8,0
	II°	7.423.459	5.733.590	5.293.536	3.567.472	-50,6	5.137.133	40,1
VENETO	I°	4.513.876	5.215.995	5.972.538	6.500.433	44,0	5.200.459	-20,0
	II°	4.444.670	3.777.326	3.589.345	1.782.923	-59,9	3.943.648	121,2
LIGURIA	I°	347.924	1.680.879	2.079.947	2.265.447	551,1	1.804.230	-20,4
	II°	3.695.555	2.206.873	1.640.591	752.653	-79,6	1.549.565	105,9
E. ROMAGNA	I°	4.671.242	4.936.233	5.631.620	6.034.816	29,2	5.348.633	-11,4
	II°	3.524.830	3.357.439	3.352.404	2.016.153	-42,8	3.509.884	74,1
NORD	I°	27.079.994	29.939.979	32.952.285	33.985.312	25,5	31.628.356	-6,9
	II°	22.587.918	18.341.315	17.010.572	9.869.756	-56,3	17.896.206	81,3
TOSCANA	I°	801.705	3.625.055	4.625.524	4.931.375	515,1	4.596.075	-6,8
	II°	6.786.867	3.950.782	2.604.920	1.744.788	-74,3	3.378.636	93,6
UMBRIA	I°	889.853	964.470	961.470	964.090	8,3	861.159	-10,7
	II°	1.034.745	942.932	979.409	536.112	-48,2	836.524	56,0
MARCHE	I°	1.448.954	1.532.292	1.796.833	1.877.956	29,6	1.852.045	-1,4
	II°	1.698.339	1.461.174	1.349.498	727.768	-57,1	1.421.345	95,3
LAZIO	I°	1.072.788	6.232.194	6.944.410	6.929.387	545,9	6.333.797	-8,6
	II°	8.736.659	4.148.734	4.482.307	2.097.329	-76,0	3.899.181	85,9
CENTRO	I°	4.213.300	12.354.011	14.328.237	14.702.808	249,0	13.643.076	-7,2
	II°	18.256.610	10.503.622	9.416.134	5.105.997	-72,0	9.535.686	86,8
ABRUZZO	I°	328.597	1.076.169	1.160.349	1.263.278	284,4	985.880	-22,0
	II°	3.195.735	1.725.592	1.714.148	1.662.362	-48,0	751.340	-54,8
MOLISE	I°	133.005	302.355	560.345	629.296	373,1	323.324	-48,6
	II°	1.096.198	261.530	366.992	352.812	-67,8	677.575	92,0
CAMPANIA (**)	I°	4.520.321	4.812.914	3.858.350	4.275.130	-5,4	4.275.130	0,0
	II°	7.456.524	7.066.741	6.697.238	8.015.041	7,5	8.015.041	0,0
PUGLIA	I°	2.709.939	3.349.735	3.347.117	3.209.700	18,4	2.717.036	-15,3
	II°	5.598.868	5.408.837	5.256.735	2.258.638	-59,7	5.655.013	150,4
BASILICATA	I°	538.449	498.840	534.140	718.992	33,5	790.527	9,9
	II°	1.608.719	559.654	1.135.613	683.975	-57,5	813.515	18,9
CALABRIA	I°	1.881.277	1.735.434	1.478.381	1.516.467	-19,4	1.300.386	-14,2
	II°	2.950.967	3.456.772	4.187.143	3.828.785	29,7	4.038.162	5,5
SUD	I°	10.111.588	11.775.447	10.938.682	11.612.863	14,8	10.392.283	-10,5
	II°	21.907.011	18.479.126	19.357.869	16.801.613	-23,3	19.950.646	18,7
ITALIA	I°	41.404.882	54.069.437	58.219.204	60.300.983	45,6	55.663.715	-7,7
	II°	62.751.539	47.324.063	45.784.575	31.777.366	-49,4	47.382.538	49,1

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata includono i contributi sanitari che sono stati spostati dal Titolo II.

(*) Per la Lombardia il dato del titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano disavanzi delle pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Per Campania per il 1998 i dati riportati sono del 1997.

A proposito degli accertamenti, sono da riscontrare le differenti dinamiche delle entrate del Titolo I e del Titolo II.

Nel primo caso, relativo alle entrate proprie, i dati espongono un *trend* costante di segno positivo che interessa tutto il periodo dal 1994 al 1998; in particolare, nell'ultimo esercizio, l'incremento percentuale è pari al 30,4% rispetto al 1997 con accertamenti in misura quasi doppia di quelli contabilizzati nel 1994.

Per quanto riguarda il Titolo II, che comprende soprattutto trasferimenti dallo Stato, è da rilevare una significativa flessione dei valori 1998, i quali evidenziano uno scostamento negativo pari al 14,3% in confronto alle entrate dell'anno precedente e riportano il dato addirittura al di sotto del livello relativo al 1994.

Gli andamenti riscontrati a livello nazionale si riproducono in modo sostanzialmente uniforme nei dati aggregati per aree geografiche.

Quanto alle riscossioni l'evoluzione positiva delle entrate del Titolo I si arresta nel 1997. Il 1998 segna l'arretramento del 7,7% in rapporto all'esercizio precedente.

A compenso di tale perdita di risorse gioca la rinnovata dinamicità delle riscossioni del Titolo II le quali, con un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, chiudono in significativa crescita [+ 49,1%] sull'analogo dato del 1997 tuttavia in gran parte influenzate dallo slittamento nei pagamenti per FSN [v. TAB. 1/REG].

Anche in questo caso non emergono rilevanti differenze tra le dinamiche imputabili alle diverse aree geografiche. Da notare come i maggiori incrementi percentuali da trasferimenti statali siano riscontrabili nel '98 nelle Regioni del Nord [+ 81,3%] e in quelle del Centro [+ 86,8%].

Quanto alle singole Regioni, menzione particolare meritano Piemonte e Basilicata le cui riscossioni per entrate proprie [Tit. I] registrano un incremento anche nel 1998. Per contro, l'Abruzzo vede una pesante diminuzione di risorse che nel 1998 interessa entrambi i titoli di entrata.

Richiamando quanto esposto in precedenza, va ulteriormente sottolineato che la flessione nelle riscossioni '98 si spiega con il minor gettito IRAP, rispetto a quanto previsto e con lo slittamento nella contabilizzazione della 2^a rata di acconto [v. retro,

parag. 5.1.]. Quanto ai trasferimenti del Titolo II, la crescita 1998 recupera in realtà lo sfasamento nelle assegnazioni statali del resto avvisato nella relazione dello scorso anno.

5.5. Entrate libere e vincolate

In materia di finanza regionale assume particolare rilevanza l'individuazione delle risorse utilizzabili sulla base di scelte discrezionali e nella libera disponibilità delle Regioni. E' in tale contesto che si misura l'effettivo grado di autonomia regionale.

Nei bilanci regionali è stata sin qui largamente prevalente l'incidenza dei trasferimenti sostanzialmente vincolati rispetto al totale delle entrate regionali.

Con le due ultime leggi finanziarie una serie di entrate con vincolo di destinazione sono state trasformate e attribuite alle Regioni come entrate proprie. L'accisa sulle benzine per autotrazione e il connesso fondo perequativo hanno sostituito il fondo per interventi in agricoltura e il fondo trasporti di parte corrente. A partire dal 1998, i contributi sanitari sono stati sostituiti dall'imposta regionale per le attività produttive [IRAP] e dall'addizionale regionale all'IRPEF. Nondimeno gli effetti reali si riducono a poca cosa qualora si consideri che le Regioni debbono destinare al settore agricoltura risorse non inferiori agli ultimi stanziamenti del fondo abolito; nei trasporti, i criteri per il ripiano dei deficit delle aziende rinvengono dalla disciplina nazionale; in sanità, sono da destinare al settore il 100% dell'addizionale regionale IRPEF e una quota del gettito IRAP pari al 90% [art. 38, d.lgs 446 del 1997].

Nella seguente tabella sono contenute le informazioni riguardo al peso percentuale assunto nei bilanci regionali rispettivamente dalle entrate libere e da quelle vincolate [nel Volume degli Allegati si trovano poi le tavole con i valori assoluti]. Il dato relativo alle assegnazioni con vincolo di destinazione è comprensivo di quelle per l'esercizio delle funzioni delegate e delle 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 ancora 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 è tradotto ancora in una piena legittimazione delle Regioni nell'interlocuzione con le sedi di concertazione comunitaria.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. 25/REG

REGIONIA STATUTO ORDINARIO																															
ENTRATE LIBERE E VINCOLATE (PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE ENTRATE)																															
(in percentuale)																															
REGIONI	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										ACCERTAMENTI										RISCOSSIONI DI CASSA										
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	
PIEMONTE	B/A %	17,29	15,58	14,74	17,19	13,67	16,98	15,81	15,08	16,90	13,01	16,01	17,34	13,91	19,96	12,68	16,01	17,34	13,91	19,96	12,68	16,01	17,34	13,91	19,96	12,68	16,01	17,34	13,91	19,96	12,68
	C/A %	82,71	84,42	85,26	82,81	86,33	83,02	84,19	84,92	83,10	86,99	83,99	82,46	86,09	80,04	87,32	83,99	82,46	86,09	80,04	87,32	83,99	82,46	86,09	80,04	87,32	83,99	82,46	86,09	80,04	
LOMBARDIA	B/A %	14,26	14,06	14,07	14,11	12,15	13,63	14,83	14,61	14,68	13,19	13,38	15,30	14,29	18,62	31,96	13,38	15,30	14,29	18,62	31,96	13,38	15,30	14,29	18,62	31,96	13,38	15,30	14,29	18,62	
	C/A %	85,74	85,94	85,93	85,89	87,85	86,37	85,17	85,39	85,32	86,81	86,62	84,50	85,71	81,38	68,04	86,62	84,50	85,71	81,38	68,04	86,62	84,50	85,71	81,38	68,04	86,62	84,50	85,71	81,38	
VENETO	B/A %	11,15	10,77	17,81	15,93	18,37	11,69	10,78	17,21	16,61	16,13	10,94	11,99	15,66	22,12	18,04	10,94	11,99	15,66	22,12	18,04	10,94	11,99	15,66	22,12	18,04	10,94	11,99	15,66	22,12	
	C/A %	88,85	89,23	82,19	84,07	81,63	88,31	89,22	82,79	83,39	83,87	89,06	88,02	84,34	77,88	81,96	89,06	88,02	84,34	77,88	81,96	89,06	88,02	84,34	77,88	81,96	89,06	88,02	84,34	77,88	
LIGURIA	B/A %	9,55	9,01	11,27	15,36	12,26	10,10	9,71	12,17	16,68	11,57	9,30	10,38	12,88	22,47	18,56	9,30	10,38	12,88	22,47	18,56	9,30	10,38	12,88	22,47	18,56	9,30	10,38	12,88	22,47	
	C/A %	90,45	90,99	88,73	84,64	87,74	89,90	90,29	87,83	83,32	88,43	90,70	89,62	87,12	77,53	81,44	90,70	89,62	87,12	77,53	81,44	90,70	89,62	87,12	77,53	81,44	90,70	89,62	87,12	77,53	
E. ROMAGNA	B/A %	11,09	10,98	15,94	14,59	12,65	11,59	11,95	17,18	16,23	13,25	12,18	12,42	14,72	19,55	18,02	12,18	12,42	14,72	19,55	18,02	12,18	12,42	14,72	19,55	18,02	12,18	12,42	14,72	19,55	
	C/A %	88,91	89,02	84,06	85,41	87,35	88,41	88,05	82,82	83,77	86,75	87,82	87,58	85,28	80,45	81,98	87,82	87,58	85,28	80,45	81,98	87,82	87,58	85,28	80,45	81,98	87,82	87,58	85,28	80,45	
NORDI	B/A %	13,23	12,74	14,99	15,18	13,70	13,23	13,33	15,44	15,87	13,56	12,94	14,30	14,45	19,98	21,64	12,94	14,30	14,45	19,98	21,64	12,94	14,30	14,45	19,98	21,64	12,94	14,30	14,45	19,98	
	C/A %	86,77	87,26	85,01	84,82	86,30	86,77	86,67	84,56	84,13	86,44	87,06	85,70	85,55	80,02	78,36	87,06	85,70	85,55	80,02	78,36	87,06	85,70	85,55	80,02	78,36	87,06	85,70	85,55	80,02	
TOSCANA	B/A %	11,76	13,19	16,42	15,49	13,55	12,13	12,32	16,73	15,93	13,80	12,80	11,95	15,90	20,65	26,59	12,80	11,95	15,90	20,65	26,59	12,80	11,95	15,90	20,65	26,59	12,80	11,95	15,90	20,65	
	C/A %	88,24	86,81	83,58	84,51	86,45	87,87	87,68	83,27	84,07	86,20	87,20	88,05	84,10	79,35	73,41	87,20	88,05	84,10	79,35	73,41	87,20	88,05	84,10	79,35	73,41	87,20	88,05	84,10	79,35	
UMBRIA	B/A %	15,93	14,81	17,74	16,48	7,97	16,23	14,76	17,71	16,32	17,09	15,36	15,30	15,46	23,10	7,75	15,36	15,30	15,46	23,10	7,75	15,36	15,30	15,46	23,10	7,75	15,36	15,30	15,46	23,10	
	C/A %	84,07	85,19	82,26	83,52	92,03	83,77	85,24	82,29	83,68	82,91	84,44	84,70	84,54	76,90	92,25	84,44	84,70	84,54	76,90	92,25	84,44	84,70	84,54	76,90	92,25	84,44	84,70	84,54	76,90	
MARCHE	B/A %	12,72	12,61	18,62	16,42	12,05	12,60	12,06	17,82	16,30	12,37	12,12	12,66	17,17	20,21	17,66	12,12	12,66	17,17	20,21	17,66	12,12	12,66	17,17	20,21	17,66	12,12	12,66	17,17	20,21	
	C/A %	87,28	87,39	81,38	83,58	87,95	87,40	87,94	82,18	83,70	87,63	87,88	87,34	82,83	79,79	82,34	87,88	87,34	82,83	79,79	82,34	87,88	87,34	82,83	79,79	82,34	87,88	87,34	82,83	79,79	
LAZIO	B/A %	17,75	17,56	12,99	12,08	12,77	17,89	16,93	14,20	14,24	13,78	17,01	16,84	13,16	18,10	16,22	17,01	16,84	13,16	18,10	16,22	17,01	16,84	13,16	18,10	16,22	17,01	16,84	13,16	18,10	
	C/A %	82,25	82,44	87,01	87,92	87,23	82,11	83,07	85,80	85,76	86,22	82,99	83,16	85,67	81,90	83,78	82,99	83,16	85,67	81,90	83,78	82,99	83,16	85,67	81,90	83,78	82,99	83,16	85,67	81,90	
CENTRO	B/A %	13,00	13,33	15,05	13,94	12,17	13,07	14,69	15,79	16,39	13,77	14,90	14,54	15,38	19,63	18,48	14,90	14,54	15,38	19,63	18,48	14,90	14,54	15,38	19,63	18,48	14,90	14,54	15,38	19,63	
	C/A %	86,99	86,67	84,95	86,06	87,83	86,93	85,31	84,21	83,61	86,23	85,10	84,72	84,62	80,37	81,52	85,10	84,72	84,62	80,37	81,52	85,10	84,72	84,62	80,37	81,52	85,10	84,72	84,62	80,37	
ABRUZZO	B/A %	12,28	12,59	24,46	24,00	20,13	13,04	12,12	24,74	24,58	17,39	14,00	12,01	12,39	25,19	33,33	14,00	12,01	12,39	25,19	33,33	14,00	12,01	12,39	25,19	33,33	14,00	12,01	12,39	25,19	
	C/A %	87,72	87,41	75,54	76,00	79,87	86,96	87,88	75,26	75,42	82,61	86,00	87,99	87,61	74,81	66,67	86,00	87,99	87,61	74,81	66,67	86,00	87,99	87,61	74,81	66,67	86,00	87,99	87,61	74,81	
MOLISE	B/A %	18,57	16,00	19,07	20,12	21,14	16,80	14,74	20,25	19,45	20,89	11,34	14,93	17,45	17,31	23,58	11,34	14,93	17,45	17,31	23,58	11,34	14,93	17,45	17,31	23,58	11,34	14,93	17,45	17,31	
	C/A %	81,43	84,00	80,93	79,88	78,86	83,20	85,26	79,75	80,55	79,11	88,66	85,07	82,55	82,69	76,42	88,66	85,07	82,55	82,69	76,42	88,66	85,07	82,55	82,69	76,42	88,66	85,07	82,55	82,69	
CAMPANIA	B/A %	17,81	16,01	19,68	15,91	15,91	18,07	16,15	19,23	15,57	15,57	14,96	16,68	11,13	11,16	11,16	14,96	16,68	11,13	11,16	11,16	14,96	16,68	11,13	11,16	11,16	14,96	16,68	11,13	11,16	
	C/A %	82,19	83,99	80,32	84,09	84,09	81,93	83,85	80,77	84,43	84,43	85,04	83,32	88,87	88,84	88,84	85,04	83,32	88,87	88,84	88,84	85,04	83,32	88,87	88,84	88,84	85,04	83,32	88,87	88,84	
(*) PUGLIA	B/A %	12,62	11,32	16,36	10,82	10,21	12,45	11,27	17,31	10,74	9,83	12,07	11,40	10,21	18,23	19,95	12,07	11,40	10,21	18,23	19,95	12,07	11,40	10,21	18,23	19,95	12,07	11,40	10,21	18,23	
	C/A %	87,38	88,68	83,64	89,18	89,79	87,55	88,73	82,69	89,26	90,15	87,93	88,60	89,79	81,77	80,05	87,93	88,60	89,79	81,77	80,05	87,93	88,60	89,79	81,77	80,05	87,93	88,60	89,79	81,77	
BASILICATA	B/A %	13,36	11,82	24,89	22,41	28,94	17,07	14,81	28,39	26,89	17,22	12,24	23,51	16,93	31,72	47,77	12,24	23,51	16,93	31,72	47,77	12,24	23,51	16,93	31,72	47,77	12,24	23,51	16,93	31,72	
	C/A %	86,64	88,18	75,11	77,59	71,06	82,93	85,19	71,61	73,11	82,78	87,76	76,49	83,07	68,28	52,23	87,76	76,49	83,07	68,28	52,23	87,76	76,49	83,07	68,28	52,23	87,76	76,49	83,07	68,28	
CALABRIA	B/A %	14,29	14,20	22,38	20,10	21,72	14,16	14,26	22,61	20,49	20,79	13,50	13,07	21,35	32,93	22,68	13,50	13,07	21,35	32,93	22,68	13,50	13,07	21,35	32,93	22,68	13,50	13,07	21,35	32,93	
	C/A %	85,71	85,80	77,62	79,90	78,28	85,84	85,74	77,39	79,51	79,21	86,50	86,93	78,65	67,07	77,37	86,50	86,93	78,65	67,07	77,37	86,50	86,93	78,65	67,07	77,37	86,50	86,93	78,65	67,07	
SUD	B/A %	14,97	13,77	19,97	16,57	16,95	15,36	13,93	20,36	16,65	15,35	13,54	14,37	13,45	18,64	19,59	13,5														

Va precisato che i dati sopra riportati prendono in considerazione le risorse regionali al netto delle contabilità speciali [Titolo VI] e delle entrate da mutui e prestiti [Titolo V]. Ai fini della tabella, inoltre, il gettito IRAP considerato è quello rinveniente dal rendiconto, in realtà di importo inferiore al gettito spettante con riferimento all'anno '98 a causa di slittamento nell'acquisizione alle contabilità di tesoreria dei relativi versamenti.

Al pari degli anni precedenti, anche nel 1998 le risorse regionali sono composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata; le entrate libere segnano un lieve miglioramento rispetto al 1997 passando da 19,50% al 20,29% relativamente alle riscossioni di cassa. In flessione invece il dato degli accertamenti che passa da 15,99% a 14,10% e quello relativo agli stanziamenti di competenza che va da 15,30% a 14,23%.

Alcune differenze possono essere rilevate con riferimento alle diverse aree geografiche.

Sono infatti le Regioni del Nord a registrare il miglior risultato sul piano delle riscossioni di entrate libere, con una percentuale del 21,64% sul totale, mentre le Regioni del Centro e quelle del Sud espongono un rapporto rispettivamente del 18,48% e del 19,59%.

Questi sintetici cenni, ma ancor più i dati riportati nella precedente tabella 25/REG, segnano il margine di sostanziale autonomia riservata alle Regioni e, perciò, dell'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione degli interventi e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano compressi da scelte del livello centrale con conseguente destinazione da imprimere 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 riportati nella suesposta tabella offrono del resto la misura dell'ambito di autodeterminazione regionale che spesso viene impropriamente fatta 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 della quota di IRAP destinata a sostituire i 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 e per il tributo relativo al deposito in discarica, vincolato per il 28%. Per quanto riguarda poi le nuove entrate proprie e le compartecipazioni di cui al d.lgs. 56/2000 il riferimento è a quanto esposto al paragrafo 5.

Occorre ancora una volta ribadire come ambito e limiti dell'autonomia regionale si definiscono con 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 in relazione alle deleghe di cui alla legge 15 marzo 1997 n. 59, specie alla attuazione già intervenuta con i d.lgs. 143 e 422 del 1997, nonché soprattutto con il 112 del 1998, 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 e perequativa.

5.6. La capacità fiscale in rapporto alla spesa effettiva regionale

L'analisi che segue pone a raffronto le riscossioni di cassa dell'anno 1998 relative ai principali tributi regionali con le spese effettive regionali [pagamenti di cassa]. L'obiettivo è quello di una verifica in ordine al differente margine che ciascuna Regione è capace di assicurare alla copertura del fabbisogno tramite entrate proprie; calcolate queste con riferimento ai tributi maggiori i quali, oltrechè presenti in ciascuna Regione, hanno decisiva influenza nell'economia della presente analisi. I tributi presi in considerazione sono, d'altra parte, i medesimi cui fa riferimento il d.lgs. 56/2000 per la determinazione della capacità fiscale: IRAP, IRPEF, accisa benzina, tassa automobilistica, cui per il '98 vanno aggiunti i residui contributi sanitari utilizzati nell'anno.

L'ipotesi ricostruita tramite i dati della seguente tabella è di confronto tra i risultati di una capacità fiscale rapportata alla spesa, a fronte del differente criterio del raffronto

con la popolazione. Ed invero un obiettivo di perequazione - tanto più se inclusivo di spesa sanitaria - può utilmente scontare la differente misura di fabbisogno regionale.

La seguente tabella espone i pagamenti di cassa di ciascuna Regione a statuto ordinario, riferiti alle sole spese effettive [al netto cioè delle contabilità speciali e partite di giro]. A fronte dei quali, sono le riscossioni di cassa dei principali tributi propri regionali. Il rapporto esprime la percentuale di copertura offerta dai tributi propri.

TAB 25 bis/REG

PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE
ANNO 1998
(In milioni)

REGIONI	Spese effettive (pagamenti di cassa)	Principali entrate proprie (riscossioni di cassa)						
		Contributi sanitari	Accisa benzina	Tassa automobilistica	IRAP *	IRPEF	Totale	Risc./Spese effettive %
Piemonte	12.001.215	1.047.014	475.901	708.699	3.755.155	13.613	6.000.382	50,0
Lombardia	23.558.741	2.407.324	937.149	1.572.903	9.933.886	37.375	14.888.637	63,2
Veneto	10.828.058	1.237.506	515.256	810.296	4.018.687	17.903	6.599.648	60,9
Liguria	5.011.423	357.751	169.725	230.369	1.110.293	11.817	1.879.955	37,5
Emilia Romagna	11.466.281	1.018.314	487.209	732.444	3.887.971	13.437	6.139.375	53,5
Toscana	9.734.109	853.280	442.280	592.801	2.809.210	10.501	4.708.072	48,3
Umbria	2.571.429	152.931	91.567	178.545	514.360	2.376	939.779	36,5
Marche	4.457.066	543.472	161.119	243.373	1.053.262	4.301	2.005.527	45,0
Lazio	14.148.271	1.195.240	570.643	764.165	4.743.533	20.119	7.293.700	51,6
Abruzzo	3.565.088	241.286	125.563	177.664	669.626	4.370	1.218.509	34,2
Molise	1.102.291	50.821	17.165	39.990	142.117	832	250.925	22,8
Campania **	13.731.000	1.093.958	523.815	362.924	2.102.680	14.252	4.097.629	29,8
Puglia	10.457.381	604.005	217.353	486.574	1.499.166	8.934	2.816.032	26,9
Basilicata	1.888.191	94.778	43.965	74.268	243.872	1.054	457.937	24,3
Calabria	6.085.000	327.827	153.560	212.230	654.347	4.357	1.352.321	22,2
Totale	130.625.544	11.225.507	4.932.270	7.187.245	37.138.165	165.241	60.648.478	46,4
								60.092.095

FONTE: Ministero della Sanità - SCPS - dati di rendiconto - dati forniti dalle Regioni

* al netto dei versamenti

** Non avendo la regione Campania inviato il rendiconto '98 i dati Accisa e Tassa automobilistica si riferiscono al '97

NOTA: Il totale della quota IRAP, comprensivo del dato delle Regioni a Statuto Speciale è di 41.974.285 milioni

I suesposti dati mostrano il grado di copertura che alla spesa effettiva regionale offrono i principali tributi regionali. Con riferimento al dato medio delle RSO, tale percentuale è pari a poco più del 46%. A fronte della quale le differenze si ritagliano fra un massimo della Lombardia con il 63% di copertura e la Calabria con il 22%. Il Sud è sotto media, con tutte le realtà regionali che vi sono rappresentate; quanto al Centro, sopra media sono solo Lazio [52%] e Toscana [48%]. Al Nord, percentuali alte e sopra media tranne che per la Liguria [38%].

Un'ipotesi di riduzione perequativa al 46% per tutte le Regioni comporterebbe una redistribuzione di risorse pari a circa 8.000 miliardi, il cui effetto sarebbe l'eliminazione del differenziale di copertura rinveniente dal gettito diverso delle principali entrate proprie. Il che comporterebbe tuttavia mino e sforzo redistributivo rispetto al risultato conseguibile con la perequazione misurata sulla capacità in rapporto al dato della popolazione.

Il raffronto con la tabella 16/REG [v. *retro*, parag. 5.1.], pur con l'approssimazione del riferimento ad anni differenti, segna la diversa misura percentuale di partecipazione ad una eventuale perequazione rapportata alla spesa effettiva, laddove alla riduzione della Lombardia per 4.051 miliardi, dell'Emilia Romagna per 865 miliardi, del Piemonte per 479 miliardi, del Lazio per 786 miliardi, corrispondono contribuzioni solidaristiche che, ad esempio per Campania e Puglia si attestano rispettivamente a circa 2.220 miliardi e a 1.996 miliardi, importi tuttavia inferiori a quelli calcolati in base ai criteri esposti in TAB. 16/REG, cui si rinvia.

5.7. *L'indebitamento regionale*

Al fine di reperire risorse necessarie all'attuazione dei propri programmi di investimento le Regioni possono ricorrere alla contrazione di mutui con oneri a proprio carico.

Al 31 dicembre 1998 la situazione di indebitamento con oneri a carico dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario ammonta a 14.711 miliardi.

Tale importo riguarda la quota capitale dei mutui effettivamente stipulati o obbligazioni emesse [BOR] che alla data sopraindicata restano da rimborsare.

La situazione debitoria è stata in prevalenza rilevata dalle risultanze dei conti patrimoniali; in mancanza di tale documento [è il caso della Calabria che non ha trasmesso il conto patrimoniale] il dato è stato ricostruito sulla base del rendiconto consuntivo. Va precisato, al riguardo, che l'indebitamento è computato al netto dei mutui a carico dello Stato sebbene con riferimento ai ripiani sanità dell'anno '90 questi figurino nelle contabilità e nei rendiconti regionali.

Nella seguente tabella sono esposti, con riguardo agli anni 1993-1998, i dati relativi alla situazione debitoria di ciascuna Regione con l'indicazione della consistenza iniziale e finale nonché delle variazioni intervenute per ogni esercizio, con specifica individuazione di quanto attribuibile ai mutui di pertinenza regionale stipulati a ripiano dei disavanzi pregressi nelle gestioni sanitarie.

TAB. 266REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE
ANNI 1993-1998

(in miliardi)

REGIONI	Coesistenza all' 1.1						In aumento						In diminuzione (1)						Coesistenza al 31.12											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
PIEMONTE	0	897	1 017	942	1 030	1 032	97	897	260	0	128	**	130	739	0	140	75	40	128	852	897	1 017	942	1 030	1 032	919				
LOMBARDIA	12	12	11	11	126	118		0	0	0	120		0	400	400	0	1	0	5	8	26	12	11	11	126	118				
VENETO	206	378	663	957	918	1 203	180	180	300	170	320	0	160	327	0	8	15	26	39	42	71	378	663	957	918	1 203				
LIGURIA	199	303	284	241	224	318	116	116	0	0	34	130	150	100	100	12	19	43	51	56	65	303	284	241	224	318				
E. ROMAGNA	353	667	858	815	780	1 572	338	338	229	229	0	0	840	840	0	45	24	38	43	35	48	94	667	858	815	780	1 572			
TOSCANA	643	921	1 060	1 089	1 159	1 545	120	316	120	195	99	150	450	480	196	1 768	38	56	70	80	94	1 538	921	1 060	1 089	1 159	1 545			
UMBRIA	75	69	187	187	255	307		0	123	0	68	68	119	0	0	4	5	0	0	67	38	69	187	187	255	307	269			
MARCHE	1	1	1	200	195	343		0	0	0	200	0	7	187	0	358	0	1	5	46	41	1	1	200	195	343	660			
LAZIO	0	0	795	1 071	1 228	1 382		0	315	795	300	254	250	1 026	0	0	24	97	96	376	0	795	1 071	1 228	1 382	2 032				
ABRUZZO	79	74	68	144	311	294		0	0	82	222	178	0	0	49	5	6	6	11	17	28	74	68	144	311	294	315			
MOLISE	73	68	65	61	58	122		0	2	2	2	1	28	16	5	5	6	4	26	11	68	65	61	58	60	127				
CAMPANIA	194	193	436	709	894	783		0	248	248	307	307	209	11	11	1	5	34	24	122	122	193	436	709	894	783	672			
PUGLIA	1 087	1 430	1 309	3 723	3 977	3 856		431	0	2 547	400	57	285	0	123	88	121	133	146	0	0	1 430	1 309	3 723	3 977	4 262	3 979			
BASILICATA	121	159	377	184	177	166		40	25	15	0	0	0	0	15	2	7	8	7	14	11	159	377	184	177	166	170			
CALABRIA	57	56	321	384	386	415		0	281	281	104	65	112	112	63	1	16	41	63	83	185	56	321	384	386	415	293			
TOTALE	3 094	5 229	7 251	10 711	11 718	13 464	471	7 310	7 220	2 458	649	3 976	790	3 919	3 964	4 713	189	434	610	607	847	3 488	6 278	7 262	10 710	11 718	13 797	14 711		

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati di rendiconto (senza vari), conto del patrimonio (senza vari), struttura Regioni

* Quota a carico Regione per investimenti in sanità. Per il 1998 gli investimenti ammontano a 20 mld.

** Al netto dei mutui con oneri a carico dello Stato per disavanzo pregressi in sanità e per altri interventi.

(1) Gli impatti in diminuzione sono comprensivi della rete di ammortamento mutui disavanzo pregressi in sanità anno '90, a carico Stato.

Nota: nella colonna A sono riportati i mutui a carico della Regione per ripiano disavanzo gestuale sanitario, nella colonna B sono riportati gli aumenti complessivi.

A livello nazionale prosegue anche nel 1998 la crescita del debito regionale con aumento rispetto al 1997 di ulteriori 914 miliardi [+6,6%]. Il dato segna la differenza fra i nuovi mutui contratti nell'anno, corrispondenti a 4.713 miliardi e le quote di capitale rimborsate pari a 3.458 miliardi.

Nel 1998 i nuovi mutui contratti per il ripiano dei disavanzi pregressi in sanità ammontano a 596 miliardi; essi quindi non incidono in maniera estremamente rilevante sulla crescita dell'indebitamento rappresentando solamente il 12,6% del totale dei nuovi mutui, mentre nel 1997 rappresentavano il 65%.

Quanto alle singole Regioni, si osserva un andamento non omogeneo circa l'evoluzione del debito. Piemonte, Veneto, Liguria, Umbria, Campania e Calabria evidenziano, sia pur in proporzioni diverse, una riduzione della massa debitoria. Altre Regioni espongono una significativa espansione delle passività debitoria: ciò vale in modo particolare per la Lombardia, dove il dato del 1998 supera di oltre un quadruplo di quello di fine 1997. Anche Marche, Lazio e Molise registrano elevati tassi di incremento sul 1997, rispettivamente pari al 92%, al 47% e al 111%.

L'evoluzione del debito complessivo a carico delle Regioni offre lo spunto per alcune considerazioni riguardo alla stipulazione di mutui cosiddetti "a pareggio".

La seguente tabella espone le previsioni definitive di entrate per mutui a pareggio e i corrispondenti dati in termini di accertamenti e riscossioni di cassa.

TAB. 27/REG

ANNO 1998	
MUTUI A PAREGGIO	
(stanziamenti di competenza - accertamenti - riscossioni di cassa)	
(in miliardi)	

REGIONI	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (A)		ACCERTAMENTI (B)		(B)/(A) %		RISCOSSIONI DI CASSA (C)		(C)/(A) %	
	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA	MUTUI	ANTICIP. CASSA
PIEMONTE	990	41	-	41	-	100,0	44	41	4,44	100,00
LOMBARDIA	581	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	327	90	-	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	166	-	50	-	30,12	-	-	-	-	-
E. ROMAGNA	691	80	-	-	-	-	-	-	-	-
TOSCANA	70	130	-	-	-	-	-	-	-	-
UMBRIA	104	40	72	-	69,23	-	72	-	69,23	-
MARCHE	376	-	60	-	15,96	-	180	-	47,87	-
LAZIO	4.890	-	1.386	-	28,34	-	1.141	-	23,33	-
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	16	10	16	-	100,00	-	-	-	-	-
CAMPANIA	-	891	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	403	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CALABRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	8.617	1.282	1.584	41	18,32	3,20	1.437	41	16,62	3,20

Fonte: dati di rendiconto anno 1998

Dai dati riportati emerge che, al pari di quanto riscontrato per gli anni precedenti [v. referto anno '97] anche nel 1998 la contrazione di mutui a pareggio è per importi assai inferiori a quelli autorizzati.

Ed invero, il complessivo importo delle autorizzazioni di bilancio ascende a 8.647 miliardi, dei quali risultano accertati mutui per solo il 18,3% [1.584 miliardi], mentre le riscossioni di cassa ammontano a 1.437 miliardi [16,6 % delle autorizzazioni].

Da segnalare le situazioni di Lazio e Lombardia, già riferite anche nel rapporto dello scorso anno; quanto al Lazio va notato che a fronte di mutui a pareggio previsti per il 1998 in 4.890 miliardi l'accertamento pari a 1.386 miliardi. La Lombardia, dei 1.821 miliardi previsti non accerta nulla.

In entrambi i casi lo stanziamento di mutui a pareggio, di rilevante importo e non seguito da altrettante stipulazioni, vale a preconstituire risorse per un equilibrio di bilancio che a consuntivo rischiano di scontare contemporaneamente economie e perenzioni, le quali seppure incrementano le giacenze di cassa influiscono tuttavia negativamente sulla potenzialità di realizzazione degli interventi.

Non a caso entrambe le Regioni espongono giacenze di cassa presso la tesoreria dello Stato assai elevate i cui importi risultano sicuramente superiori rispetto alle medie regionali. Il che ha avuto un ruolo determinante nell'assicurare margini di copertura finanziaria, alternativi ad entrate effettive rinvenienti dal sistema della competenza.

Le suindicate considerazioni su andamenti e caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocate nel contesto di una riflessione complessiva sugli equilibri del sistema di finanza pubblica. Il margine indubbiamente limitato entro il quale le Regioni hanno sin qui fatto ricorso alla stipulazione dei mutui, inizialmente previsti per assicurare copertura alle esigenze di spesa, si spiega con l'impostazione dei documenti contabili che sconta l'evoluzione dei flussi di cassa compensando i margini di scoperta in competenza con gli andamenti positivi di giacenze di cassa derivanti dai ritmi di realizzazione di interventi a fronte dei quali sono preordinati - e poi rinviati - i trasferimenti agli enti attuatori. La recente disciplina, restrittiva anche per le Regioni, in tema di utilizzazione delle proprie risorse depositate nei conti correnti intrattenuti con il Tesoro [art. 3, legge 662 del 1996 e art. 48 legge 449 del 1997] induce a non poca

preoccupazione per quanto il sollievo del fabbisogno del settore statale rischia di coniugarsi con una crescita dell'indebitamento regionale a sostegno di equilibri di bilancio non più sostenibili per via dell'evoluzione delle stime di cassa.

L'eventuale linea di progressivo decentramento di debito pubblico sul versante regionale esige tuttavia il contrappeso di reali forme di autonomia impositiva [e/o di margini discrezionali nell'ambito delle compartecipazioni].

In questo nuovo e diverso quadro di riferimento tanto meno conciliabile appare 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 confermata dalla recente disciplina recata dal d.lgs. 76/2000. 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 di contabilità regionale che traggono coerenza dall'art. 81 cost. e si coniugano altresì con la disciplina della 468, come modificata dalla 362. [v. Referti sulla finanza regionale - Sez. Riun., Delib. 1/1996 e 22/1998]. Va ulteriormente ribadito che la disciplina della 335, - confermata in questa parte dal d.lgs. 76/2000 - 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 di un disegno globale le cui regole, in tema di indebitamento, vanno ricomposte nella complessità del modo di costruzione dell'equilibrio, a difesa del quale: i) le economie rinvenienti da spese a destinazione vincolata sono da riscrivere 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 [v. ora d.lgs. 76/2000]. Restano le entrate proprie tributarie la cui modesta percentuale di discrezionale manovrabilità è unica e assai stretta 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 e conferita con il d.lgs. 76.

A proposito di ciò, va pur detto che i dati dei rendiconti regionali, come pure le notizie trasmesse dalle amministrazioni, confermano una generale situazione di sofferenza laddove nella composizione degli avanzi cosiddetti contabili figurano partite interamente vincolate mentre debiti pregressi in sanità e perenzioni esigono una copertura difficilmente rinvenibile nei margini esigui della libera potestà fiscale tuttora riservata alle Regioni e che neppure sembra assumere consistente spessore con la disciplina recata dal d.lgs. sul federalismo fiscale.

6. Analisi strutturale ed economica della spesa

Quanto al versante della spesa, prima analisi è con riferimento ai più significativi aggregati finanziari e categorie economiche del bilancio. Ciò per individuare le principali linee strutturali nell'ambito delle scelte allocative e gestionali cui sono associabili valutazioni sulla natura economica e sul carattere obbligatorio e vincolato della spesa.

Successivamente, nella parte III^a della relazione l'analisi verrà completata attraverso l'indagine degli aspetti funzionali sulla base di una disaggregazione che anticipa la classificazione per funzioni-obiettivo e settori di intervento, ove considerazioni e avvisi sono specialmente rivolti al modo di attuazione delle politiche e al grado di realizzazione degli obiettivi.

6.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1997-1999

Le seguenti tabelle riportano i dati di spesa del triennio 1997-1999, ripartiti con riferimento alle uscite di parte corrente, in conto capitale, per rimborso di prestiti e con separata considerazione degli stanziamenti e dei pagamenti di cassa.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB 28/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE ANNI 1997 - 1999 STANZIAMENTI DI CASSA (in milioni)									
Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborsi prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	1997	10.969.718	8.479.070	5.373.413	1.053.125	128.764	-	16.471.895	9.532.195
	1998	12.348.671	9.214.948	5.711.318	931.031	222.026	-	18.282.015	10.145.979
	1999	13.645.460	9.898.233	4.997.845	565.943	148.545	-	18.791.850	10.464.176
Lombardia	1997	24.533.027	15.383.342	10.129.743	1.643.918	856.813	596.860	35.519.583	17.624.120
	1998	26.209.079	16.377.613	9.818.486	1.724.673	909.357	641.450	36.936.922	18.743.736
	1999	30.542.825	16.017.676	7.720.966	1.286.421	918.646	681.149	39.182.437	17.985.246
Veneto	1997	11.464.693	7.821.481	4.769.899	642.848	234.613	111.353	16.469.205	8.575.682
	1998	12.314.808	8.480.044	5.340.284	462.084	777.891	133.571	18.632.983	9.075.699
	1999	14.105.301	9.355.974	5.422.383	377.658	1.078.503	6.598	20.606.187	9.740.230
Liguria	1997	5.007.684	3.723.381	1.644.779	424.480	238.489	38.290	6.890.952	4.186.151
	1998	5.749.872	3.733.255	1.670.409	387.737	65.389	47.462	7.485.670	4.168.454
	1999	6.172.199	3.708.156	2.097.012	498.470	118.379	77.331	8.387.590	4.283.957
E. Romagna	1997	11.204.600	8.635.558	2.318.679	77.749	109.694	76.517	13.632.973	8.789.824
	1998	12.141.376	7.937.938	2.957.370	151.062	187.208	112.845	15.285.954	8.201.845
	1999	13.862.336	9.475.263	2.710.036	151.270	218.195	141.132	16.790.567	9.767.665
Toscana	1997	9.876.963	7.390.550	3.094.361	546.273	160.479	60.500	13.131.803	7.997.323
	1998	10.481.354	7.106.105	3.301.362	850.222	1.663.978	102.700	15.446.694	8.059.027
	1999	11.924.462	7.407.598	3.213.516	879.004	225.215	74.320	15.363.193	8.360.922
Marche	1997	4.220.220	2.884.126	1.337.002	334.407	3.048.835	3.036.899	8.606.057	6.255.432
	1998	5.122.178	3.284.858	1.825.573	262.663	2.532.023	2.506.835	9.479.774	6.054.356
	1999	5.210.525	3.081.215	2.172.173	304.675	3.012.279	2.970.940	10.394.977	6.356.830
Umbria	1997	2.208.904	1.538.810	1.031.377	142.928	207.694	15.477	3.447.975	1.697.215
	1998	2.546.629	1.626.060	2.253.013	88.335	79.457	17.356	4.879.099	1.731.951
	1999	2.813.479	1.729.865	2.282.309	279.328	97.878	19.465	5.193.666	2.028.658
Lazio	1997	16.945.710	12.223.325	6.584.107	219.482	398.176	279.950	23.927.993	12.722.757
	1998	17.273.328	11.917.194	6.915.696	207.219	343.309	210.640	24.532.333	12.335.053
	1999	17.273.328	11.917.194	6.915.696	207.219	343.309	210.640	24.532.333	12.335.053
Abruzzo	1997	3.240.111	2.249.500	2.730.319	153.211	210.850	16.100	6.181.280	2.418.811
	1998	4.156.044	2.449.746	2.435.744	233.345	192.333	20.000	6.784.121	2.703.091
	1999	3.985.723	2.805.130	2.970.513	107.380	31.000	20.000	6.987.236	2.932.510
Molise	1997	800.680	604.654	1.759.009	111.258	96.231	3.077	2.655.920	718.989
	1998	857.586	640.527	1.803.082	98.992	104.092	3.411	2.764.760	742.930
	1999	913.369	645.444	1.960.746	110.204	127.111	3.781	3.001.226	759.429
Campania	1997	16.885.000	11.288.000	7.657.000	297.000	1.014.000	121.000	25.556.000	11.706.000
	1998	18.247.000	12.238.000	8.609.000	158.000	194.000	175.000	27.058.000	12.571.000
	1999	17.308.000	12.709.000	4.278.000	570.000	217.000	94.000	21.803.000	13.373.000
Puglia	1997	11.203.745	8.908.370	6.227.619	1.029.717	892.955	174.959	18.324.319	10.113.046
	1998	10.712.442	8.590.990	7.358.556	999.086	745.410	187.506	18.816.408	9.777.582
	1999	10.623.277	8.408.584	7.790.183	975.345	714.287	169.305	19.127.747	9.553.234
Basilicata	1997	1.245.093	942.135	1.461.170	71.060	245.800	-	2.952.063	1.013.195
	1998	1.563.133	963.038	1.376.895	78.819	189.300	-	3.129.328	1.041.857
	1999	2.058.900	1.412.999	1.406.967	98.335	43.968	-	3.509.835	1.511.334
Calabria	1997	5.957.000	3.369.000	6.093.000	555.000	82.000	80.000	12.132.000	4.004.000
	1998	5.585.000	3.533.000	6.027.000	544.000	92.000	89.000	11.704.000	4.166.000
	1999	6.725.000	3.841.000	6.039.000	490.000	100.000	99.000	12.864.000	4.430.000
TOTALE	1997	135.763.148	95.441.308	62.311.477	7.362.456	7.975.393	4.610.982	205.900.018	107.554.740
	1998	145.308.500	98.093.316	67.603.788	7.177.468	8.397.771	4.247.776	221.210.061	109.518.560
	1999	157.164.184	102.413.331	61.977.345	6.991.852	7.394.315	4.567.661	226.535.844	113.882.344

Fonte: Dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il '97 e '98, per il '99 i dati sono stimati
N.B.: i dati del '99 sono stimati

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. 29/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE ANNI 1997 - 1999 PAGAMENTI DI CASSA (in milioni)									
Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborso prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	1997	8.848.815	7.198.206	1.192.189	133.792	128.085	-	10.169.089	7.331.998
	1998	10.367.062	8.595.705	1.415.018	214.253	219.135	-	12.001.215	8.809.958
	1999	10.433.875	8.259.707	1.303.810	167.271	208.531	-	11.946.216	8.426.978
Lombardia	1997	20.061.841	16.249.764	1.533.578	190.802	287.610	268.904	21.883.029	16.709.470
	1998	20.848.835	16.773.586	2.389.078	209.177	320.828	303.662	23.558.741	17.286.425
	1999	21.568.690	16.451.961	2.104.493	116.023	216.288	201.158	23.889.471	16.769.142
Veneto	1997	9.430.605	7.289.742	756.828	111.236	138.519	110.519	10.325.952	7.511.497
	1998	9.828.620	7.731.777	816.305	73.246	183.135	153.379	10.828.058	7.938.402
	1999	10.113.739	7.823.133	755.692	64.702	624.965	6.596	11.494.396	7.894.431
Liguria	1997	4.134.051	3.408.631	293.202	36.370	56.489	38.290	4.483.742	3.483.291
	1998	4.568.639	3.494.625	377.395	50.585	65.389	47.462	5.011.423	3.592.672
	1999	4.802.395	3.404.962	416.023	62.977	77.331	77.331	5.295.749	3.545.270
E. Romagna	1997	10.062.401	8.488.276	858.562	7.959	92.328	64.017	11.013.291	8.560.252
	1998	10.200.833	7.885.884	1.118.694	23.821	146.754	112.845	11.466.281	8.022.550
	1999	11.322.408	8.606.246	1.092.219	64.528	157.287	110.340	12.571.914	8.781.114
Toscana	1997	6.647.319	5.175.668	827.870	53.254	159.620	60.177	7.634.809	5.289.099
	1998	8.493.508	6.644.444	1.102.977	186.384	157.624	91.215	9.754.109	6.922.043
	1999	9.950.287	7.085.951	1.109.504	243.384	207.541	74.320	11.267.332	7.403.655
Marche	1997	3.308.707	2.640.261	463.353	13.847	44.443	77.154	3.816.503	2.731.242
	1998	3.750.642	2.922.318	640.653	36.285	66.219	40.835	4.457.514	2.999.438
	1999	3.820.088	2.752.557	629.331	128.409	107.013	5.624.375	4.556.432	6.505.341
Umbria	1997	1.872.691	1.478.377	331.525	62.292	104.429	15.477	2.308.445	1.556.146
	1998	2.163.364	1.683.294	370.082	47.668	37.983	17.356	2.571.429	1.748.318
	1999	2.162.475	1.611.491	580.997	34.254	56.123	19.465	2.799.595	1.665.210
Lazio	1997	12.308.780	10.506.496	902.730	13.314	210.573	141.527	13.422.083	10.661.537
	1998	12.893.278	10.441.867	1.002.042	13.160	252.951	156.726	14.148.271	10.611.753
	1999	12.893.278	10.441.867	1.002.042	13.160	252.951	156.726	14.148.271	10.611.753
Abruzzo	1997	2.548.028	2.107.272	708.600	52.227	203.096	15.832	3.459.724	2.175.331
	1998	2.760.288	2.231.484	614.658	73.039	190.142	19.341	3.565.088	2.323.864
	1999	2.941.409	2.319.612	689.300	52.737	30.530	20.000	3.661.239	2.592.349
Molise	1997	711.164	575.296	326.081	14.865	26.231	3.077	1.063.476	593.238
	1998	750.634	590.476	337.565	19.037	14.092	3.411	1.102.291	612.924
	1999	762.742	587.246	376.130	53.163	17.045	3.781	1.155.917	624.190
Campania (*)	1997	11.828.000	9.177.000	915.000	1.000	122.000	120.000	12.865.000	9.298.000
	1998	12.387.000	10.088.000	1.197.000	76.000	147.000	153.000	13.731.000	10.297.000
	1999	14.313.000	11.871.000	1.125.000	302.000	187.000	94.000	15.625.000	12.267.000
Puglia	1997	8.297.708	7.253.391	940.124	63.628	759.572	161.913	9.997.404	7.478.932
	1998	8.491.683	7.280.926	1.289.612	217.530	676.086	158.474	10.457.381	7.656.730
	1999	8.199.064	7.145.586	1.489.124	192.000	429.048	154.936	10.117.236	7.492.522
Basilicata	1997	982.683	858.763	652.117	23.409	245.800	-	1.880.600	882.172
	1998	1.164.039	795.161	549.683	45.880	174.467	-	1.888.191	841.041
	1999	1.851.429	1.372.978	554.278	37.445	43.968	-	2.429.675	1.410.423
Calabria	1997	4.434.000	3.461.000	1.270.000	3.000	82.000	80.000	5.786.000	3.544.000
	1998	4.432.000	3.375.000	1.561.000	131.000	92.000	89.000	6.085.000	3.595.000
	1999	4.652.000	3.468.000	1.297.000	37.000	100.000	89.000	6.049.000	3.594.000
TOTALE	1997	105.476.793	85.848.143	11.971.539	780.995	2.660.795	1.156.867	120.109.147	87.806.005
	1998	113.100.425	90.534.547	14.781.762	1.416.845	2.743.805	1.306.704	130.625.992	93.258.118
	1999	119.786.879	93.282.297	14.504.943	1.549.053	2.715.421	4.632.028	137.007.443	99.383.378

Fonte: Dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il '97 e '98, per il '99 i dati sono stimati.
N.B.: I dati del '99 sono stimati

Emerge, con riguardo al totale complessivo degli stanziamenti e pagamenti per spese effettive, l'importo assai elevato di quella corrente, rispetto agli investimenti e al rimborso prestiti. Il che è particolarmente evidente relativamente ai pagamenti di cassa.

Per ciascuno dei tre anni considerati ['97-'99] la spesa corrente erogata rappresenta l'87,8%, l'86,6%, l'87,5% delle spese effettive. Tuttavia, ad assorbirne gran parte del peso percentuale, è la spesa corrente per l'assistenza sanitaria che nei tre anni espone valori assoluti di cassa pari a miliardi a 85.868, 90.535, 92.202 cioè l'81,4%, l'80,0%, il 79,9% di quella corrente complessiva.

Al netto di quella sanitaria, la percentuale di spesa corrente si ridimensiona nei valori assoluti: 19.609 miliardi, 22.565 miliardi, 27.585 miliardi, con percentuali pari al 16,3%, 17,3%, 20,16% rispetto al dato di cassa per spesa effettiva. A comporre la quale assai minore è il contributo degli investimenti che nei tre anni pesano percentualmente per il 9,9%, 11,3%, 10,6%. Da dire peraltro che la spesa regionale si caratterizza per la presenza percentualmente consistente di "spesa corrente operativa" la quale, a differenza di quella per funzionamento e al pari di quella in conto capitale, è partecipe della funzione di sviluppo.

Specie con riguardo agli investimenti i dati delle tabelle surriportate mostrano il sensibile scostamento fra previsioni e pagamenti di cassa con uno scostamento percentualmente pari nei tre anni a -82,1%, -78,1%, -76,5%. A riguardo sarebbe opportuno che le Regioni perfezionassero i criteri per le stime di cassa sin dalla fase di costruzione delle previsioni ad evitare scostamenti così rilevanti a fronte di appostazioni poco realistiche.

Quanto ai pagamenti per rimborso di prestiti, la percentuale di composizione si attesta nei tre anni '97-'99 al 2,2%, 2,1%, 2,0%.

Per quanto concerne il tasso di evoluzione della spesa effettiva di cassa, il 1999 segna un incremento inferiore a quello registrato nel 1998 [+4,9% < +8,8%]. In valore assoluto l'incremento di spesa degli anni 1998 e 1999 è stato rispettivamente pari a 10.517 miliardi e 6.381 miliardi. Per la spesa corrente, i suddetti valori sono percentualmente pari a +7,2% ['98/'97] e a +5,9% ['99/'98]; in valore assoluto, +7.623 miliardi e +6.687 miliardi.

6.2. *Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa*

A riguardo della struttura della spesa meritano particolare considerazione le categorie economiche connotate da elevato grado di rigidità, il quale è direttamente influenzato dalla spesa che, nel breve tempo, non è suscettibile di significative riduzioni mediante politiche o decisioni discrezionali delle Regioni.

Ciò vale, in particolare per le spese collegate ad entrate a destinazione vincolata e per di più condizionate da una legislazione non modificabile a breve, oppure per le spese “inderogabili” per essere necessarie alla stessa esistenza o per il normale funzionamento dell’ente e che devono essere obbligatoriamente sostenute per non incorrere in violazioni di legge [si pensi, ad esempio, alle spese per il personale, agli oneri per il rimborso dei prestiti, ecc.].

L’elevata quota di tale tipologia di spesa comprime il margine a disposizione delle Regioni sia per l’assunzione di nuove iniziative, sia con riguardo ad una efficace e significativa politica di contenimento. Si tratta di questione di rilievo per i problemi connessi con l’esigenza di copertura rispetto agli equilibri di bilancio, con riguardo soprattutto alla recente linea di rigore perseguita dal Governo centrale con le misure recate alla finanziaria 1999, confermata con la finanziaria 2000 [v. art. 28, legge 448/1998; *retro* parag. 2.1.].

A fronte dell’importo di spesa effettiva complessivamente erogato per cassa nell’anno 1998, pari a 125.176 miliardi [al netto degli oneri non ripartibili] quelle riferibili al mantenimento dei livelli di assistenza sanitaria ammontano a circa 91.000 miliardi [v. TAB.29/REG]. La spesa residua [32.130 mld] per 26.483 miliardi è costituita da obblighi di reiscrizione di economie vincolate, mentre per il resto [5.647 miliardi] rimane assorbita dalla necessità di far fronte a spese per il personale e per oneri finanziari nonché altre erogazioni di natura inderogabile.

La conclusione è quindi per una consistente rigidità di bilancio a fronte della quale assai problematici sono i margini consentiti ad una riduzione di spesa corrente coniugabile con l’esigenza di offrire copertura agli oneri inderogabili. Il rischio è quello del progressivo restringersi delle risorse indirizzate allo sviluppo con conseguenze indirettamente destinate ad influire sulla politica di investimento. Ne sono conferma i dati

relativi ai pagamenti di cassa per investimenti, anno 1999, inferiori rispetto a quelli del 1998 [v. TAB. 29/REG].

L'interesse va allora spostato all'esame di quelle componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità di bilancio e a fronte delle quali si ritagliano altresì le diverse caratteristiche riferibili alle varie realtà territoriali.

6.3. La spesa per il personale regionale

Nella seguente tabella vengono esposti con riferimento agli anni 1995-1998 i dati relativi ai pagamenti di cassa a favore del personale delle quindici Regioni a statuto ordinario comprensivi di retribuzioni e oneri. Per ciascuna Regione la spesa sostenuta per il personale viene posta a raffronto con le entrate del titolo I, depurato per le Regioni che ve li includono, dei contributi sanitari IRAP e IRPEF. Come illustrato in precedenza [v. Parte II, parag. 6] in questo titolo confluiscono la maggior parte delle entrate proprie e in larga percentuale a destinazione libera. Perciò le entrate del titolo I - depurate di quanto destinato alla sanità - costituiscono la fonte privilegiata per dare sostegno a spese per funzioni normali e di funzionamento e rappresentano altresì utile parametro di confronto nella valutazione sugli andamenti del costo del personale.

TAB 30/REG

COSTO DEL PERSONALE / ENTRATE TIPOLO P **DATI DI CASSA - ANNI 1995-1998**

(in miliardi)

REGIONI	1995			1996			1997			1998		
	ENTRATE TIPOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	M % (c)	ENTRATE TIPOLO I * (d)	COSTO DEL PERSONALE (e)	M % (f)	ENTRATE TIPOLO I * (g)	COSTO DEL PERSONALE (h)	M % (i)	ENTRATE TIPOLO I * (j)	M % (k)	
Piemonte	1.456.919	174.806	12,00	1.230.203	183.379	14,91	1.517.508	191.504	12,75	1.392.081	15,13	
Lombardia	2.703.685	257.020	9,51	2.508.834	289.274	11,53	2.718.209	316.894	11,57	2.842.382	12,05	
Veneto	1.006.384	159.345	15,83	1.459.522	171.692	11,76	1.674.916	176.585	10,54	1.549.050	12,22	
Liguria	372.239	67.153	18,04	456.955	61.523	13,46	524.320	68.270	13,02	466.316	15,14	
E. Romagna	927.615	197.713	21,31	1.329.172	195.742	14,73	1.485.531	208.912	14,06	1.513.413	13,31	
Totale Nord	6.466.342	856.037	13,24	6.984.686	901.610	12,91	7.940.484	964.165	12,14	7.763.242	13,07	
Toscana	813.210	171.189	21,05	1.112.529	151.378	13,61	1.239.423	171.099	13,80	1.224.000	13,89	
Umbria	292.133	113.071	38,71	241.743	108.357	44,82	260.457	118.107	45,35	293.741	39,95	
Marche	338.521	103.347	30,53	532.256	121.313	22,79	535.464	116.387	21,74	579.402	19,97	
Lazio	1.640.901	237.265	14,42	1.555.343	288.567	18,55	1.547.932	280.172	18,10	1.542.090	21,06	
Totale Centro	3.124.745	624.872	20,00	3.441.871	669.615	19,45	3.583.276	645.765	19,14	3.639.233	20,00	
Abruzzo	302.028	112.355	37,20	329.027	113.913	34,62	376.097	121.629	32,34	349.331	28,61	
Molise	123.676	50.271	40,65	61.769	51.595	80,91	57.252	57.822	101,00	99.566	57,61	
Campania **	1.844.640	452.371	24,52	885.768	465.615	52,57	1.061.581	528.993	49,83	1.061.581	51,84	
Puglia	897.530	246.591	27,47	807.864	245.628	30,40	825.339	281.105	34,06	789.930	37,03	
Basilicata	262.059	72.025	27,48	114.187	75.784	66,37	370.763	83.454	22,51	639.399	13,30	
Calabria	695.817	264.758	38,05	350.591	247.278	70,53	426.255	238.042	55,84	400.515	64,10	
Totale Sud	4.125.760	1.196.371	29,05	2.551.206	1.199.813	47,03	3.117.387	1.311.045	42,06	3.340.322	40,17	
TOTALE	13.313.357	1.679.240	19,53	12.977.763	2.771.038	21,35	14.841.047	2.960.973	20,22	14.742.797	20,92	

Fonte: Relazione Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico negli '97 - '98 (anni vari); entrate titolo 1°; Jati di rendiconto (riscuizioni di cassa - anni vari)

* Al netto delle entrate sanitarie - IRAP - IRPEF

Non avendo la Regione inviato il rendiconto '98 i dati riportati nelle entrate del titolo l'anno '98 si riferiscono al '97

NOTA: dal 1996 per il Molise le entrate del titolo I^o risentono del modesto introito dell'eccisa benzina, compensato nel titolo II^o con entrate per fondo perequativo

NOTA2: nel costo del personale sono comprese voci ulteriori rispetto alla spesa del personale risultanti dai rendiconti

Il costo del personale tra il 1995 e il 1998 risulta complessivamente cresciuto di oltre 15 punti percentuali [+405 mld]. Tuttavia il tasso di crescita 1998 [+123 mld] è inferiore rispetto a quanto registrato l'anno precedente [+4,2% < 6,8%].

Posto a raffronto con il totale delle entrate del Titolo I, il peso percentuale della spesa per pagamenti di retribuzioni ed altri oneri del personale rappresenta a livello nazionale il 19,2% nel 1998, e con un calo percentuale del 1,3% sul 1997 [20,45%].

L'andamento in flessione del suddetto rapporto si riscontra nei dati disaggregati per Regioni sebbene dal confronto interregionale emergano ancora diversità consistenti. Da segnalare, in particolare, la situazione del Sud ove il costo del personale assorbe oltre il 28% delle entrate del Titolo I mentre, al contrario, si collocano al di sotto della media nazionale i risultati del Nord [13%] e di poco superiori alla media quelli del Centro [20,0%].

La maggiore incidenza della spesa per il personale si rileva in Calabria [64,1%] ove in confronto al 1997 la spesa è cresciuta del 7,8%; seguono le situazioni di Molise e Umbria ove il costo del personale, sebbene non aumenti in modo significativo rispetto al 1997, assorbe rispettivamente il 57,6% e il 40% delle relative entrate del Titolo I.

Di segno contrario sono i risultati riferibili Lombardia [12%], Veneto [12,2%] e Emilia Romagna [13,3%].

In conclusione, il contenuto incremento della spesa in questione e il diminuito peso percentuale sul totale delle Entrate del Titolo I, nonché la constatazione che queste rilevazioni possono valere gran parte delle realtà regionali osservate, sono un segnale abbastanza significativo di positivo esito delle diverse politiche intraprese dalle amministrazioni regionali nella gestione del personale sebbene sia ancora prevalente la propensione al contenimento dei costi delle Regioni del Nord rispetto a quelle del Centro e del Sud.

6.4. La spesa per il servizio del debito

La seguente tabella [31/REG] espone la spesa riconducibile al servizio dei mutui, quale risulta dai bilanci e dai rendiconti regionali del periodo 1994-1998, con distinta

considerazione della parte del debito a carico del bilancio dello Stato e della quota con oneri a carico della Regione.

I dati complessivi trovano più articolata rappresentazione negli Allegati statistici del Volume II ove per ciascuna Regione si procede alla disaggregazione tra spesa riferibile al rimborso della quota capitale dei mutui e spesa relativa alla corresponsione degli interessi.

Da precisare che i dati relativi alla quota di spesa a carico del bilancio dello Stato corrispondono alle assegnazioni statali operate a favore delle Regioni per far fronte ad oneri del servizio in questione, le quali trovano sistemazione nella parte entrata dei bilanci regionali.

TAB 31/REG

ONERI IL SERVIZIO DEI MUTUI (interessi e quote capitale)

ANNI 1994 - 1998

(in milioni)

REGIONI	1994			1995			1996			1997			1998		
	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa
PIEMONTE (N.R.)	MUTUI a carico della REGIONE (*)	481.632	369.967	195.761	185.480	185.480	206.633	201.145	201.113	200.510	198.392	198.392	284.014	270.788	270.616
	MUTUI a carico dello STATO (**)	95.000	90.146	95.000	92.764	92.764	93.186	91.936	91.936	88.602	88.602	88.602	93.823	87.494	87.494
	TOTALE ONERI MUTUI	576.632	460.113	290.761	278.244	278.244	299.869	293.081	293.049	289.112	286.994	286.994	377.837	358.282	358.110
LOMBARDIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	46.783	1.947	40.499	1.946	1.946	43.000	7.245	6.148	70.916	18.705	18.705	118.461	53.943	53.943
	MUTUI a carico dello STATO (**)	332.988	332.954	285.000	276.483	276.483	285.000	274.974	274.974	285.000	268.905	268.905	290.000	266.885	266.885
	TOTALE ONERI MUTUI	379.771	334.901	325.499	278.429	278.429	328.000	282.219	281.322	355.916	287.610	287.610	408.461	320.828	320.828
VENETO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	61.396	59.638	111.838	109.921	109.921	161.485	148.824	148.536	127.717	113.526	113.526	160.427	143.869	143.869
	MUTUI a carico dello STATO (**)	203.265	183.544	183.771	183.544	183.544	183.545	183.545	183.545	183.546	182.800	182.800	183.600	183.420	183.420
	TOTALE ONERI MUTUI	264.661	243.182	295.609	293.465	293.465	345.030	332.369	332.081	311.263	296.326	296.326	344.027	327.289	327.289
LIGURIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	56.966	50.961	63.911	55.724	55.724	72.030	58.494	58.494	77.850	57.420	57.420	52.776	49.126	49.126
	MUTUI a carico dello STATO (**)	80.624	79.965	73.701	72.780	70.752	69.825	68.621	70.652	61.639	61.639	59.058	73.938	65.131	65.131
	TOTALE ONERI MUTUI	137.590	130.926	137.612	128.504	126.475	141.855	127.115	129.146	139.489	119.059	116.478	126.714	114.257	114.257
E. ROMAGNA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	222.256	174.597	203.872	147.348	147.348	231.305	143.829	143.829	249.755	154.040	154.040	328.530	208.630	208.630
	MUTUI a carico dello STATO (**)	369.009	369.007	225.517	225.517	225.517	223.518	223.518	223.518	231.025	224.426	224.426	260.111	231.334	231.334
	TOTALE ONERI MUTUI	591.265	543.604	429.389	372.865	372.865	454.823	367.347	367.347	480.780	378.466	378.466	588.641	439.964	439.964

(N.B.) i mutui a carico della regione Piemonte del 1998 (q. capitale) sono al netto del cap. 30083 relativo all'estinzione anticipata di precedenti mutui a pareggio del bilancio

segue ->

segue TAB. 31/REG

REGIONI	1994				1995				1996				1997				1998			
	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impieghi
TOSCANA	AUTUI a carico della REGIONE (*)	185.772	169.861	169.611	221.000	196.084	198.028	141.250	197.210	197.193	252.352	207.178	207.178	207.178	207.178	273.383	184.708	184.708	184.708	184.708
	AUTUI a carico dello STATO (**)	336.000	272.442	272.442	206.000	161.387	161.387	180.000	156.172	156.172	174.719	147.023	147.023	147.023	147.023	154.250	145.408	145.408	145.408	145.408
	TOTALE ONERI MUTUI	521.772	442.303	442.053	427.000	357.471	359.415	321.250	353.382	353.365	427.071	354.201	354.201	354.201	354.201	427.633	330.116	330.116	330.116	330.116
	AUTUI a carico della REGIONE (*)	20.322	14.088	13.485	33.641	32.544	32.127	36.417	33.872	19.598	63.384	61.704	61.704	61.704	61.704	45.000	42.048	42.048	42.048	42.048
UMBRIA	AUTUI a carico dello STATO (**)	31.040	31.040	31.040	32.662	32.662	32.661	32.109	32.109	32.109	40.386	40.386	40.386	40.386	40.386	40.006	39.936	39.936	39.936	39.936
	TOTALE ONERI MUTUI	51.362	45.128	44.525	66.303	65.206	64.788	68.526	65.981	51.707	103.770	102.090	102.090	102.090	102.090	85.006	81.984	81.984	81.984	81.984
	AUTUI a carico della REGIONE (*)	97	97	97	97	97	97	37.601	26.019	26.019	50.429	28.019	28.019	28.019	28.019	71.296	55.229	55.166	55.166	55.166
	AUTUI a carico dello STATO (**)	72.716	72.716	72.813	77.253	77.253	77.253	75.323	75.323	75.323	67.822	67.822	67.822	67.822	67.822	65.240	65.110	65.110	65.110	65.110
MARCHE	TOTALE ONERI MUTUI	72.813	72.813	72.910	77.350	77.350	77.350	112.924	101.342	101.342	118.251	95.841	95.841	95.841	95.841	138.536	120.469	120.276	120.276	120.276
	AUTUI a carico della REGIONE (*)	288.840	311	495	237.245	61.276	101.510	346.009	183.258	234.695	398.687	215.058	215.058	215.058	215.058	467.346	245.352	245.150	245.150	245.150
	AUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	364.593	364.593	247.855	237.224	232.298	349.036	569.700	262.021	262.021	262.021	262.021	257.500	254.637	254.637	254.637	254.637
	TOTALE ONERI MUTUI	288.840	311	495	601.838	425.869	349.365	583.233	417.556	603.731	968.387	477.079	477.079	477.079	477.079	724.846	499.989	499.787	499.787	499.787
LAZIO	AUTUI a carico della REGIONE (*)	30.550	14.153	14.153	48.850	27.315	27.315	97.700	48.595	49.590	110.718	47.480	47.480	47.480	47.480	91.500	22.797	22.783	22.783	22.783
	AUTUI a carico dello STATO (**)	40.423	40.423	40.423	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487	126.487	126.487	39.000	30.803	30.803	30.803	30.803
	TOTALE ONERI MUTUI	70.973	54.576	54.576	125.409	121.617	121.617	235.617	178.291	179.286	237.205	173.967	173.967	173.967	173.967	132.500	53.632	53.586	53.586	53.586
	AUTUI a carico della REGIONE (*)	30.550	14.153	14.153	48.850	27.315	27.315	97.700	48.595	49.590	110.718	47.480	47.480	47.480	47.480	91.500	22.797	22.783	22.783	22.783
ABRUZZO	AUTUI a carico dello STATO (**)	40.423	40.423	40.423	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487	126.487	126.487	39.000	30.803	30.803	30.803	30.803
	TOTALE ONERI MUTUI	70.973	54.576	54.576	125.409	121.617	121.617	235.617	178.291	179.286	237.205	173.967	173.967	173.967	173.967	132.500	53.632	53.586	53.586	53.586
	AUTUI a carico della REGIONE (*)	30.550	14.153	14.153	48.850	27.315	27.315	97.700	48.595	49.590	110.718	47.480	47.480	47.480	47.480	91.500	22.797	22.783	22.783	22.783
	AUTUI a carico dello STATO (**)	40.423	40.423	40.423	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487	126.487	126.487	39.000	30.803	30.803	30.803	30.803

segue

segue TAB. 31/REG

REGIONE	1994			1995			1996			1997			1998		
	Stant. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stant. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stant. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stant. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stant. fin.le	Impegni	Pag. cassa
MOLISE															
MUTUI a carico della REGIONE (*)	16.057	16.057	16.057	15.522	15.522	15.522	14.988	14.988	14.988	21.388	21.388	21.388	23.940	23.940	23.940
MUTUI a carico dello STATO (**)				10.680	10.680	10.680	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834
TOTALE ONERI MUTUI	16.057	16.057	16.057	26.202	26.202	26.202	21.822	21.822	21.822	28.222	28.222	28.222	30.774	30.774	30.774
CAMPANIA															
MUTUI a carico della REGIONE (*)	3.779	3.779	3.779	14.778	14.778	14.778	93.779	93.779	93.779	77.779	77.779	77.779	77.779	77.779	77.779
MUTUI a carico dello STATO (**)	166.815	166.815	166.815	156.910	156.910	156.910	213.239	213.239	213.239	194.346	194.346	194.346	194.346	194.346	194.346
TOTALE ONERI MUTUI	170.594	170.594	170.594	171.688	171.688	171.688	307.018	307.018	307.018	272.125	272.125	272.125	272.125	272.125	272.125
PUGLIA															
MUTUI a carico della REGIONE (*)	107.448	107.448	107.448	263.057	263.057	263.057	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418
MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE ONERI MUTUI	107.448	107.448	107.448	263.057	263.057	263.057	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418	355.418
BASILICATA															
MUTUI a carico della REGIONE (*)	32.300	30.932	31.187	30.300	30.188	29.975	33.960	32.264	37.612	30.800	29.530	29.530	29.300	28.572	14.467
MUTUI a carico dello STATO (**)	10.000	0	0	10.301	10.299	5.167	10.370	9.470	14.603	9.050	7.714	7.714	32.611	13.673	10.393
TOTALE ONERI MUTUI	42.300	30.932	31.187	40.601	40.487	35.142	44.330	41.734	52.215	39.850	37.244	37.244	61.913	42.245	24.860
CALABRIA															
MUTUI a carico della REGIONE (*)	11.125	5.887	5.887	26.281	26.281	26.281	45.939	45.939	45.939	61.311	60.309	60.309	144.485	144.485	144.485
MUTUI a carico dello STATO (**)	40.423	40.423	40.423	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487	122.238	113.765	113.765
TOTALE ONERI MUTUI	51.548	46.310	46.310	102.840	120.583	120.583	183.856	175.635	175.635	187.798	186.856	186.856	266.723	258.250	258.250
TOTALE ITALIA															
MUTUI a carico della REGIONE (*)	1.565.137	1.620.031	949.737	1.556.549	1.510.431	1.209.857	2.001.414	1.571.117	1.712.959	2.230.061	1.643.146	1.490.876	2.767.776	1.931.831	1.907.407
MUTUI a carico dello STATO (**)	1.818.726	1.719.908	1.719.907	1.874.312	2.813.178	1.779.577	1.881.949	1.823.373	1.947.275	2.160.779	1.820.638	1.817.786	1.813.977	1.698.938	1.695.496
TOTALE ONERI MUTUI	3.383.863	3.339.939	2.700.734	3.431.861	3.064.107	2.938.614	3.883.363	3.394.490	3.660.234	4.390.840	3.463.784	3.308.662	4.581.753	3.630.769	3.602.903

FONTE: rendiconti generali (anni vari)

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

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

N. B. Per la Regione Campania in mancanza dei dati del 1998 quelli riportati in tabella si riferiscono al 1997

A proposito dei suesposti dati, da notare in primo luogo l'evoluzione progressiva nel quinquennio del costo complessivo del debito che può essere rilevata con riferimento a ciascuna fase della spesa: in termini di impegni, si passa dai 2.740 miliardi del 1994 ai 4.294 miliardi del 1998 mentre in termini di pagamenti di cassa si passa dai 2.701 miliardi del 1994 ai 4.276 miliardi del 1998.

Ma è il deciso balzo fatto registrare dai dati dell'ultimo esercizio [rispetto al 1997, + 24% in termini di impegni e + 21,9% in termini di cassa] che si segnala in modo particolare.

Va osservato che, mentre gli oneri gravanti sullo Stato per il servizio dei mutui risultano in realtà in calo nel 1998 come del resto già nel 1997, è la spesa a carico delle Regioni che evidenzia una brusca accelerazione.

Relativamente al 1998, ad incrementare il costo del debito a proprio carico sono: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Calabria.

Quanto alla ripartizione tra Stato e Regioni, va notato che nel 1998 si registra a livello di comparto una flessione del peso percentuale degli oneri a carico dello Stato che, per quanto concerne i pagamenti, incidono complessivamente per il 39,6% [51,8% nel 1997].

Si aggrava di conseguenza l'esposizione finanziaria delle Regioni, le quali partecipano per il 60,4% al sostenimento del costo del debito mentre nel 1994 vi partecipavano solo per il 36,3%.

Nel confronto tra Regioni si segnalano i casi del Piemonte, del Molise e della Puglia per le alte percentuali di oneri a proprio carico [rispettivamente 91,5%, 77,5% e 100% sul totale]. All'estremo opposto si collocano invece la Lombardia e la Campania con oneri a proprio carico nell'ordine del 16,8% e del 28,2% del rispettivo totale regionale.

6.5. La copertura dei residui perenti

In conformità alle disposizioni della legge 335 del 1976, ora modificata con il d.lgs. 76/2000 di riforma della disciplina contabile regionale, i residui passivi, al termine di ogni esercizio finanziario, sono sottoposti ad attento scrutinio per l'eliminazione dalle

scritture contabili delle somme non reclamate dai creditori per due o sette anni [per la legge 335: uno o due], successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato, secondo che si tratti di spese correnti o spese in conto capitale [art. 20, legge 335/'76; art. 21, d.lgs. 76/2000]. Seppure cancellati dal bilancio, permane tuttavia l'esistenza del debito, del resto puntualmente registrato nel conto patrimoniale; al cui pagamento, la Regione è esposta allorché le rispettive obbligazioni esigano adempimento.

Resta pertanto l'esigenza di assicurare in bilancio la copertura necessaria all'assolvimento di quelle obbligazioni le quali, seppure correttamente eliminate dalla rappresentazione contabile, ugualmente pesano nei rapporti con i creditori.

L'esigenza di assicurare adeguato margine di copertura tanto più ricorre ove i residui perenti scaturiscano da voci di spesa con vincolo di destinazione, posto che l'eventuale esiguità del relativo stanziamento potrebbe ostacolare interventi ritenuti necessari e perciò specialmente assistiti dai trasferimenti vincolati.

Nella seguente tabella viene dato conto dell'ammontare delle perenzioni rinvenienti dalle gestioni degli anni 1993-1998 delle Regioni a statuto ordinario e se ne evidenzia il confronto con la copertura garantita dalle definitive autorizzazioni di spesa stanziata nei pertinenti capitoli dei bilanci dell'anno successivo.

TAB 32/REG

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA
ANNI 1993 - 1998

(in milioni)

PIEMONTE					LOMBARDIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	156.016	1994	33.242	21,31	1994	1.631.781	1995	709.666	43,49
1994	189.683	1995	35.595	18,77	1995	1.807.428	1996	497.098	27,50
1995	191.805	1996	27.095	14,13	1996	1.813.835	1997	511.413	28,20
1996	426.868	1997	30.899	7,24	1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
1997	279.097	1998	51.150	18,33	1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
1998	384.237	1999	28.220	7,34	1998	2.792.900	1999	1.227.200	43,94
VENETO					LIGURIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	1.636.629	1994	500.000	30,55	1993	541.727	1994	325.500	60,09
1994	1.758.152	1995	600.000	34,13	1994	452.089	1995	210.000	46,45
1995	1.657.963	1996	699.000	42,16	1995	516.400	1996	250.000	48,41
1996	1.621.000	1997	450.000	27,76	1996	524.290	1997	240.000	45,78
1997	1.754.176	1998	450.000	25,65	1997	823.524	1998	520.000	63,14
1998	1.986.641	1999	450.000	22,65	1998	1.006.858	1999	700.000	69,52
EMILIA ROMAGNA					TOSCANA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	495.396	1994	334.667	67,56	1993	272.305	1994	272.305	100,00
1994	458.342	1995	306.585	66,89	1994	279.833	1995	279.833	100,00
1995	485.051	1996	339.267	69,94	1995	411.595	1996	411.595	100,00
1996	502.783	1997	363.088	72,22	1996	375.703	1997	375.703	100,00
1997	772.646	1998	588.890	76,22	1997	368.091	1998	368.091	100,00
1998	526.365	1999	394.848	75,01	1998	921.917	1999	921.917	100,00
UMBRIA					MARCHE				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	11.382	1994	2.431	21,36	1993	180.841	1994	120.083	66,40
1994	11.636	1995	2.201	18,92	1994	246.870	1995	249.468	101,05
1995	11.634	1996	2.371	20,38	1995	261.988	1996	261.988	100,00
1996	12.721	1997	2.544	20,00	1996	315.888	1997	268.888	85,12
1997	13.837	1998	3.158	22,82	1997	384.648	1998	261.879	68,08
1998	16.966	1999	2.340	13,79	1998	287.122	1999	186.881	65,09

segue ==>

segue TAB 32/REG

LAZIO					ABRUZZO				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI(*)	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	1.974.760	1994	211.725	10,72	1993	1.226.122	1994	1.184.932	96,64
1994	1.853.998	1995	404.546	21,82	1994	1.527.050	1995	1.179.772	77,26
1995	2.015.392	1996	318.766	15,82	1995	1.585.910	1996	1.199.421	75,63
1996	1.758.000	1997	370.952	21,10	1996	960.608	1997	743.376	77,39
1997	1.611.000	1998	227.757	14,14	1997	1.724.312	1998	1.372.000	79,57
1998	1.538.293	1999	195.800	12,73	1998	2.045.882	1999	1.520.914	74,34
MOLISE					CAMPANIA(**)				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	274.358	1994	273.590	99,72	1993	1.807.888	1994	200.000	11,06
1994	459.868	1995	433.748	94,32	1994	2.388.890	1995	300.000	12,56
1995	397.936	1996	395.615	99,42	1995	2.580.329	1996	400.000	15,50
1996	440.532	1997	439.506	99,77	1996	2.777.508	1997	600.000	21,60
1997	446.922	1998	446.668	99,94	1997	2.581.000	1998	400.000	15,50
1998	445.325	1999	445.220	99,98	1998	2.581.000	1999	400.000	15,50
PUGLIA					BASILICATA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	1.000.000	1994	14.812	1,48	1993	531.415	1994	299.863	56,43
1994	1.000.000	1995	37.500	3,75	1994	567.372	1995	303.077	53,42
1995	501.000	1996	43.522	8,69	1995	565.372	1996	254.496	45,01
1996	552.000	1997	39.706	7,19	1996	694.554	1997	377.367	54,33
1997	312.000	1998	9.887	3,17	1997	700.289	1998	407.644	58,21
1998	237.918	1999	12.000	5,04	1998	683.377	1999	391.309	57,26
CALABRIA					TOTALE REGIONI				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1993	1.725.856	1994	1.725.856	100,00	1993	13.466.476	1994	6.208.672	46,10
1994	1.719.149	1995	1.719.149	100,00	1994	14.720.360	1995	6.558.572	44,55
1995	1.768.636	1996	1.768.636	100,00	1995	14.764.846	1996	6.883.185	46,62
1996	1.725.862	1997	1.725.862	100,00	1996	14.845.048	1997	6.743.991	45,43
1997	1.493.905	1998	1.493.905	100,00	1997	15.422.178	1998	7.317.129	47,45
1998	1.472.006	1999	1.472.000	100,00	1998	16.926.807	1999	8.348.649	49,32

FONTE: dati forniti dalle Regioni a seguito istruttoria Corte dei conti

(*) Gli importi dei residui perenti relativi all'Abruzzo sono comprensivi, sia dei residui perenti propri, sia dei residui perenti vincolati e, per l'impossibilità di distinguerli, anche dell'economie vincolate

(**) Per la Campania in mancanza di dati per il '98 sono riportati i dati '97 per esigenze di totali complessivi

Al termine dell'esercizio 1998, l'ammontare complessivo dei residui perenti risulta in crescita rispetto alla consistenza finale del 1997 ed è pari a 16.927 miliardi [+1.505 mld; +9,8%]. Per corrispondere ad un criterio prudenziale a garanzia degli equilibri dei bilanci l'importo complessivo delle perenzioni avrebbe richiesto — in adesione ad un principio già espresso da questa Corte [Sez. Riunite, Delib. 1/1996] — una copertura percentuale del 70%, pari perciò a 11.645 miliardi.

La suesposta tabella riporta gli stanziamenti complessivi, riferiti alle Regioni a statuto ordinario, a copertura delle perenzioni totali a tutto l'anno 1998, per un importo pari a 8.349 miliardi inferiore a quanto richiesto in termini cautelativi per gli equilibri e con un grado di copertura corrispondente a solo il 50,18%.

Sussistono peraltro delle differenze tra le diverse Regioni, laddove un soddisfacente grado di copertura dei propri residui perenti è stato raggiunto da Toscana, Molise e Calabria [100%], oltre che da Emilia Romagna [75%] e Liguria [70%] mentre, al contrario, si rivelano inadeguate le appostazioni in bilancio relative in special modo al Piemonte [7,3%], Umbria [13,8%], Lazio [12,7%] e Puglia [5%].

7. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1998 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

Sulla base dei rendiconti trasmessi sono stati ricostruiti i risultati di amministrazione degli anni 1994-1998 con riguardo a ciascuna Regione a statuto ordinario. I dati sono sinteticamente esposti nella seguente tabella mentre per la dimostrazione analitica della situazione di amministrazione di ciascuna Regione si rinvia al Volume II degli Allegati.

Da segnalare peraltro il caso della Regione Campania la quale non è stata in grado di adempiere alle richieste di questa Corte per l'anno 1998, adducendo che il rendiconto di quell'anno non è stato definitivamente approvato dalla Giunta regionale. Ancora una volta va ribadita l'imprescindibile esigenza di tempestività nella definizione delle procedure per la validazione dei risultati delle gestioni; a proposito di che va pure precisato come l'eventuale difficoltà nell'approvazione non esime la Regione dall'onere di tempestiva trasmissione a questa Corte del progetto di rendiconto o della bozza

predisposta per la Giunta, funzionale ad un controllo che, per essere inteso a favorire funzionalità ed efficacia nella gestione e nel suo prescindere da aspetti di pura formalità non esige l'intangibilità dei dati potendo assumere a sua base stime previsive purché ragionevoli e tempestive.

Si deve invece dare atto alla Regione Puglia di essersi positivamente attivata, provvedendo a trasmettere a questa Corte i rendiconti 1997 e 1998 eliminando così quel ritardo che lo scorso anno era stato segnalato.

Precisazione preliminare è sul modo di ricomposizione delle risultanze contabili ai fini della definizione delle situazioni di amministrazione. Il riferimento è per il diverso modo di operare tra le varie Regioni, peraltro già segnalato in precedenza riguardo al computo del fondo di cassa secondo che le Regioni riportino o no a residuo attivo gli importi delle rispettive giacenze di cassa nei tre conti accesi presso la tesoreria dello Stato; nel primo caso entrando nel computo esclusivamente le disponibilità esistenti presso il proprio tesoriere.

I risultati riportati nella tabella malgrado diano conto di una generale situazione di avanzo di amministrazione, riscontrabile quasi per tutte le Regioni a statuto ordinario, richiedono attenta valutazione.

Le predette situazioni, ad una più approfondita analisi, non paiono infatti offrire apprezzabili margini di risorse a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Va osservato a riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale [art. 21, legge 335 del 1976; ora art. 22 d.lgs 76/2000] - 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. 20/99], occorre pure

confermare come i residui perenti, seppure cancellati dalle contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tuttora 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 lontana dal 70-75% di tale importo complessivo.

Ciò detto, si espongono di seguito i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 1994-1999; a fronte della quale, sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti.

Tale raffronto [avanzo / economie vincolate / perenzioni], seppure non consenta esaustivo scrutinio sul modo di costruzione e conservazione degli equilibri di bilancio, costituisce tuttavia un indicatore su cui è possibile misurare - con approssimazione ma pure con immediatezza - quanto le politiche di spesa siano poste in crescente tensione a causa del progressivo irrigidimento dei bilanci.

TAB 13/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI 1994 - 1998						
(in miliardi)						

REGIONI		1994	1995	1996	1997	1998
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.303	1.877	1.377	1.529	1.231
	Economie vincolate	1.562	2.045	1.409	1.790	1.942
	Res. perenti complessivi	190	192	426	279	384
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	4.231	5.765	5.033	4.712	4.319
	Economie vincolate	3.678	5.162	5.615	5.224	4.963
	Res. perenti complessivi	1.632	1.807	1.813	2.157	2.793
VENETO	Risult. amministrazione	1.426	1.483	1.917	2.262	2.297
	Economie vincolate	548	813	1.326	1.705	1.628
	Res. perenti complessivi	1.758	1.657	1.621	1.754	1.987
LIGURIA	Risult. amministrazione	482	464	436	694	791
	Economie vincolate	252	157	203	165	101
	Res. perenti complessivi	452	516	524	824	1.007
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	868	932	1.157	1.258	1.483
	Economie vincolate	688	677	872	610	1.035
	Res. perenti complessivi	458	485	502	773	526
TOSCANA	Risult. amministrazione	703	957	862	1.057	2.034
	Economie vincolate	501	545	487	689	1.114
	Res. perenti complessivi	280	411	376	368	921
UMBRIA	Risult. amministrazione	305	444	407	653	2.056
	Economie vincolate	382	566	579	751	2.144
	Res. perenti complessivi (*)	24	33	22	27	17
MARCHE	Risult. amministrazione	-3	851	1.319	686	773,5
	Economie vincolate	429	977	1.041	517	691
	Res. perenti complessivi	247	262	316	385	287
LAZIO	Risult. amministrazione	-1.318	-121	417	439	1.136
	Economie vincolate	1.534	1.885	2.344	2.331	2.824
	Res. perenti complessivi	1.853	2.015	1.758	1.611	1.538
ABRUZZO	Risult. amministrazione	1.028	1.083	766	1.412	1.662
	Economie vincolate	1.030	941	807	1.507 (1)	1.760
	Res. perenti complessivi	1.202	645	154	320	381
MOLISE	Risult. amministrazione	437	436	452	483	491
	Economie vincolate	45	61	9	16	38
	Res. perenti complessivi	460	398	440	447	445
CAMPANIA	Risult. amministrazione	5.897	6.527	7.239	7.851	7.851
	Economie vincolate	2.783	3.110	3.142	4.084	4.084
	Res. perenti complessivi	2.389	2.580	2.777	2.581	2.581
PUGLIA	Risult. amministrazione	-146	-131	-215	-183	199
	Economie vincolate	490	1.314	1.381	(**)	(**)
	Res. perenti complessivi	1.000	501	552	312	238
	Debiti in attesa di sistemazione contabile (***)	398	313	462		
BASILICATA	Risult. amministrazione	528	603	710	745	761
	Economie vincolate	574	598	705	727	744
	Res. perenti complessivi	567	565	694	706	683
CALABRIA	Risult. amministrazione	4.400	4.676	4.529	5.276	5.400
	Economie vincolate	2.674	3.030	2.804	3.563	3.415
	Res. perenti complessivi	1.719	1.769	1.725	1.494	1.472

Fonte: rendiconti e bilanci previsione (anni vari). Riconcontro istruttorio con servizi finanziari delle Regioni

(1) la cifra è comprensiva anche dei residui perenti vincolati che la Regione reiscrive in competenza

(*) dati risultanti dal conto del patrimonio

(**) la regione Puglia non procede più alla reiscrizione di economie a destinazione vincolata, ma mantiene le partite in bilancio quali residui di stanziamento (art. 9 L.R. 22/97)

A fronte dei dati suindicati, particolare segnalazione meritano le situazioni di Lombardia, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

La Lombardia, in ciascuno degli anni considerati sino al 1998, espone consistenti avanzi di amministrazione, a fronte dei quali molto elevate sono tuttavia le economie vincolate e le perenzioni. Le economie vincolate, espressione di mancata realizzazione di interventi progettati e autorizzati nel bilancio dell'anno, rappresentano percentualmente, a fine anno 1998, il 96,6% delle entrate riscosse sul Titolo II [v. TAB. 17/REG, Parte II, parag. 6.1.], ove si concentrano i trasferimenti e le contribuzioni statali rinvenienti da leggi di settore. Il che vuol dire che l'equilibrio di bilancio sconta in misura rilevante la mancata utilizzazione di risorse che alla Regione sono state trasferite dallo Stato a favore di obiettivi di sviluppo.

Altrettanto è a dirsi a proposito della Regione Lazio, la quale, secondo quanto sopra precisato, migliora la situazione di amministrazione in questi ultimi anni, ma perviene a questo risultato a scapito dell'utilizzazione di risorse trasferite dallo Stato e non utilizzate nella misura anche qui di circa il 72,4% nel '98.

Particolarmente negative sono anche le situazioni di Basilicata e Calabria che, a fronte di assegnazioni di risorse destinate ad interventi settoriali, non utilizzano percentuali rispettivamente pari al 91,4% e 84,6%.

E' poi il caso della Campania [il dato ultimo è quello del '97], che alimenta le situazioni di avanzo di amministrazione tramite economie vincolate il cui importo, elevato in ciascuno degli anni considerati, raggiunge a fine 1997 il livello di 4.084 miliardi, inferiore solo a quello della Lombardia e pari all'82,3% delle entrate del Titolo II; con i residui perenti salgono a 6.665 miliardi [5.919 mld nel '96] le mancate realizzazioni con riguardo agli obiettivi programmati.

Quanto alla situazione della Regione Puglia va osservato che la mancanza del dato corrispondente alle economie vincolate, nella suesposta tabella 33/REG, si collega alla particolare disciplina contabile introdotta con la legge regionale 22/'97 [art. 9] che consente residui di stanziamento a fronte di entrate vincolate con conseguente formazione di residui anziché economie da riscrivere. Da dire a riguardo che i relativi

importi per il '97 e '98 ascendono negativamente a 1.173 miliardi e a 2.269 miliardi. A fronte delle riscossioni sul Tit II°, i residui di stanziamento sono pari nel '98 al 40,1%.

A parte i suaccennati casi, il rapporto fra economie vincolate e assegnazioni statali [Titolo II] mostra - pur con differente graduazione - migliore capacità realizzativa per le Regioni: Molise [5,6%], Liguria [6,2%], Piemonte [20,2%], Emilia Romagna [29,5%], Toscana [33%]. Negli altri casi, le relative percentuali, tutte superiori o pari al 40%, evidenziano situazioni poste in tensione da una 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, se per un verso è messa in difficoltà dalle recenti restrizioni di cassa introdotte con le recenti manovre, trova altresì limite ancor più stretto e esigenza di congruente prudenza nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla legge 335 del '76 [confermata dal d.lgs. 76/2000].

Sulla descritta flessione dei margini di realizzazione, non poca influenza ha esercitato la riduzione delle assegnazioni di risorse al comparto delle Regioni a statuto ordinario. Non a caso gli omologhi dati riferiti al '94, espongono andamenti più favorevoli quanto a minore dimensione percentuale di interventi non realizzati.

8. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno: primi risultati dell'anno 1999

La disciplina del patto di stabilità interno prevista nell'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 [collegato alla fin. '99] è stata poi modificata e precisata con l'art. 30 della finanziaria 2000. Sui criteri applicativi è alle circolari del Tesoro che occorre fare riferimento, le quali con specifico riguardo al comparto Regioni sono la 12/1999 e la 8 del 2000.

I principali passaggi procedurali nella ricostruzione del quadro finanziario secondo i criteri ivi previsti sono i seguenti:

- calcolo del saldo finanziario per il 1998, utilizzando dati di consuntivo e preconsuntivo;

- costruzione del saldo finanziario tendenziale 1999, applicando al saldo '98 la percentuale di aumento del 3,6% [pari all'80% del tasso di crescita nominale del PIL]; è possibile tener conto di situazioni particolari legate a specifiche esigenze finanziarie
- determinazione della correzione da apportare al saldo finanziario tendenziale, indicata dalle circolari nell'1% [circa] della spesa corrente, compresa quella sanitaria, al netto degli interessi e di altre eventuali poste [v. su questo punto le modifiche apportate con la finanziaria 2000];
- rilevazione del saldo programmatico 1999 tenendo conto della correzione richiesta e definito sia con riguardo ai dati di cassa sia con riguardo ai dati di competenza.

Proprio con riferimento ai dati di competenza, va osservato che la prevista scomposizione dei saldi con riguardo ad una triplicità gestionale rispettivamente riferita sia ai bilanci regionali, sia alla gestione delle *asl*, sia a quella delle aziende ospedaliere ne ha determinato la generale disapplicazione, considerata l'impossibilità di disporre per *asl* e ospedali di dati relativi a impegni e accertamenti sconosciuti in termini di contabilità economica.

Particolare osservazione merita la disposizione di entrambe le circolari del Tesoro che dispongono il miglioramento dei saldi '99 nel senso di doverlo aumentare se positivo o riducendolo se negativo.

Da dire infine che le modifiche introdotte con l'art. 30 della finanziaria 2000 accolgono gran parte delle obiezioni mosse dalla Regioni sin dalla prima applicazione del patto. A tale riguardo va segnalato come presso questa Corte non siano mancati incontri con i rappresentanti regionali per approfondire le tematiche applicative del patto, in esito alle quali le considerazioni e i rilievi sono stati verbalizzati e diramati alle Regioni partecipanti e al Tesoro.

Di qui, l'esclusione dal patto di entrate e spese per la gestione dei programmi comunitari, come pure per trasferimenti vincolati da parte dello Stato e relative spese, nonché di coperture per disavanzi progressi in sanità e relative erogazioni, come altresì di altre poste sulle quali questa Corte non ha mancato di contribuire al chiarimento.

Ciò posto, sul piano di una sintetica ricostruzione normativa e di percorso operativo alla volta di una migliore definizione del patto, di seguito è offerta una prima ricostruzione in termini attuativi.

La quale è specialmente mirata a riscontrare, tramite il margine di adempimento realizzato, l'efficacia delle disposizioni medesime rispetto all'obiettivo perseguito. Ciò è tuttavia possibile solo con riguardo a quelle Regioni che alla data di fine maggio sono state in grado di trasmettere le schede valevoli a ricostruire i saldi programmatici e i saldi consuntivi '99 secondo i criteri definiti con le circolari del Tesoro 12/99 e 8/2000.

Così è per la *Puglia*, che a fine '99 espone un saldo consolidato addirittura inferiore al corrispondente programmatico [7.940,5 mld < 8.710,5 mld 770 miliardi].

Altrettanto vale per l'*Emilia Romagna*, il cui saldo consolidato 99 [determinato secondo i nuovi criteri della finanziaria 2000] è inferiore al programmatico - anch'esso rideterminato - per 840,9 miliardi [6.692 mld < 7.533 mld].

Anche per Veneto migliora a fine '99 il saldo programmatico per 168 miliardi [7.655 mld < 7.823 mld].

Scostamenti rispetto al programmatico si riscontrano invece nelle altre Regioni, con percentuali minime, come nel caso della Toscana [+ 0,7%] o comunque modeste come per Abruzzo [+ 3,0%], Molise [+ 3,6%], Lazio [+ 3,9%] oppure invece di rilevante entità, come per la Campania [+ 15,4%]; mentre particolare è il risultato delle Marche con uno scostamento rispetto al programmatico del 65,0%.

Mancano i dati delle altre Regioni. In particolare la Lombardia ha trasmesso la scheda 1998 ma per il '99 ha comunicato solo la ricostruzione del saldo regionale. Il Piemonte è fermo ai dati '98.

Altro riscontro è sull'efficacia del patto e dei criteri applicativi a conseguire - tramite la compressione dei saldi tendenziali - l'obiettivo di riduzione della spesa corrente regionale. A riguardo, prime considerazioni desumibili dalla documentazione acquisita consentono di ravvisare l'inesistenza di collegamento fra riduzione dei saldi tendenziali - come previsto dal patto - e diminuzione della spesa corrente.

Valgano a riguardo i casi di Puglia, Emilia Romagna e Veneto, rispettose del patto in misura assai superiore al limite segnato, ma che nel caso della Puglia si coniuga con

una flessione consistente di spesa corrente netta [- 547 mld; - 5,7%], mentre l'Emilia Romagna la aumenta del 4% [+ 401 mld] e il Veneto del 7,8% [+ 779 mld].

Non dissimile la vicenda della Toscana il cui scostamento dal programmatico '99 è percentualmente minimo [+ 0,7%], mentre la crescita della spesa corrente misura il 4,1%, all'opposto del Molise la cui maggiore distanza dal programmatico [+ 3,6%] si traduce in aumento di spesa di solo il 2,3%.

In conclusione, i dati consentono questa prima riflessione. La disciplina del patto di stabilità fondata come è sulla costruzione dei saldi, male si concilia con obiettivi ulteriori specialmente intesi al contenimento dei flussi di spesa, oltretutto quantificati in misura determinata.

Altro aspetto da considerare è la difficoltà del meccanismo ricostruttivo allorché lo si intenda applicare ad *asl* e aziende ospedaliere, che utilizzano contabilità economica non omogenea con quella Regionale e ove più frequenti si riscontrano le differenti metodologie seguite dalla Regioni.

Di qui una eccessiva approssimazione nei risultati finali che possono variare considerevolmente sulla base di difformi interpretazioni nella contabilizzazione delle poste contabili.

Nondimeno, tenendo da parte il caso delle Marche le cui vicende calamitose sono determinanti per i flussi di spesa, a stare ai dati forniti dalle altre otto Regioni, c'è da considerare che, scontati gli esiti positivi di Puglia, Emilia Romagna e Veneto, resta uno scostamento rispetto all'obiettivo di soli 196 miliardi [1.789 mld - 1.985 mld], il quale seppure parziale consente una prima valutazione circa il grado di adempimento, mentre differente resta il problema, e perciò l'esito, in ordine al riorientamento della spesa in linea con l'esigenza di riduzione di quella di parte corrente. Rispetto alle cui delicate implicazioni, è più sul coinvolgimento regionale ad un livello di concordata programmazione finanziaria che possono schiudersi migliori prospettive.

PARTE III^

**LE POLITICHE DI INTERVENTO NEI BILANCI DELLE REGIONI
E NEI RISULTATI DI GESTIONE**

- 1. Linee di riforma amministrativa e nuovi modelli organizzativi per un federalismo a costituzione invariata**
 - 1.1. La legislazione regionale di recepimento dei decreti attuativi della legge 15 marzo 1997 n. 59*
 - 1.2. La ripartizione delle risorse fra Stato, Regioni e enti locali*
- 2. Sviluppo economico e settori produttivi: la "nuova programmazione" nella convergenza, dell'asse regionale-europeo e dei sistemi locali**
- 3. Finanziamento dello sviluppo economico tramite i fondi strutturali. Considerazioni di insieme sull'attuazione degli interventi**
 - 3.1. L'attuazione degli interventi dell'obiettivo 1*
 - 3.2. L'attuazione degli interventi dell'obiettivo 2*
 - 3.3. L'attuazione con riferimento agli obiettivi 3 e 4*
 - 3.4. Segue: gli obiettivi 5a e 5b*
- 4. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme**
- 5. Ambiente e difesa del suolo**
 - 5.1. La legge 18 maggio 1989, n. 183 e lo stato di attuazione degli interventi per la difesa del suolo: gli anni 1991-1996*
 - 5.2. Segue: i finanziamenti disposti negli anni 1997-1999*
 - 5.3. Interventi di difesa del suolo nelle aree depresse, leggi n.341/'95, n.641/'96, n.135/'97 e n.208/'98*
 - 5.4. Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue — PTTA 1994 - 1999 e successivi aggiornamenti*

- 5.5. *Q.C.S. 1994 - 1999 : Programma operativo risorse idriche - Avanzamenti finanziari per Regione*
- 5.6. *Piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio*
- 5.7. *Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche: Relazione al Parlamento 1999.*
- 5.8. *D.lgs. n. 112/98: il c.d. federalismo stradale*

6. Trasporti

- 6.1. *Considerazioni di carattere generale*
- 6.2. *Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto pubblico locale*
- 6.3. *Trasporto pubblico ferroviario*
- 6.4. *Risultati di consuntivo*

7. Sanità

- 7.1. *Riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale*
- 7.2. *Le gestioni liquidatorie e i provvedimenti di ripiano dei disavanzi pregressi*
- 7.3. *I disavanzi 1995-1997 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Il "nuovo corso" e le ulteriori esigenze di ripiano*
- 7.4. *Entrate, uscite e disavanzi relativi agli anni 1998 e 1999*
- 7.5. *La spesa sanitaria di parte corrente negli anni 1994-1998: A) analisi per categorie economiche*
- 7.6. *Segue: B) analisi per funzioni l'assistenza ospedaliera*
- 7.7. *Il programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988. L'attuazione della seconda fase del quadro normativo e procedurale di riferimento*
- 7.8. *Segue: il primo triennio*
- 7.9. *L'avvio della seconda fase del programma straordinario e gli accordi di programma*

1. Linee di riforma amministrativa e nuovi modelli organizzativi per un federalismo a costituzione invariata

Nel disegno di riforma istituzionale, che prefigura una forma di Stato progressivamente orientata in senso federale, sia l'assetto delle funzioni, sia l'assetto delle risorse finanziarie sono questioni intimamente legate [v. testo unificato di riforma della II^a parte della costituzione].

Il superamento del principio storico del parallelismo ha consentito una profonda redistribuzione di compiti a costituzione invariata. Insieme, nuovi modelli di amministrazione e nuove regole per il governo dei bilanci e per i controlli.

Il nuovo patto federale prende corpo tuttavia tramite una autentica autonomia finanziaria sganciata dalle "ingerenze" del livello centrale.

Competenza e ruolo delle Regioni a statuto ordinario restano questioni centrali nell'ambito delle complesse riforme avviate in tema di federalismo; condizionate, tuttavia, dal processo di ridefinizione costituzionale della forma di Stato che è uno dei principali temi di riflessione che premono a fronte di scelte politiche non più eludibili né rinviabili.

La recente approvazione della legge costituzionale sull'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni [22.11.1999 n. 1] è un primo importante passo alla volta di tale traguardo.

Il rafforzamento dell'istituzione regionale tramite la garanzia di stabilità dei Governi e il maggior peso decisionale dei Presidenti delle Regioni sono tasselli suscettibili di accelerare il percorso di definitiva maturazione per una riforma costituzionale volta alla trasformazione in senso federalista dell'ordinamento della Repubblica.

In questa prospettiva di profondo cambiamento istituzionale la scommessa forte sull'obiettivo di ridisegno costituzionale rischia in caso di fallimento di frenare il parallelo processo di modernizzazione in chiave amministrativa che ruota attorno alle deleghe della legge 59 del 1997.

Sospinte da questo altalenante incedere di iniziative e dal mutare dei piani di riferimento, le linee portanti, attorno alle quali si dipanano le questioni più urgenti, restano specialmente influenzate dal fervore istituzionale che nel recente periodo ha

contribuito ad alimentare la vasta opera di rinnovamento cui non è mancato il contributo fattivo del livello regionale e ancor più lo è nella prospettiva dell'approvazione dei nuovi statuti regionali.

Per stare tuttavia ai traguardi odierni, va considerato che le deleghe recate dalla legge 59 del 1997 con l'attuazione datane a livello nazionale hanno innescato tre fondamentali processi paralleli di riforme, il primo dei quali rivolto alla redistribuzione di compiti e funzioni amministrativi fra livello centrale e autonome territoriali, gli altri due più direttamente indirizzati all'introduzione di nuovi modelli di attività in chiave di modernizzazione della pubblica amministrazione e, del resto, molto legati alla nuova disciplina in tema di contabilità e ristrutturazione dei bilanci pubblici [v. legge '94 del 1997 e d. lgs. 279/'97; nonché legge 208/'99 e d.lgs. 76/2000].

I paragrafi che seguono intendono ricostruire sia gli esiti delle iniziative regionali nel recepimento dei nuovi principi di riforma, sia il punto di arrivo nel trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali tramite i previsti DPCM.

Perciò, innanzitutto l'analisi della legislazione regionale che ha provveduto a redistribuire le competenze agli enti locali individuando al contempo quelle corrispondenti ad interessi unitari regionali per poi esaminare il grado di attuazione nella ridefinizione delle risorse.

Altro riferimento è al rinnovamento dei modelli amministrativi; perciò, speciale considerazione al tema della programmazione negoziata è riservata ad un successivo paragrafo [n. 2] cui si rinvia, mentre sui nuovi strumenti di governo dei processi di spesa e di programmazione finanziaria, nonché sulla ristrutturazione dei bilanci, si è già riferito al paragrafo n. 3, II^a Parte, della relazione.

1.1. La legislazione regionale di recepimento dei decreti attuativi della legge 15 marzo 1997 n. 59

Aspetto cruciale nella ridefinizione del quadro delle competenze e nel trasferimento di compiti e funzioni alla Regioni è la congruente ricognizione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale da ripartire fra centro e periferia. Questo il principale scoglio ove si sono temporaneamente arenati gli sviluppi segnati alle tappe di trasferimento delle funzioni e ridisegno delle competenze. Cui si aggiunge ora, con non

minore problematicità, l'attuazione della delega recata all'art. 10 della legge 133 del 1999, ove il nuovo sistema di finanziamento [d.lgs. 56/2000] da un lato abolisce i trasferimenti dal bilancio statale definendo compiuti meccanismi perequativi, per altro verso rimanda a tale nuovo sistema la copertura finanziaria delle nuove funzioni da trasferire [art. 6].

Sulle indicate questioni si fa riserva di riferire, per dare precedenza invece ad una analisi riassuntiva dell'attività svolta dalle Regioni in tema di legislazione di attuazione per il riparto in sede locale delle funzioni e dei compiti trasferiti con i provvedimenti delegati dalla legge del 1997.

Va allora ricordato come ad essere per primo interessato dal nuovo riparto di funzioni fra centro e periferia sia stato il settore dell'agricoltura [d.lgs. 4.6.1997 n. 143], cui ha fatto seguito il trasporto pubblico locale [d.lgs. 19.11.1997 n. 422], poi il mercato del lavoro con i compiti relativi al collocamento e quelli in materia di politica attiva [d.lgs. 23.12.1997 n. 469].

Nel marzo 1998, il d.lgs. 112 - sulla base di più precisa definizione dei principi valevoli per la ripartizione di poteri e funzioni fra Stato e Regioni nonché dei criteri organizzativi e di raccordo con gli enti locali - ha attuato un ampio conferimento e/o delega di funzioni amministrative in base ad una redistribuzione riconducibile a tre principali settori organici: i) sviluppo economico e attività produttive [artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere-mercati-commercio, turismo]; ii) territorio, ambiente e infrastrutture [urbanistica, ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile]; iii) servizi alla persona e alla comunità [tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo, sport].

L'attività legislativa regionale si è diffusamente cimentata su ciascuno degli indicati settori.

Le principali linee di fondo, ispiratrici del complessivo disegno di riorganizzazione funzionale, si dispongono a favore di un generale conferimento di funzioni ad enti locali, regionali e autonomie funzionali, riservando alla Regione il ruolo di programmazione indirizzo e controllo in un congruente collegamento con i trasferimenti finanziari e un più incisivo potere sostitutivo.

Sussidiarietà e adeguatezza sono criteri cui non è mancato il riferimento da parte della legislazione regionale nel quadro di una dislocazione di compiti razionalmente coerente con gli obiettivi di efficienza ed efficacia. In questa stessa direzione è anche la scelta, in genere privilegiata, dell'attribuzione delle funzioni rispetto al ricorso alla delega.

Quanto alla logica di sistema, differenti sono le soluzioni, alcune Regioni privilegiando percorsi legislativi misurati su specifici interventi settoriali, altre impegnate nel disegno unitario per una più compiuta coerenza ordinamentale.

Per quanto riguarda l'attribuzione delle risorse corrispondenti ai nuovi compiti, nonché il trasferimento di personale, se nella generalità dei casi si riscontra una riserva riferita ai DPCM di definizione della ripartizione dei mezzi finanziari, strumentali e di personale, non mancano alcune ipotesi di legislazione regionale anticipatrice: così per Emilia Romagna, Lombardia e Lazio, sui temi della quantificazione e assegnazione delle risorse di personale e finanziarie in coerenza con i compiti trasferiti e da trasferire agli enti locali e già in fase di avanzata predisposizione attuativa sia in termini di concreto monitoraggio delle esigenze effettive, sia in termini di rivisitazione delle allocazioni nei rispettivi bilanci.

Il quadro riassuntivo delle leggi regionali emanate ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge 59 del 1997, aggiornato a fine anno '99 e rapportato ai dati riferiti alle quindici Regioni a statuto ordinario, offre lo spunto per segnalare alcune inadempienze seppure numericamente limitate.

Quanto al riordino delle funzioni nel *settore dell'agricoltura*, fra l'aprile 1998 e il mese di luglio 1999 si susseguono da parte dei quindici Consigli regionali le approvazioni dei provvedimenti legislativi intesi a tracciare la nuova trama organizzativa delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste ma pure - per connessione - su caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione.

Al *mercato del lavoro* sono indirizzate le discipline regionali varate fra il mese di luglio 1998 e l'agosto 1999 in materia di servizi per l'impiego e loro integrazione con le politiche formative e del lavoro. Anche in questo campo, come già per l'agricoltura, le Regioni si riservano in genere compiti di programmazione, indirizzo e controllo. Da

dire tuttavia che al 30 dicembre 1999 mancava ancora il recepimento attuativo da parte della Calabria.

Si collocano fra il luglio 1998 e l'aprile 1999 le leggi - approvate peraltro solo da 11 Regioni - in materia di *trasporto pubblico locale*. Inadempienti: Campania e Molise.

Incisivo il ruolo regionale in tema di programmazione per la definizione dei piani regionali dei trasporti sulla base di una articolazione territoriale cui corrispondono generalmente servizi da garantire, adeguati per quantità e qualità alle esigenze dei cittadini. Al contratto di servizio è affidato il compito di definire i rapporti finanziari con le aziende di trasporto.

Anche in tema di *attuazione del d.lgs. 112 del 1998*, le Regioni Veneto, Campania, Calabria e Puglia sono rimaste ancora una volta inadempienti a fine anno '99. Quanto alle altre 12 Regioni, i rispettivi Consigli si sono attivati fra il settembre 1998 e l'aprile 1999.

Sulle singole materie è da notare il generale coinvolgimento funzionale riservato ai Comuni ma altresì importanti sono le competenze delle Province per quanto riguarda il coordinamento in materia di edilizia residenziale e più direttamente operative in materia di espiazione per pubblica utilità. Discipline dettagliate riguardano altresì la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente, l'industria, fiere e mercati, l'artigianato.

All'attuazione della recente *disciplina sul commercio* di cui al d.lgs. 114 del 1998 hanno provveduto tutte le Regioni, tranne il Molise.

1.2. La ripartizione delle risorse fra Stato, Regioni e enti locali

Nell'ampio disegno di conferimento¹ alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate allo Stato, in una prospettiva di federalismo amministrativo² coerente a quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 118 della

¹ Il termine "conferimento", utilizzato nel testo normativo, fa riferimento a ipotesi diverse: trasferimento alle Regioni di funzioni e compiti relativi alle materie per le quali le Regioni hanno potestà legislativa a norma dell'articolo 117 della Costituzione, delega alle Regioni, ai sensi del comma 2 dell'articolo 118 Cost., di funzioni e compiti esercitati dallo Stato relativi a materie non previste dall'articolo 117 Cost.; attribuzione di funzioni e compiti agli enti locali ai sensi dell'articolo 128 e dell'articolo 118, comma 1, della Costituzione. Ciò nell'intento di superare il parallelismo tra funzione legislativa e funzioni amministrative [articolo 118, comma 1 Cost.] e di raggiungere, attraverso la delega, il massimo decentramento possibile a Costituzione invariata.

² Capo I della legge n. 59 del '97.

Costituzione, particolare spessore ed attuale valenza assume la concreta attuazione attraverso l'emanazione dei provvedimenti amministrativi di trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie [art. 7 della legge n.59 del '97].³

La problematica relativa alla quantificazione delle risorse finanziarie si innesta oggi in una più generale prospettiva di evoluzione dei meccanismi fiscali nei rapporti tra Autonomie e Stato centrale, conseguenti alla realizzazione del federalismo fiscale di cui al d.lgs. n. 56/2000, di attuazione dell'art. 10 della l. 133/1999: la sostituzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato con entrate fiscali regionali pone, infatti, l'esigenza di una verifica del coerente innesto, anche in termini finanziari, dell'impatto delle nuove funzioni, nelle connessioni con il nuovo disegno dell'ordinamento e con la disciplina del Patto di stabilità interno.

L'esigenza di rendere concretamente operativo l'esercizio, da parte delle Regioni e degli enti locali, delle funzioni conferite dal disegno del federalismo amministrativo - sostanzialmente compiuto sia a livello di decreti normativi emanati dal Governo ai sensi dell'articolo 1 della legge delega,⁴ che di legislazione regionale⁵ - rappresenta dunque una prioritaria e non differibile scansione dell'intero processo di riforma.

³ La norma prevede l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In alcuni casi sono previste invece, dal decreto legislativo n.112/98, fattispecie diverse, quali, ad esempio, la delibera CIPE contenente i criteri e le modalità per il trasferimento alle Regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno.

⁴ Si tratta del d.lgs. n. 143 del '97 in materia di agricoltura; del d.lgs. n. 469 del '97 in materia di mercato del lavoro e del d.lgs. n. 112 del '98 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla collettività, ai quali si aggiungono due decreti legislativi che, oltre al conferimento di funzioni, operano una riforma di settore, emanati ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge delega: il d.lgs. n.422 del '97 in materia di trasporto pubblico locale e il d.lgs. n. 114 del '98 in materia di commercio. Di tali provvedimenti il d. lgs. 112 ha sicuramente portata più generale ed è impostato per grandi aree funzionali: [sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività], in armonia con i criteri di delega, contenuti nel Capo II, per la riforma dell'amministrazione centrale. Nella disciplina il decreto 112 del '98 contiene anche alcune disposizioni generali relative al nuovo quadro istituzionale in ordine ai rapporti internazionali, agli strumenti di raccordo, indirizzo e coordinamento, ai poteri sostitutivi, al regime fiscale del trasferimento di beni, al riordino delle strutture statali, al rinvio dei trasferimenti alle norme statutarie per le Regioni a statuto speciale, precisando, con maggiore dettaglio, criteri e procedure per l'individuazione e l'attribuzione delle risorse.

⁵ Vedi par..

Nel complesso⁶ iter procedimentale delineato dal citato articolo 7⁷ si è registrata dapprima la costituzione di un "Gruppo tecnico" - composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle Regioni, delle autonomie locali e delle amministrazioni di volta in volta interessate - che ha elaborato un documento di lavoro sulla predisposizione degli schemi di DPCM esaminato nella seduta del 22 aprile '99 dalla Conferenza unificata. In tale occasione, si è pervenuti il 22 aprile 1999 ad una bozza di accordo in relazione al quale Governo, Regioni e altri enti locali hanno individuato una serie di criteri e parametri da applicare nella predisposizione dei singoli decreti, esplicitando l'impegno comune a lavorare per la piena e tempestiva realizzazione del processo di decentramento amministrativo.

Tale bozza di accordo è stata integrata nel novembre 1999, in relazione all'attuazione di trasferimenti e nel gennaio 2000 con la previsione di una speciale procedura per la contestuale attribuzione e ripartizione delle risorse tra le Regioni e tra queste e gli enti locali, stabilendo che nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, sulla base dei DPCM generali, si provveda entro 30 giorni, con accordo della Conferenza Unificata, al riparto delle risorse tra le Regioni e che, entro i successivi 60 giorni, ciascuna Regione determini il riparto delle risorse tra gli enti locali, effettuando infine, con appositi DPCM, il trasferimento delle risorse contestualmente alle Regioni e agli enti locali.

E' seguita la istituzione di tre diversi "tavoli tecnici", ai cui lavori prendono parte rappresentanti della Presidenza del Consiglio, della Ragioneria generale dello Stato, delle amministrazioni interessate, delle Regioni e delle autonomie locali, coerenti al modello della divisione per aree omogenee di funzioni operata dal decreto legislativo n.

⁶ La norma prevede che, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati ed il Ministro del tesoro, siano elaborati schemi di decreto sui quali devono essere acquisiti i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa e della Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le province autonome unificate con la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, nonché gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali (es. Unioncamere) e le organizzazioni sindacali. I tempi previsti dal decreto legislativo n. 112 - che costituisce il provvedimento di portata più generale ed è impostato per grandi aree funzionali [sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività] sono fissati al 31 dicembre 1999 per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed al 31 dicembre 2000 per il completamento del trasferimento.

⁷ L'ipotesi della mancata adozione nei termini è peraltro contemplata dall'articolo 7, comma 10 del decreto legislativo 112 del '98, prevedendosi la possibilità che la Conferenza unificata possa predisporre

112 [sviluppo economico e attività produttive; territorio ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività].

Di recente⁸ sono stati sottoposti alle competenti Conferenze, che hanno espresso il proprio parere favorevole, alcuni schemi di provvedimento [già, all'esame della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo amministrativo] che concernono: la salute umana e la sanità veterinaria; gli incentivi alle imprese; l'individuazione delle risorse da trasferire alle Camere di commercio; il trasferimento alle Regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno⁹.

Quanto alle metodologie adottate, la quantificazione delle risorse finanziarie è stata effettuata su base annuale, in relazione agli stanziamenti di bilancio; nel caso di trasferimenti in corso d'anno, mentre per le attività strumentali, relative a "spese di funzionamento", è possibile operare sulla base di dodicesimi, ma quanto alle attività finali - cui possono corrispondere spese di investimento - rileva altresì l'esigenza di non pregiudicare le dotazioni di competenza che debbano in corso d'anno essere trasferite a Regioni ed enti locali¹⁰, salvaguardandone così quote idonee ad assicurare l'effettivo esercizio della funzione.

lo schema dell'atto o del provvedimento ed inviarlo al Presidente del Consiglio dei Ministri per le iniziative di cui allo stesso articolo 7 della legge n.59 del '97.

⁸ Una ulteriore tappa procedurale è stata rappresentata dalla nomina di un Commissario straordinario per il completamento del federalismo amministrativo [D.P.R. 20 ottobre 1999].

⁹ Sono in corso di adozione i seguenti ulteriori schemi di DPCM: in materia di istituti professionali; strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale; di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili, di istruzione scolastica ex artt. 138 e 139 d. lgs. 112; in materia ambientale; in materia di energia e risorse minerarie di competenza del Ministero dell'industria; in materia di protezione civile. Risulta altresì definito l'assetto delle competenze in materia di politiche di coesione, così come il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie relative al personale transitato. Saranno inoltre esaminati nella seduta della prossima Conferenza Unificata gli accordi relativi ai provvedimenti di individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di: lavori pubblici; competenze collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno di cui alla delibera CIPE del 5.11.99; funzioni conferite dall'art.105 del d.lgs. n.112/98 in materia di trasporti; funzioni conferite dall'art.99 del d.lgs. n.112/98 in materia di viabilità; in materia di polizia amministrativa; in materia di catasto.

¹⁰ E' in corso di definizione una bozza di protocollo d'intesa tra Stato, Regioni, enti locali ed organizzazioni sindacali per stabilire criteri generali per il trasferimento del personale, che costituiscano il quadro di riferimento per i successivi provvedimenti che dovranno stabilire i contingenti di personale da trasferire alle singole Regioni e ai singoli enti locali, nonché le specifiche procedure attuative coinvolgenti anche le organizzazioni sindacali.

Il complesso delle risorse interessate dai provvedimenti di trasferimento [inclusendo oltre ai DPCM già emanati, gli schemi di accordo raggiunti in sede di Conferenza unificata, nonché i testi concordati da sottoporre alla Conferenza] ammonta a 22.569 miliardi; circa la metà di tale importo [11.514 mld] riguarda testi concordati sui quali solo di recente si è raggiunto l'accordo in sede di Conferenza unificata. Tra le poste più cospicue di avvenuta assegnazione si segnalano 7.000 miliardi [*una tantum*] per l'edilizia residenziale [accordo in Conferenza unificata 16.3.2000]; 1.472 miliardi in materia di incentivi alle imprese; 815 miliardi in materia ambientale; 629 miliardi per l'agricoltura. I trasferimenti sui quali più recente è l'accordo, riguardano, come si è detto, oltre 11.000 miliardi, dei quali 6.796 destinati alle Regioni in relazione a competenze collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno [ex Tesoro].

Nel prendere atto della recente accelerazione nel processo attuativo delle prime scansioni procedurali - pur oltre i termini del 31 dicembre 1999 - l'avviso della Corte è per un tempestivo e compiuto completamento del percorso di trasferimento delle risorse alle Regioni ed agli enti locali - anche attese le significative tappe ancora da svolgere a seguito dei DPCM "generalisti" [atti della Conferenza unificata per il riparto delle risorse tra le Regioni, DPCM di trasferimento alle singole Regioni, atti regionali di riparto tra gli enti locali, DPCM di trasferimento agli enti locali] - e la decisiva accennata incidenza sul quadro globale posto dalle recenti discipline in materia di federalismo fiscale è di patto di stabilità.

2. Sviluppo economico e settori produttivi: la "nuova programmazione" nella convergenza dell'asse regionale-europeo e dei sistemi locali

Il forte rilancio sulla tematica della "programmazione", nel significato nuovo di coinvolgimento e di corresponsabilizzazione delle forze sociali e delle istituzioni locali nel conseguimento di obiettivi comuni di sviluppo, ha preso avvio in sede nazionale sulla base di approfondita riflessione su un triplice ordine di acquisite consapevolezza: i) il cambiamento istituzionale e il ruolo crescente delle Regioni a fronte delle nuove responsabilità di spesa e di governo; ii) la struttura economica e sociale del Paese che trova un suo punto di forza nei sistemi locali di piccole e medie imprese, specie se

organizzate in distretti; iii) l'esigenza di positivo e maggiore afflusso di investimenti per l'immissione di innovativi e capacità e tecnologie in settori arretrati.

Tali considerazioni hanno formato la premessa per una duplice strategia; la prima, orientata lungo una direttrice che lega UE, Governo centrale, Governi regionali e prevede la partecipazione in qualità di co-protagonisti degli enti locali e delle parti sociali. La seconda punta più direttamente sui sistemi locali, specie sui distretti industriali, per uno sviluppo che chiama in causa Regioni, enti locali, associazioni industriali e del lavoro, per investimenti in infrastrutture e centri di servizio integrati nonché per raggiungere accordi sulle relazioni contrattuali.

A riguardo della prima linea di azione, gli strumenti si risolvono nell'utilizzo e gestione dei fondi strutturali e nella adozione delle "intese istituzionali di programma" con le quali Stato e Regioni coordinano e selezionano progetti di comune iniziativa unificando, tramite l'intesa, le risorse finanziarie a disposizione e accelerandone l'impiego [v. Del. CIPE 21.3.1997 in GU 8.5.1997 n. 105, ss].

Quanto alla seconda linea di azione, vi figurano specialmente patti territoriali e contratti d'area, oltre l'utilizzo di incentivi per l'industria nell'ambito dei sistemi locali e di una politica dei distretti [v. legge 11 maggio 1999 n. 140].

Da dire che fondi strutturali e intese istituzionali interagiscono quali componenti di un unico quadro di azione che vale altresì a conciliare i criteri di ammissione a finanziamento con riferimento agli aspetti di coerenza rispetto alla programmazione regionale in atto o nella prospettiva del QCS 2000-2006 [v. Schema di ripartizione dei 3.500 mld attribuiti alle intese ex CIPE 9 luglio 1998 - Comitato di coord. 6.11.1998]. Ma, nel quadro di una programmazione che utilizza tutti gli strumenti con riferimento al conseguimento di obiettivi apprezzabili in chiave territoriale, nazionale e comunitaria, tutte le linee di intervento - ivi compresi patti territoriali, contratti d'area, incentivi sono altrettante occasioni da percorrere per trarre finanziamenti aggiuntivi al fine di incrementare il grado delle realizzazioni progettate.

La legge 30 giugno 1998 n. 208 rappresenta la cerniera fra varie fonti di alimentazione finanziaria, ove il criterio di aggiuntività è alla base della riconsiderazione dei fabbisogni progettuali valutati rispetto ad obiettivi specialmente

individuati nell'ambito di assi per quanto possibile coincidenti sia con riguardo al finanziamento nazionale-regionale, sia a quello comunitario.

Vale ricordare che a partire dal 1994, con la soppressione dell'intervento straordinario del mezzogiorno, le risorse per la prosecuzione degli interventi sono stabilite con la legge finanziaria e confluiscono in un "capitolo fondo" unificato [oggi UPB] destinato al finanziamento delle aree depresse situate sia nelle Regioni meridionali, sia nel Centro-Nord [v. Legge 14.12.1992 n. 488].

Nel corso degli anni 1997 e 1998 il CIPE ha assegnato a carico del Fondo per le aree depresse 12.606 miliardi per il finanziamento delle iniziative previste. Finanziamento, rimodulato poi con deliberazione 17 marzo 1998, mentre con deliberazione 9 luglio 1998 il CIPE ha assegnato le nuove risorse [12.200 mld per il periodo 1999-2001] previste dalla legge 208 appena approvata dal Parlamento.

Il complesso di tali risorse, oltre a cofinanziare *azioni che beneficiano di finanziamento comunitari*, è destinato a dare sostegno a tre linee di intervento: 1) *incentivazione di capitale e lavoro*, nel quadro di patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma, per compensare i maggiori oneri che incontra l'impiego di queste risorse nelle aree depresse; 2) *promozione dello sviluppo imprenditoriale locale*, tramite incentivi per l'emersione e l'aggregazione di capacità imprenditoriali nel territorio e/o alla realizzazione di investimenti diretti dall'esterno; 3) *realizzazione di infrastrutture e altri investimenti* sia per la modificazione del contesto in cui opera l'iniziativa privata riducendone i relativi costi, sia per *programmi infrastrutturali inseriti nelle intese istituzionali*.

Al finanziamento delle intese sono stati assegnati 3.500 miliardi [Del. CIPE 9.7.1998 n. 70/'98, punto 2.2.1] poi ripartiti fra le Regioni sulla base della proposta del comitato di coordinamento [6.11.1998].

A livello regionale non si è mancato di avvertire l'importanza di tale strumento operativo, valevole per il sostegno del complessivo ventaglio delle tipologie negoziali di ambito regionale.

Per le opere di "completamento" sospese o incompiute [punto 2.2.1. Del. CIPE n. 70/'98], 2.910 miliardi sono spettati al Sud, mentre il Centro-Nord ha acquisito

complessivamente 339,5 di cui 101,8 da ripartire successivamente sulla base del grado di realizzazione.

Quanto agli "studi di fattibilità" [punto 2.2.4. Del. CIPE citata], rispetto al finanziamento delle Regioni del Sud [90 mld], per il Centro-Nord sono previsti 10,5 miliardi; in entrambi i casi, comprensivi del 30% [27 mld e 3,15 mld] da distribuire successivamente in base al merito.

La seguente tabella riporta i dati relativi ai finanziamenti assegnati alle singole Regioni con distinta considerazione per Sud e Centro Nord nonché con riferimento ai finanziamenti per "completamenti" e per studi di fattibilità.

TAB 34/REG

ASSEGNAZIONI CIPE				
(delibera Cipe 09.07.98 n. 70)				
(in milioni)				

Regioni	Studi di fattibilità	%	Completamenti	%
Piemonte	1.744	23,70	56.374	23,70
V. d'Aosta	32	0,40	1.041	0,40
Lombardia	343	4,70	11.091	4,70
P.A. Trentino	41	0,60	1.324	0,60
P.A. Bolzano	87	1,20	2.821	1,20
Trentino A.A.				
Veneto	1.177	16,00	38.043	16,00
Friuli V.G.	335	4,60	10.826	4,60
Liguria	816	11,10	26.374	11,10
Emilia Romagna	261	3,50	8.432	3,50
Toscana	1.374	18,70	44.442	18,70
Lazio	1.121	15,20	36.239	15,20
70% quota ripartita su base regionale	7.350	100,00	237.650	100,00
30% quota da ripartire in base al merito	3.150		101.850	
100% totale	10.500		339.500	

Regioni	Studi di fattibilità	%	Completamenti	%
Abruzzo	2.956	4,69	95.587	4,69
Basilicata	1.929	3,06	62.375	3,06
Calabria	6.923	10,99	223.842	10,99
Campania	17.238	27,36	557.360	27,36
Molise	798	1,27	25.815	1,27
Puglia	11.888	18,87	384.365	18,87
Sardegna	5.136	8,15	166.061	8,15
Sicilia	16.132	25,61	521.596	25,61
70% quota ripartita su base regionale	63.000	100,00	2.037.000	100,00
30% quota da ripartire in base al merito	27.000		873.000	
100% totale	90.000		2.910.000	

FONTE: Delibera CIPE n. 70/98

La finanziaria '99 [legge 449/'98] ha previsto in tabella C il rifinanziamento della 208/'98 per 11.100 miliardi, nell'ambito dei quali il CIPE il 22 gennaio 1999 [Del. n. 4/'99] ha confermato 3.500 miliardi per gli interventi infrastrutturali compresi nelle intese, per il cui riparto ha provveduto con deliberazione 6 agosto 1999 n. 142. Da considerare che le indicate risorse, attribuite alle intese istituzionali di programma, sono finalizzate ai vari settori infrastrutturali secondo criteri di selezione degli interventi coerenti con quelli in corso di definizione per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

La seguente tabella reca i dati finanziari relativi alla ripartizione delle risorse di cui alla deliberazione CIPE 22 gennaio 1999 n. 4 con distinta considerazione per le Regioni del Sud e del Centro-Nord, ad eccezione di Umbria e Marche al cui finanziamento si è provveduto separatamente con una quota specifica complessivamente pari a 135 miliardi per gli interventi conseguenti agli eventi tellurici interessanti le dette Regioni.

TAB 35/REG

ASSEGNAZIONI CIPE (delibere Cipe 22.01.99 nn. 4 e 6.8.1999 n. 142)

Regioni	Percentuale	Importo	
		in lire (milioni)	euro (milioni)
Piemonte	23,7	74.655	38,556
V. d'Aosta	0,4	1.260	0,651
Lombardia	4,7	14.805	7,646
P.A. Trentino	0,6	1.890	0,976
P.A. Bolzano	1,2	3.780	1,952
Trentino A.A.			
Veneto	16,0	50.400	26,029
Friuli V.G.	4,6	14.490	7,483
Liguria	11,1	34.965	18,058
Emilia Romagna	3,5	11.025	5,694
Toscana	18,7	58.905	30,421
Lazio	15,2	47.880	24,728
	(99,7)	(314.055)	(162,196)
Totale	100,0	315.000	162,684

Regioni	Percentuale	Importo	
		in lire (milioni)	euro (milioni)
Abruzzo	4,3	116.219	60,022
Basilicata	4,5	119.994	61,972
Calabria	12,3	332.477	171,710
Campania	23,9	645.001	333,115
Molise	2,6	69.839	36,069
Puglia	16,4	442.225	228,390
Sardegna	12,0	323.579	167,115
Sicilia	24,0	647.158	334,229
Totale	100,0	2.696.492	1.392,622

FONTE: Delibera CIPE n. 4/99 e 142/99

L'aggiornamento dei dati al 25 marzo 2000 consente di ricostruire lo stato di avanzamento nella stipula delle intese da parte delle Regioni, a statuto ordinario e speciale, avviate sin dai primi mesi del '99.

Tutte le Regioni a statuto ordinario, ad eccezione del Veneto, hanno stipulato intese nelle cui programmazioni figurano le risorse di cui alle delibere CIPE suindicate; le quali, per alcune Regioni rappresentano una quota minoritaria rispetto ad altri finanziamenti rinvenienti da leggi speciali. Per Umbria e Marche la situazione va collegata con gli eventi tellurici recenti. Fra le Regioni che finanziano con l'intesa interventi, specie infrastrutturali, assai superiori ai finanziamenti CIPE, di cui alle deliberazioni 142/'99 e 70/'98, si segnalano: Lombardia [9.237 mld/365 mld] e Toscana [13.323 mld/1.477 mld]. Per le altre Regioni i contenuti dell'intesa o coincidono con i finanziamenti di cui alla delibera CIPE [Liguria] o sono superiori ma di misura percentuale inferiore ai due casi citati.

Emerge dai suddetti dati un disegno relazionale complesso che punta sulla concertazione come momento di sintesi per la definizione condivisa di obiettivi e strategie operative, ove l'azione combinata di tutte le forze in campo è la nuova scommessa per un modo di programmare ove centrale è il riferimento al territorio regionale come momento di riferimento cui far convergere sia gli interventi finanziati dai fondi strutturali, sia le altre linee di programmazione [v. Del. CIPE 21.3.1997 in GU 8.5.1997 n. 105].

Cruciale il ruolo delle Regioni chiamate a condividere con i livelli superiori di governo europeo e nazionale regole e metodi della "nuova programmazione"; con le amministrazioni locali, una concertazione partecipata per un attivo coinvolgimento nella strategia dello sviluppo nel quadro di una attenta ricognizione delle esigenze locali.

Una nuova filosofia, discussa e celebrata a fine autunno 1998 a Catania, il cui sbocco è stato poi il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato il 22 dicembre 1998 da Governo, imprenditori e sindacati, cui hanno aderito, con speciale protocollo, Regioni e enti locali.

Nella stessa linea di azione è l'avvio della nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, definita dal CIPE nel dicembre 1998 quasi contestualmente alla sottoscrizione del protocollo regionale sul patto sociale, che fissa nuove procedure ove

centrale è la posizione delle Regioni quale livello privilegiato nel coordinamento delle azioni territoriali e nel coinvolgimento degli enti locali. Tavoli di programmazione nazionale, doppiati da un sistema di tavoli regionali per un percorso di sinergie operative capace di utilizzare al meglio le risorse a disposizione del nostro paese.

Il collegato lavoro [legge 17 maggio 1999 n. 144] esterno alla sessione di bilancio '98, nel dare attuazione a numerose misure del patto sociale, si iscrive nel percorso rivolto a porre in essere misure idonee ad innescare la cosiddetta "fase due" del patto di stabilità e crescita: quella, cioè, dello sviluppo economico e dell'occupazione.

Tra le misure previste, l'istituzione da parte delle amministrazioni regionali di propri nuclei di valutazione e verifica [art. 1, comma 1], i cui compiti - di supporto tecnico a programmi e politiche di intervento - nel raccordo orizzontale di livello regionale e verticale con il nucleo di livello centrale, trovano speciale occasione nella certificazione sugli studi di fattibilità per la realizzazione di opere la cui compatibilità con quanto previsto dalla delibera CIPE 22 dicembre 1998 è rimessa poi al giudizio del Presidente della Regione [art. 4, comma 6].

Tutto ciò nel quadro di quei criteri definiti dal CIPE, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, cui le Regioni medesime devono attenersi nell'articolare i propri territori in "*sistemi locali del lavoro*", entro i quali individuare poi distretti economici-produttivi rinvenienti dagli indicatori elaborati dall'ISTAT [art. 1, comma 9].

Ai "*sistemi locali produttivi*", previsti dalla legge 11 maggio 1999 n. 140 si affiancano quindi i "*sistemi del lavoro*", ove tuttavia differenti sono i criteri di finanziamento e ripartizione delle risorse, influenzati in questo secondo caso dal numero degli occupati nell'industria.

Con riguardo a questo mutamento prospettico di visualizzazione dei sistemi di area vasta capaci di produrre crescita e sviluppo, è il rischio per alcune Regioni di perdita di finanziamento comunitari. E' il caso della Liguria le cui iniziative per una riconsiderazione dei criteri da applicare non ha ottenuto positiva risposta e risulta oggi affidata ad un ricorso in sede di giurisdizione amministrativa.

3. Finanziamento dello sviluppo economico tramite i fondi strutturali.

Considerazioni di insieme sull'attuazione degli interventi

A fronte del descritto scenario di azioni e progettualità che attivamente ha coinvolto le iniziative regionali, merita particolare analisi l'azione svolta con riguardo al finanziamento e alla utilizzazione delle risorse rinvenienti dai fondi strutturali, i quali senza dubbio - con riferimento al periodo 1994/1999 - hanno costituito una importante fonte di alimentazione finanziaria per le Regioni.

In ordine a tale questione, l'esigenza di considerazioni di insieme, rispetto agli specifici interventi di settore, consegue alle caratteristiche progettuali della programmazione dei QCS ove con riguardo ai singoli assi sono previsti finanziamenti attribuibili a diversi fondi strutturali e che tagliano trasversalmente i vari settori di intervento nei quali si scompone la articolazione di bilancio e la conseguente allocazione delle risorse.

Nell'ambito dei cinque obiettivi di sviluppo cui offrono sostegno i fondi strutturali, peso percentualmente prevalente per le Regioni del Nord assumono gli obiettivi 2, 3 e 4 cui affluiscono risorse dal FESR e dal FSE, mentre le Regioni del Sud ricevono risorse specialmentne nel quadro dell'obiettivo 1.

A riguardo della programmazione operativa, l'analisi relativa al piano finanziario degli interventi strutturali 1994-1999 evidenzia alla data di fine giugno 1999 alcune variazioni rispetto al quadro di fine '88 in conseguenza sia delle difficoltà insorte al pieno utilizzo delle risorse, sia a seguito delle decisioni definitive sul contributo di solidarietà per le Regioni terremotate Umbria e Marche [obiettivo 5b].

La seguente tabella espone la dotazione finanziaria complessiva al 30 giugno 1999 con distinta considerazione dei contributi comunitari, nazionali, privati e con riferimento ai vari obiettivi prioritari e alle iniziative comunitarie.

TAB 36/REG

PIANO FINANZIARIO INTERVENTI STRUTTURALI - ANNI 1994/1999				
RIPARTIZIONE PER OBIETTIVO				
(in milioni di EURO)				

OBIETTIVI	COSTO TOTALE	CONTRIBUTI		
		COMUNITARI	NAZIONALI	PRIVATI
Obiettivo 1	31.166,4	15.254,7	10.718,5	5.193,2
Obiettivo 2	4.348,3	1.463,7	2.384,3	500,3
Obiettivo 3	3.046,5	1.369,6	1.660,8	16,1
Obiettivo 4	921,1	414,6	350,8	155,7
Obiettivo 5a - FEOGA	2.323,1	680,2	1.137,6	505,3
Obiettivo 5a - SFOP	380,8	134,4	88,2	158,2
Obiettivo 5b	5.260,2	1.275,1	1.664,1	2.321,0
Totale obiettivi	47.446,4	20.592,3	18.004,3	8.849,8
Iniziative comunitarie	4.403,4	1.842,5	1.476,4	1.084,5
TOTALE	51.849,8	22.434,8	19.480,7	9.934,3

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
RGS, IGRUE aggiornato al 30.6.1999

I suesposti dati evidenziano una dotazione complessiva di 51.849,8 milioni Euro, pari a circa 100.395 miliardi. Oltre la metà delle risorse è diretta a finanziare gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno [obiettivo 1]. Per una analisi di maggiore dettaglio, è bene precisare come nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 dell'obiettivo 1 siano compresi programmi operativi in gestione alle Regioni del Mezzogiorno le cui specifiche linee di intervento [misure, sottoprogrammi sono finalizzate anche al raggiungimento degli obiettivi 2, 3 e 5a.

La seguente tabella offre poi una rappresentazione analitica delle risorse destinate ai singoli obiettivi prioritari di sviluppo con disaggregazione per ciascuna Regione.

La quota nazionale è comprensiva sia del finanziamento pubblico che di quello privato. Quanto alla gestione Mezzogiorno, le risorse seppure riferibili al QCS '94-'99 dell'obiettivo 1 sono suddivise in senso funzionale con specifico riguardo alle finalizzazioni impresse alle misure e ai sottoprogrammi.

TAB 37/REG

PIANO FINANZIARIO INTERVENTI STRUTTURALI - ANNI 1994/1999												
RIPARTIZIONE PER AGGREGATI GEOGRAFICI (situazione al 30 giugno 1999)												
(in milioni di EURO)												
Aree d'intervento	1		2		3		4		5a		5b	
	UE	NAZ	UE	NAZ	UE	NAZ	UE	NAZ	UE	NAZ	UE	Totale
Mezzogiorno:	12.513,4	14.415,2	-	-	1.627,8	543,8	231,0	81,4	882,5	871,3	-	31.166,4
Abruzzo (94-96)	198,0	253,0	-	-	28,3	9,5	5,0	1,7	28,1	28,0	-	551,6
Basilicata	438,6	450,4	-	-	133,6	44,5	7,3	2,4	89,3	68,9	-	1.235,0
Calabria	681,8	944,2	-	-	121,4	40,5	8,9	3,0	58,3	58,3	-	1.916,4
Campania	1.130,3	1.513,5	-	-	161,8	53,9	43,6	14,5	75,7	85,1	-	3.078,4
Molise	223,3	209,0	-	-	24,9	8,3	6,8	2,3	37,0	25,6	-	537,2
Puglia	896,8	1.230,1	-	-	174,6	58,2	28,9	9,6	114,9	159,1	-	2.672,2
Sardegna	717,4	734,9	-	-	137,0	45,7	21,1	7,0	91,6	57,0	-	1.811,7
Sicilia	1.068,9	1.333,1	-	-	315,1	106,3	16,5	9,8	144,6	146,3	-	3.140,6
Multiregionali e A.T.	7.158,3	7.747,0	-	-	511,1	176,9	92,9	31,1	243,0	243,0	-	16.223,3
Centro Nord:	-	-	1.463,7	2.884,6	1.369,6	1.676,9	414,6	506,5	814,6	1.889,3	1.275,1	16.280,0
Abruzzo (97-99)	-	-	-	-	21,2	25,9	3,9	4,8	2,9	11,7	-	70,4
P.A. Bolzano	-	-	-	-	24,5	29,9	12,2	14,9	10,0	39,1	37,2	281,0
Emilia Romagna	-	-	21,8	42,5	190,5	232,9	72,2	88,2	26,9	107,7	47,5	1.036,4
Friuli Venezia Giulia	-	-	53,3	115,7	53,4	65,2	16,0	19,6	3,9	13,1	36,5	553,6
Lazio	-	-	122,9	177,3	122,3	149,4	28,1	34,3	8,7	26,1	124,4	1.048,8
Liguria	-	-	178,8	275,5	42,3	51,7	13,3	16,2	2,5	6,1	29,4	691,0
Lombardia	-	-	48,1	87,8	175,1	214,0	72,2	88,2	27,8	109,2	32,2	981,0
Marche	-	-	37,2	57,9	36,8	44,9	13,0	15,9	20,6	58,7	227,2	928,1
Piemonte	-	-	398,5	826,9	126,9	155,2	48,0	58,6	16,4	71,1	69,0	1.981,3
Toscana	-	-	236,0	553,4	65,6	80,2	22,7	27,8	11,1	46,1	111,5	1.543,6
P.A. Trento	-	-	-	-	31,2	38,2	9,6	11,7	11,5	42,6	17,2	200,8
Umbria	-	-	62,3	76,5	30,5	37,2	9,3	11,4	4,5	17,5	384,5	1.238,3
Valle d'Aosta	-	-	14,1	18,0	12,4	18,3	3,7	4,5	0,2	0,5	4,3	86,0
Veneto	-	-	126,0	220,1	108,3	132,4	41,6	50,8	15,3	60,4	113,5	1.292,2
Ministero Industria	-	-	164,7	433,0	-	-	-	-	-	-	40,7	1.577,3
Multiregionali	-	-	-	-	328,6	401,5	48,8	59,6	652,3	1.279,4	-	2.770,2
TOTALE	12.513,4	14.415,2	1.463,7	2.884,6	2.997,4	2.220,7	645,6	587,9	1.697,1	2.760,6	1.275,1	47.446,4
												3.985,1

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE

Pur con questa più precisa diversificazione funzionale delle azioni rispetto agli obiettivi, resta la netta prevalenza degli interventi riconducibili all'obiettivo 1 [56,8%] mentre la composizione degli altri segna le seguenti misure percentuali: ob 2 [9,1%], ob 3 [11%], ob 4 [2,6% di cui il 25,3% nel Mezzogiorno], ob Sa [9,4% di cui 39,3% nel Mezzogiorno], ob Sb [11,1%].

A fronte dei suddetti dati relativi al finanziamento, si pongono le attività di attuazione degli interventi. Da dire a riguardo che l'anno 1999 rappresenta la fase finale del periodo di programmazione [1994-1999]. Specie gli ultimi anni assumono per il nostro paese, notevole rilievo in virtù del recupero rispetto all'avvio lento delle fase iniziale.

L'esame del primo semestre '99 offre la possibilità di un apprezzabile approccio per la valutazione dei risultati raggiunti nella realizzazione degli interventi cofinanziati.

La situazione complessiva, descritta nella tabella che segue [TAB. 38/REG], depone per impegni al 30 giugno 1999 complessivamente pari all'84,9% del costo totale, mentre al 50,4% ascendono i pagamenti. Quanto ai singoli obiettivi, a distinguersi per la buona percentuale di realizzazione è l'obiettivo 3 con pagamenti superiori al 60%, seguito dall'obiettivo 1 con la percentuale di pagamenti pari al 57,3% e dall'obiettivo 4 con il 50,4%. Con riguardo all'obiettivo 2, va precisato che i pagamenti ammontano al 44,9% relativamente al costo complessivo, riferito alle due fasi nelle quali è suddiviso il periodo di programmazione, la prima delle quali ha tuttavia realizzato pagamenti per l'88,3%, mentre la seconda è rimasta alla percentuale del 18,6%. Difficoltà si sono riscontrate per le politiche agricole e lo sviluppo della pesca, di cui agli obiettivi 5a e 5b, con percentuali di pagamento rispettivamente pari al 41,5% e al 41,3%.

TAB 38/REG

INTERVENTI STRUTTURALI - PERIODO 1994/1999					
ATTUAZIONE FINANZIARIA PER OBIETTIVO (situazione al 30 giugno 1999)					
(in milioni di EURO)					

OBIETTIVI	COSTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI COSTO	PAGAMENTI COSTO
Obiettivo 1	31.166,4	28.608,1	17.844,1	91,8	57,3
Obiettivo 2 (1994/1996)	1.642,6	1.613,9	1.451,1	98,3	88,3
Obiettivo 2 (1997/1999)	2.705,7	1.724,3	503,3	63,7	18,6
Obiettivo 3	3.046,5	2.760,7	1.864,9	90,6	61,2
Obiettivo 4	921,1	839,9	464,3	91,2	50,4
Obiettivo 5a - FEOGA	2.323,1	1.734,7	1.054,8	74,7	45,4
Obiettivo 5a - SFOP	380,8	193,4	66,8	50,8	17,5
Obiettivo 5b	5.260,2	3.733,7	2.174,6	71,0	41,3
Totale obiettivi	47.446,4	41.208,7	25.423,9	86,9	53,6
Iniziative comunitarie	4.403,4	2.826,3	721,2	64,2	16,4
TOTALE	51.849,8	44.035,0	26.145,1	84,9	50,4

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE.

3.1. *L'attuazione degli interventi dell'obiettivo 1*

Alla realizzazione degli interventi dell'obiettivo 1 partecipano tutti i Fondi strutturali. Prevale tuttavia il contributo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale [FESR] le cui finalità meglio si conciliano con le esigenze di sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno. Il Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 ha individuato per tale obiettivo le linee strategiche e gli assi sui quali concentrare le risorse e che attengono a settori importanti, quali: comunicazioni [trasporti e telecomunicazioni: 14,5%]; industria, artigianato e servizi alle imprese [25%]; agricoltura [15,7%]; valorizzazione risorse umane [14,9%], infrastrutture di supporto ad attività economiche [21,8%], turismo [5,8%]. Con riguardo alle grandi opere infrastrutturali a carattere interregionale, sono stati predisposti programmi di ampio respiro [multiregionali] nei settori dei trasporti, della ricerca, dell'industria, dell'agricoltura, la cui gestione è affidata alle Amministrazioni centrali competenti per settore. A differenza dei programmi regionali che operano nell'ambito dello sviluppo di realtà locali, i programmi multiregionali sono mirati a specifici settori il cui sviluppo interagisce sulle singole realtà regionali.

I programmi multiregionali sono, nel complesso, particolarmente dinamici quanto ad attuazione finanziaria con un impegnato sul costo pari al 94,7%% e pagamenti pari al 61,0%. Divergono tuttavia le situazioni riferibili alla gestione delle singole amministrazioni.

La seguente tabella riporta i dati aggiornati al 30 giugno 1999 relativi agli importi movimentati dalle amministrazioni centrali responsabili.

TAB 39/REG

OBIETTIVO 1 - PERIODO 1994-1999						
ATTUAZIONE FINANZIARIA PROGRAMMI MULTIREGIONALI (situazione al 30 giugno 1999)						
(in milioni di EURO)						
INTERVENTI	COSTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI/COSTO	PAGAMENTI/COSTO	
Ministero Affari esteri	37,3	25,9	23,3	69,4	62,5	
Ministero Politiche agricole	359,6	338,9	139,3	94,2	38,7	
Direzione Generale Pesca	477,8	333,9	177,8	69,9	37,2	
Ministero Ambiente	107,1	97,9	42,5	91,4	39,7	
Ministero Tesoro, bilancio e P.E.	354,3	124,5	124,5	35,1	35,1	
Ministero Industria	6.204,5	5.870,1	5.250,1	94,6	84,6	
Ministero Interni	190,5	169,8	15,9	89,1	8,3	
Ministero Lavoro	836,2	793,4	254,0	94,9	30,4	
Ministero Lavori pubblici	2.150,1	2.563,9	597,3	119,2	27,8	
Ministero Pubblica istruzione	531,8	541,1	370,4	101,7	69,7	
Ministero Comunicazioni	1.154,6	1.186,5	876,9	102,8	75,9	
Ministero Trasporti	2.091,6	2.029,5	1.115,0	97,0	53,3	
Presidenza Consiglio - Dip. Turismo	268,0	244,7	75,3	91,3	28,1	
Ministero Università e ricerca	1.307,8	900,0	770,0	68,8	58,9	
Presidenza Consiglio Ministri	120,3	120,8	39,0	100,4	32,4	
TOTALE	16.191,5	15.340,9	9.871,3	94,7	61,0	

SOURCE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE.

Il confronto riferito ai pagamenti espone capacità di realizzazioni con pagamenti/costo sopra media: Industria [84,6%], Comunicazioni [75,9%], Pubblica istruzione [69,7%] a fronte di traguardi assai meno lusinghieri, al di sotto della media: Turismo [28,1%], Lavori pubblici [27,8%], Lavoro [30,4%], Agricoltura [38,7%].

Il buon risultato riferibile all'Industria è meritevole di particolare attenzione, dal momento che nella relativa gestione rientra il programma "industria e servizi alle imprese" recante misure significative [5.591 milioni Euro] per la soluzione delle problematiche del settore, specie a livello di piccole e medie imprese, in favore delle quali vengono attivati aiuti cospicui che assorbono il 74,3% del finanziamento pubblico disponibile.

I *programmi regionali* assorbono finanziamenti complessivamente pari a 14.943,1 milioni di Euro, la cui composizione assegna 7.229,4 milioni al contributo comunitario, 5.042,1 al cofinanziamento nazionale e 2.671,6 alla partecipazione privata.

Le seguenti tabelle descrivono il piano finanziario obiettivo 1, riferito ai programmi delle singole Regioni del Mezzogiorno con ripartizione dei finanziamento secondo la fonte [comunitaria, nazionale o privata] e con i dati relativi alla attuazione in termini di impegni e pagamenti.

TAB 40/REG

OBIETTIVO 1 - PERIODO 1994/1999			
INTERVENTI A TITOLARITA' REGIONALE			
(in milioni di EURO)			

PROGRAMMI REGIONALI	COSTO TOTALE	CONTRIBUTI		
		COMUNITARI	NAZIONALE	PRIVATI
Abruzzo	551,6	259,4	205,7	86,5
Basilicata	1.235,0	668,8	409,0	157,2
Calabria	1.916,4	870,4	593,4	452,6
Campania	3.078,4	1.411,4	1.016,8	650,2
Molise	537,2	292,0	184,8	60,4
Puglia	2.672,2	1.215,2	853,2	603,8
Sardegna	1.811,7	967,1	631,1	213,5
Sicilia	3.140,6	1.545,1	1.148,1	447,4
TOTALE	14.943,1	7.329,4	5.042,1	2.671,6

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

ROS, IGRUE aggiornamento al 30 giugno 1999

TAB 41/REG

OBIETTIVO 1 - PERIODO 1994/1999			
ATTUAZIONE FINANZIARIA PROGRAMMI REGIONALI			
(situazione al 30 giugno 1999)			
(in milioni di EURO)			

INTERVENTI	COSTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI /COSTO	PAGAMENTI /COSTO
Abruzzo	551,6	578,4	341,0	104,9	61,8
Basilicata	1.235,0	1.367,3	797,0	110,7	64,5
Calabria	1.916,4	2.357,9	1.145,8		
Campania	3.078,4	2.430,4	1.630,3	79,0	53,0
Molise	537,2	657,9	373,2	122,5	69,5
Puglia	2.672,2	1.857,2	1.188,5	69,5	44,5
Sardegna	1.811,7	1.609,6	1.089,2	88,8	60,1
Sicilia	3.140,6	2.406,4	1.407,5	76,6	44,8
TOTALE	14.943,1	13.465,1	7.972,5	88,8	53,4

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica -

RGS, IGRUE

I suesposti dati confermano Sicilia, Campania e Puglia come le Regioni che maggiormente assorbono finanziamento nell'ambito dell'obiettivo 1, cui non corrisponde altrettanta *performance* quanto a grado di attuazione degli interventi e utilizzazione dei fondi a disposizione. A fronte del dato medio realizzato dalle Regioni dell'obiettivo 1 per impegni e pagamenti rispetto al costo [88,8% e 53,4%], Sicilia, Campania e Puglia espongono parametri inferiori. Buoni invece i risultati di Molise e Basilicata.

3.2. *L'attuazione degli interventi dell'obiettivo 2*

Sino alla riprogettazione per il 2000-2006, l'obiettivo 2, ha avuto la funzione del finanziamento delle azioni di riconversione nelle aree industriali in crisi. Da notare che le risorse comunitarie in suo favore attivano un ammontare di spesa nazionale pubblica e di investimenti complessivi proporzionalmente più elevato rispetto agli altri obiettivi a causa della particolare misura di aiuto alle piccole e medie imprese industriali, cui l'Unione Europea contribuisce con il 25% della quota pubblica, richiedendo per il restante 75% l'intervento dello Stato. Va poi aggiunto che le misure di aiuto alle imprese, comprese in tutti i DOCUP, sono gestite dal Ministero industria, commercio, artigianato [MICA].

L'obiettivo 2 è finanziato con un programma plurifondo per il quale le risorse provengono sia dal FESR sia dal FSE e integrato da consistente quota di cofinanziamento nazionale, pubblico e privato.

Da dire poi che, per la particolare rapidità nella modificazione delle problematiche legate alla riconversione industriale, sin dal 1988 i regolamenti comunitari hanno previsto una durata della programmazione pari a tre anni; tant'è che a seguito delle modifiche normative del 1993 [reg. 2083/93 segg.] sono state definite due fasi di programmazione 1994-1996 e 1997-1999, con possibilità di revisione e adeguamento delle zone ammesse. Va pure considerato che, quanto alla prima fase, il termine per l'assunzione degli impegni scadeva a fine 1996 mentre per i pagamenti era fissata la data ultima del 31 dicembre 1998 salvo che per alcuni interventi slittati a fine 1999.

La seguente tabella espone il piano finanziario degli interventi complessivamente riferito al periodo 1994-1999 e con distinta considerazione alle due fasi di

programmazione relative al triennio 1994-1996 e 1997-1999. Quanto a questa, va ricordato che nel mese di luglio 1998 con decisione comunitaria sono stati modificati i piani relativi a questi DOCUP con tagli di programmi che hanno liberato risorse da destinare al contributo di solidarietà per Umbria e Marche colpite da grave calamità naturale. Le riduzioni hanno interessato Piemonte, Veneto, Liguria, Lazio e Toscana.

Va detto poi che ciascun DOCUP comprende, oltre ai programmi a titolarità delle Regioni del Centro-Nord, azioni specifiche rivolte allo sviluppo delle piccole e medie imprese industriali, la cui gestione è affidata al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, le quali nella seguente tabella sono raggruppate in corrispondenza dell'amministrazione titolare.

TAB 42/REG

OBIETTIVO 2 - PERIODO 1994/1999
PIANO FINANZIARIO INTERVENTI STRUTTURALI (situazione al 30 giugno 1999)

(in milioni di EURO)

PROGRAMMI	PERIODO 1994/1996				PERIODO 1997/1999				TOTALE			
	COSTO TOTALE	CONTRIBUTI			COSTO TOTALE	CONTRIBUTI			COSTO TOTALE	CONTRIBUTI		
		COMUNITARI	NAZIONALI	PRIVATI		COMUNITARI	NAZIONALI	PRIVATI		COMUNITARI	NAZIONALI	PRIVATI
Emilia Romagna	31,3	10,0	17,2	4,1	33,0	11,8	18,6	2,6	64,3	21,8	35,8	6,7
Friuli Venezia Giulia	59,0	14,1	42,3	2,6	110,0	39,2	67,8	3,0	169,0	53,3	110,1	5,6
Lazio	139,7	53,9	67,3	18,5	160,5	69,0	83,0	8,5	300,2	122,9	150,3	27,0
Liguria	187,1	73,9	90,7	22,5	267,2	104,9	137,2	25,1	454,3	178,8	227,9	47,6
Lombardia	59,7	17,7	30,8	11,2	76,2	30,4	44,5	1,3	135,9	48,1	75,3	12,5
Marche	21,2	9,6	10,9	0,7	73,9	27,6	38,4	7,9	95,1	37,2	49,3	8,6
Piemonte	379,0	124,9	172,4	81,7	846,4	273,6	440,9	131,9	1.225,4	398,5	613,3	213,6
Toscana	344,9	97,1	198,1	49,7	444,5	138,9	206,5	99,1	789,4	236,0	404,6	148,8
Umbria	33,3	15,8	17,5	0,0	105,5	46,5	55,0	4,0	138,8	62,3	72,5	4,0
Valle d'Aosta	1,7	0,6	0,8	0,3	30,4	13,5	16,3	0,6	32,1	14,1	17,1	0,9
Veneto	128,4	42,1	75,7	10,6	217,7	83,9	119,4	14,4	346,1	126,0	195,1	25,0
Ministero Industria	257,3	64,3	193,0	0,0	340,4	100,4	240,0	0,0	597,7	164,7	433,0	0,0
TOTALE	1.642,6	524,0	916,7	201,9	2.705,7	939,7	1.467,6	298,4	4.348,3	1.463,7	2.384,3	33,7

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE

Il quadro delle risorse pone al primo posto il Piemonte che, specie nella seconda fase di programmazione, si assicura la percentuale maggiore dei finanziamenti [31,3%; 28,1% per entrambe le fasi]. Elevata, anche se percentualmente minore, la partecipazione della Toscana [nel complesso 18,1%] come pure quella della Liguria [10,4%].

A fronte dei finanziamenti è interessante esaminare lo stato di attuazione dei programmi. Nelle seguenti tabelle sono i relativi dati riferiti come per i finanziamenti - sia all'intero periodo 1994-1999 sia, con distinta considerazione, alle due fasi di programmazione 1994-1996 e 1997-1999.

TAB.43/REG

OBIETTIVO 2 - PERIODO 1994/1999
ATTUAZIONE FINANZIARIA PER DOCUP (situazione al 30 giugno 1999)

(in milioni di Litri)

DOCUP	PERIODO 1994/1996				PERIODO 1997/1999				TOTALE			
	COSTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI /COSTO	PAGAMENTI /COSTO	COSTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI /COSTO	PAGAMENTI /COSTO	COSTO TOTALE	IMPEGNI
Emilia Romagna	31,3	31,1	29,5	99,4	94,2	32,9	24,4	6,1	74,2	18,5	64,2	55,5
Friuli Venezia Giulia	59,0	59,2	56,7	100,3	96,1	110,1	63,1	6,2	57,3	5,6	169,1	122,3
Lazio	139,7	145,8	119,9	104,4	85,8	160,5	28,5	0,7	17,8	0,4	300,2	174,3
Liguria	187,1	189,8	169,8	101,4	90,8	267,2	192,6	52,7	72,1	19,7	454,3	382,4
Lombardia	59,7	56,9	47,0	95,3	78,7	76,2	42,9	9,2	56,3	12,1	135,9	99,8
Marche	21,2	20,3	20,3	95,8	95,8	73,9	45,0	10,3	60,9	13,9	95,1	65,3
Piemonte	379,0	379,2	309,6	100,1	81,7	846,4	475,0	223,1	56,1	26,4	1.225,4	854,2
Toscana	344,9	332,8	325,1	96,5	94,3	444,5	295,9	90,1	66,6	20,3	789,4	628,7
Umbria	33,3	32,0	29,5	96,1	88,6	105,5	63,0	18,1	59,7	17,2	138,8	95,0
Valle d'Aosta	1,7	1,7	1,6	100,0	94,1	30,4	26,7	2,8	87,8	9,2	32,1	28,4
Veneto	128,4	116,4	109,7	90,7	85,4	217,7	216,7	33,3	99,5	15,3	346,1	333,1
Ministero Industria	257,3	248,7	232,4	96,7	90,3	340,4	250,5	50,7	73,6	14,9	597,7	499,2
TOTALE	1.642,6	1.613,9	1.451,1	98,3	89,9	2.705,7	1.724,3	503,3	63,7	29,2	4.348,3	3.338,2
											1.954,4	76,8
												44,9

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGIS, IGRUE.

A fronte del costo complessivo previsto a livello nazionale per le due fasi di programmazione 1994-1999 [4.348 milioni Euro, gli impegni hanno segnato a fine giugno 1999 la percentuale del 76,8% e i pagamenti quella del 44,9%. Sopra media sono: Emilia Romagna con una percentuale di pagamenti rispetto al costo del 55,5%, seguita dalla Toscana [52,6%] e dalla Liguria [49%].

Quanto ai due distinti periodi di programmazione, il quadro finanziario si attesta rispettivamente a 1.642,6 milioni di Euro e 2.705,7 milioni ECU.

La fine del I° semestre 1999 rappresenta un importante momento per la verifica dell'attuazione della *prima fase di programmazione* dell'obiettivo 2, in considerazione dei termini ormai esauriti per l'impegno delle risorse, mentre quanto ai pagamenti restano solo alcune modeste definizioni di spesa slittate a fine 1999.

Per quanto riguarda il quadro nazionale, comprensivo di tutte le Regioni dell'obiettivo 2, i dati disponibili [I^ Fase] depongono per un grado di realizzazione che, rispetto al costo del programma, rappresenta mediamente il 98,3% per gli impegni e l'88,3% per i pagamenti. Fra le Regioni a statuto ordinario si distinguono per capacità di pagamento. Marche [95,8%], Toscana [94,3%], Emilia Romagna [94,2%], Liguria [90,8%], Umbria [88,6%]. Sotto media, per i pagamenti, Lazio [85,8], Lombardia [78,7%], Piemonte [81,7%] e Veneto [85,4%]. Buona la *performance* delle Regioni speciali: Friuli e Valle d'Aosta con il 96,1% e il 94,1%.

3.3. L'attuazione con riferimento agli obiettivi 3 e 4

Rispetto al precedente periodo di programmazione, la disciplina dei fondi strutturali ha ricompreso nell'obiettivo 3, oltre alle azioni di lotta alla disoccupazione di lunga durata, anche le iniziative volte a facilitare l'inserimento professionale dei giovani e delle persone minacciate da esclusione dal mercato del lavoro, le quali erano in precedenza di pertinenza dell'obiettivo 4.

Quanto a questo, nel quadro dei nuovi compiti disegnati dal Trattato di Maastricht per il Fondo sociale europeo, sono state definite nuove finalità per garantire livelli di risposta adeguati alle trasformazioni in atto nel settore industriale e alla evoluzione dei sistemi di produzione nel contesto europeo.

I contributi destinati agli obiettivi 3 e 4, tramite il FSE e i cofinanziamenti nazionali, sono stati finalizzati a scelte strategiche destinate ad operare sulla struttura della domanda e dell'offerta di lavoro per creare mediante l'azione formativa le condizioni per il superamento degli squilibri qualitativi esistenti [in questo senso v. Libro bianco della Commissione europea su "Crescita, Competitività, e Occupazione"]. Il collegamento fra i centri di formazione-qualificazione e i servizi di monitoraggio del mercato del lavoro per la gestione integrata delle politiche del lavoro sono momento centrale per le realizzazioni strategiche.

Nell'ambito degli obiettivi 3 e 4 la programmazione delle risorse è stata predisposta per tener conto, in primo luogo, della particolare situazione del Mezzogiorno nel cui QCS dell'obiettivo 1 sono già comprese le priorità degli obiettivi 3 e 4. Per le Regioni del Centro-Nord le priorità dell'obiettivo 3 hanno formato oggetto di specifico QCS cui hanno fatto seguito corrispondenti programmi operativi regionali e multiregionali; per l'obiettivo 4 è stato definito un DOCUP suddiviso in sottoprogrammi per ciascuna Regione e interventi multiregionali.

Va pure evidenziato come, con riguardo al FSE, siano stati rivisti recentemente alcuni elementi da porre a base dell'allineamento dei dati finanziari, fra cui la definizione di beneficiario finale e il periodo di eligibilità delle spese.

Ciò posto, le seguenti tabelle espongono con distinta analisi i dati relativi al finanziamento e all'attuazione finanziaria dei due obiettivi 3 e 4, ove impegni e pagamenti sono posti a raffronto con il costo degli interventi programmati.

TAB 44/REG

OGGETTIVI 3 E 4 - ANNI 1994/1999 PROGRAMMI REGIONALI
REGIONALI
PIANO FINANZIARIO INTERVENTI STRUTTURALI
 (in milioni di EURO)

PROGRAMMI REGIONALI	COSTO TOTALE	CONTRIBUTI		
		COMUNITARI	NAZIONALI	PRIVATI
Abruzzo	55,8	25,1	29,2	1,5
Emilia Romagna	81,5	36,7	40,1	4,7
Friuli Venezia Giulia	583,8	262,7	289,7	31,4
Lazio	154,2	69,4	78,1	6,7
Liguria	334,1	150,4	173,5	10,2
Lombardia	123,5	55,6	63,1	4,8
Marche	549,5	247,3	274,6	27,6
P.A. Bolzano	110,6	49,8	56,2	4,6
P.A. Trento	388,7	174,9	191,6	22,2
Piemonte	196,3	88,3	99,9	8,1
Toscana	90,7	40,8	46,4	3,5
Umbria	88,4	39,8	44,4	4,2
Valle d'Aosta	38,9	16,1	18,3	4,5
Veneto	333,1	149,9	167,4	15,8
TOTALE	3.129,1	1.406,8	1.572,5	149,8

FONTE: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE aggiornato al 30 giugno 1999

TAB 45/REG

OGGETTIVO 3 - ANNI 1994/1999 PROGRAMMI REGIONALI
ATTUAZIONE FINANZIARIA (situazione al 30 giugno 1999)
 (in milioni di EURO)

OGGETTIVI	COSTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	DIFFERENZA COSTO	PAGAMENTI COSTO
Abruzzo	47,1	23,9	13,5	50,7	28,7
Emilia Romagna	423,4	426,0	349,3	100,6	82,5
Friuli Venezia Giulia	118,6	113,3	75,8	95,5	63,9
Lazio	271,7	239,2	156,3	88,0	57,5
Liguria	94,0	81,0	65,0	86,2	69,1
Lombardia	189,1	291,1	225,2	74,8	57,9
Marche	81,7	74,2	44,7	90,8	54,7
P.A. Bolzano	54,4	47,5	40,9	87,3	75,2
P.A. Trento	69,4	87,6	62,9	126,2	90,6
Piemonte	282,1	251,6	242,5	89,2	86,0
Toscana	145,8	133,0	81,3	91,2	55,8
Umbria	67,7	39,1	37,9	57,8	56,0
Valle d'Aosta	30,7	32,3	19,3	105,2	62,9
Veneto	240,7	197,0	164,4	79,8	68,3
TOTALE	2.316,4	2.031,8	1.579,0	87,7	68,2

FONTE: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE

TAB 46/REG

OGGETTIVO 4 - ANNI 1994/1999 PROGRAMMI REGIONALI
ATTUAZIONE FINANZIARIA (situazione al 30 giugno 1999)
 (in milioni di EURO)

OGGETTIVI	COSTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	DIFFERENZA COSTO	PAGAMENTI COSTO
Abruzzo	8,7	4,6	0,8	52,9	9,2
Emilia Romagna	160,5	156,8	81,5	97,7	52,0
Friuli Venezia Giulia	35,6	27,9	17,3	78,4	48,6
Lazio	62,4	56,6	8,5	90,7	13,6
Liguria	29,5	21,5	9,9	72,9	33,6
Lombardia	160,3	148,1	95,3	92,4	59,5
Marche	28,9	22,8	8,9	78,9	10,8
P.A. Bolzano	27,1	22,5	19,9	83,0	73,4
P.A. Trento	21,3	35,8	19,4	168,1	91,1
Piemonte	106,6	97,5	67,6	91,5	63,4
Toscana	50,5	47,5	20,4	94,1	40,4
Umbria	20,7	8,3	8,3	40,1	40,1
Valle d'Aosta	8,2	8,5	4,6	103,7	56,1
Veneto	92,4	79,7	45,4	86,3	49,1
TOTALE	812,7	738,1	409,8	90,8	50,4

FONTE: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE

La maggiore partecipazione al finanziamento è riscontrabile per Emilia Romagna e Lombardia che nel totale dei due obiettivi si assegnano rispettivamente 583,9 e 549,4 milioni di Euro. Seguono Piemonte e Lazio con un costo totale per entrambi gli obiettivi di 388,7 e 334,1 milioni di Euro.

A fronte di questi finanziamenti le realizzazioni migliori sono quelle del Piemonte e dell'Emilia Romagna i cui pagamenti si collocano nella somma dei due obiettivi rispettivamente al 79,8% e al 74,1% del costo; percentuali che superano e non di poco la media nazionale del 63,6%. Al di sotto di questa media sono i parametri riferibili alla Lombardia [58,3%] e specialmente al Lazio [49,3%]. In difficoltà anche le Marche [48,5%], mentre l'Abruzzo, con la percentuale del 25,6%, sconta il tardivo ingresso in entrambi gli obiettivi.

3.4. Segue: gli obiettivi 5a e 5b

Nell'ambito dell'*Obiettivo 5a* ricadono gli interventi finanziati dal FEOGA Orientamento e dallo SFOP. Il finanziamento del primo dei due fondi concerne programmi sia multiregionali che regionali in applicazione di una serie di regolamenti comunitari finalizzati ai piani di sviluppo delle aziende agricole o dell'agroindustria; lo SFOP, è invece solo multiregionale.

A fine giugno 1999 le risorse assegnate all'obiettivo 5a dai due Fondi ammontano a 2.703 milioni di Euro, suddivisi fra FEOGA [2.323,1 milioni Euro] e SFOP [380,8 milioni Euro].

Le azioni regionali finanziate dal FEOGA assorbono 772,2 milioni di Euro e sono comprese nell'approvazione di programmi operativi inquadrati in due distinti Regolamenti comunitari: a) il Reg. CEE 866/'90 [modificato dal Reg. CE 951/'97] che interviene con azioni strutturali concernenti il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; b) il Reg. CEE 867/'90 [modificato dal Reg. CE 952/'97] che interessa i prodotti della silvicoltura.

La seguente tabella riporta i dati concernenti il costo totale dei programmi regionali, la ripartizione del finanziamento fra fondi comunitari, nazionali e privati, l'ammontare complessivo degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati nel periodo di gestione sino al 30 giugno 1999, riferiti a ciascuna Regione.

TAB 47/REG

OBIETTIVO 5a - FEOGA - PERIODO 1994/1999	
PIANO FINANZIARIO INTERVENTI STRUTTURALI	
(in milioni di EURO)	

FONDI	COSTO TOTALE	CONTRIBUTI	
		COMUNITARI	NAZIONALI PRIVATI
Abruzzo	14,6	2,9	3,6 8,1
P.A. Bolzano	49,1	10,0	10,0 29,1
Emilia Romagna	134,6	26,9	26,9 80,8
Friuli Venezia Giulia	17,0	3,9	3,7 9,4
Lazio	34,8	8,7	8,7 17,4
Liguria	8,6	2,5	2,2 3,9
Lombardia	137,0	27,8	27,6 81,6
Marche	79,3	20,6	19,8 38,9
Piemonte	87,5	16,4	15,8 55,3
Toscana	57,2	11,1	11,1 35,0
P.A. Trento	54,1	11,5	11,7 30,9
Umbria	22,0	4,5	4,5 13,0
Valle d'Aosta	0,7	0,2	0,2 0,3
Veneto	75,7	15,3	15,3 45,1
TOTALE	772,2	162,3	161,1 448,8

SOURCE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE aggiornamento al 30 giugno 1999
 N.B. regolamenti n. 951/97 e 867/90 per tutte le regioni ad esclusione dell'Abruzzo e Emilia Romagna che hanno solo il 951/97 e la Valle d'Aosta ha il 867/90

TAB 48/REG

OBIETTIVO 5a - FEOGA - PERIODO 1994/1999	
ATTUAZIONE FINANZIARIA PROGRAMMI REGIONALI	
(situazione al 30 giugno 1999)	
(in milioni di EURO)	

PROGRAMMI	COSTO TOTALE	INPEGNI	PAGAMENTI	INPEGNI/COSTO	PAGAMENTI/COSTO
Abruzzo	14,6	0,0	0,0	0,0	0,0
P.A. Bolzano	49,1	49,8	19,4	101,4	39,5
Emilia Romagna	134,6	51,7	37,4	38,4	27,8
Friuli Venezia Giulia	17,0	3,5	0,8	20,6	4,7
Lazio	34,8	3,1	1,0	8,9	2,9
Liguria	8,6	8,4	0,6	97,7	7,0
Lombardia	137,0	132,1	34,0	96,4	24,8
Marche	79,3	59,7	19,6	75,3	24,7
Piemonte	87,5	24,6	8,5	28,1	9,7
Toscana	57,2	58,8	3,8	102,8	6,6
P.A. Trento	54,1	41,1	20,8	76,0	38,4
Umbria	22,0	17,9	5,9	81,4	26,8
Valle d'Aosta	0,7	0,7	0,1	100,0	14,3
Veneto	75,7	72,2	45,0	95,4	59,4
TOTALE	772,2	523,6	196,9	67,8	25,5

SOURCE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE

N.B. regolamenti n. 951/97 e 867/90 per tutte le regioni ad esclusione dell'Abruzzo e Emilia Romagna che hanno solo il 951/97 e la Valle d'Aosta ha il 867/90

I suesposti dati depongono per una attuazione poco soddisfacente se riferita alla percentuale dei pagamenti e soprattutto con riguardo ad alcune Regioni. A parte il caso dell'Abruzzo che oltre a nessun erogazione non assume nel periodo alcun impegno, si segnalano altresì i casi di Lazio, Toscana e Liguria con percentuali di pagamento rispetto al costo pari rispettivamente a 2,2%, 6,6%, 7,0%.

Fra le Regioni speciali, negative le realizzazioni in Friuli con la percentuale di pagamenti del 4,7%. Fra i migliori risultati, quello del Veneto con la percentuale di pagamenti pari al 59,4%.

L'Obiettivo 5b è specificamente rivolto alla promozione dello sviluppo rurale e alla riduzione dei divari esistenti tra le aree agricole più svantaggiate rispetto a quelle più prospere, specie mediante la valorizzazione delle potenzialità locali e la diversificazione delle attività economiche.

Le aree ammissibili ai finanziamenti dell'obiettivo 5b, oltre che caratterizzate da un basso livello di sviluppo economico, devono essere altresì caratterizzate da:

- i) tasso elevato di occupazione agricola, rispetto all'occupazione totale;
- ii) basso livello del reddito in agricoltura;
- iii) bassa densità di popolazione o tendenza verso il declino demografico.

Le zone dell'Italia interessate dall'obiettivo 5b si situano nelle Regioni del Centro-Nord e nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

I finanziamenti sono stati assegnati alle Regioni italiane sulla base di tredici DOCUP approvati dalla Commissione, tra le cui iniziative prioritarie figurano le seguenti:

- diversificazione e sviluppo delle attività agricole e dell'economia rurale;
- promozione di una nuova imprenditorialità extra agricola, soprattutto tramite il sostegno alle piccole e medie imprese e al settore artigianato;
- valorizzazione delle risorse umane e sviluppo dell'occupazione;
- salvaguardia e tutela dell'ambiente e dell'habitat naturale;
- promozione del turismo mediante il potenziamento delle strutture e delle capacità ricettive.

La tabella seguente riporta i dati relativi al piano finanziario relativo al periodo 1994-1999, con l'indicazione delle risorse comunitarie, nazionali e private a sostegno del costo complessivo e con la ripartizione delle assegnazioni a ciascuna Regione interessata al piano. Inoltre, ulteriori dati sono sul grado di attuazione riferibile a ciascuna realtà territoriale.

TAB 49/REG

OBIETTIVO 5b - PERIODO 1994/1999			
PIANO FINANZIARIO INTERVENTI STRUTTURALI			
(in milioni di EURO)			

FONDI	COSTO TOTALE	CONTRIBUTI	
		COMUNITARI	NAZIONALI PRIVATI
Bolzano	150,4	37,2	55,1 58,1
Emilia Romagna	253,7	47,5	58,8 147,4
Friuli Venezia Giulia	213,4	36,5	109,6 67,3
Lazio	379,7	124,4	172,3 83,0
Liguria	104,6	29,4	32,7 42,5
Lombardia	158,6	32,2	49,7 76,7
Marche	643,1	227,2	238,7 177,2
Piemonte	279,7	69,0	87,3 123,4
Toscana	500,7	111,5	180,6 208,6
Trento	56,0	17,2	24,4 14,4
Umbria	989,1	384,5	389,7 214,9
Valle d'Aosta	14,3	4,3	7,4 2,6
Veneto	537,3	113,5	150,4 273,4
Ministero Industria	979,6	40,7	107,4 831,5
TOTALE	5.260,2	1.275,1	1.664,1 2.321,0

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE; aggiornamento al 30 giugno 1999

TAB 50/REG

OBIETTIVO 5b - PERIODO 1994/1999			
ATTUAZIONE FINANZIARIA PER INTERVENTO			
(situazione al 30 giugno 1999)			
(in milioni di EURO)			

INTERVENTI	COSTO TOTALE	INFEZIONI	PAGAMENTI	INFEZIONI PAGAMENTI	
				ACOSTO	ACOSTO
Bolzano	150,4	130,4	86,3	86,7	57,4
Emilia Romagna	253,7	192,5	130,9	75,9	51,6
Friuli Venezia Giulia	213,4	210,8	124,0	98,8	58,1
Lazio	379,7	322,3	163,2	84,9	43,0
Liguria	104,6	113,3	72,0	108,3	68,8
Lombardia	158,6	172,7	94,7	108,9	59,7
Marche	643,1	241,2	117,0	37,5	18,2
Piemonte	279,7	257,2	158,9	92,0	56,8
Toscana	500,7	348,8	212,9	69,7	42,5
Trento	56,0	55,3	32,1	98,8	57,3
Umbria	989,1	292,2	158,7	29,5	16,0
Valle d'Aosta	14,3	13,5	6,1	94,4	42,7
Veneto	537,3	436,6	260,8	81,3	48,5
Ministero Industria	979,6	946,9	557,0	96,7	56,9
TOTALE	5.260,2	3.733,7	2.174,6	71,0	41,3

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS, IGRUE

Al netto degli interventi aggregati sul Ministero dell'industria, le azioni regionali si attestano su percentuali di impegno del 64,5% e di pagamento del 31,2%. A fronte dei quali risultati, assai positiva è la situazione della Liguria con una percentuale di pagamenti pari al 68,8%, seguita dal Piemonte [56,8%] e dalla Regioni speciali [Trento, Bolzano e Friuli [tra il 57% e il 58%]. Umbria e Marche risentono anche qui delle calamità gravi che le hanno interessate.

4. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme

Le tabelle seguenti riportano i dati riferiti a stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti di cassa rinvenienti dai dati di bilancio e rendiconto 1998, ove figurano cinque macro-aree nelle quali sono state ricomposte le spese per settori di intervento delle Regioni a statuto ordinario. L'analisi anche per il 1998 parte dall'esigenza di costruire un quadro di confronto interregionale che 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 riconducendo la parte non omogenea in un'unica macro-area denominata "altri settori".

Nel Volume degli allegati, per ciascuna Regione, la suddetta riclassificazione è esposta per gli anni 1994-1998 con maggiore articolazione.

Con queste precisazione è l'esame dei risultati di consuntivo sulla base delle seguenti tre tabelle. Per la Campania, che pur sollecitata non ha inviato il rendiconto '98, è stato necessario ai fini della ricomposizione dei totali riprodurre per stima i dati del 1997.

TAB. 51/REG

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1998

(in miliardi)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA													
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	I.G.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOI.	CAM. (1)	PUG.
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	543	1.339	458	522	508	398	264	273	710	204	133	1.509	403
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.831	1.454	489	642	1.055	771	527	514	2.050	545	107	815	347
- Agricoltura e foreste	882	824	264	94	682	397	287	337	340	208	80	329	276
- Industria e artigianato	752	399	71	351	181	193	169	91	107	117	9	347	67
- Turismo e commercio	127	95	134	32	191	144	65	51	186	30	18	120	21
- Altri interventi	70	136	0	165	1	37	7	35	1.417	300	0	19	1
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	1.949	3.705	2.825	833	1.993	1.711	554	720	4.912	515	101	3.530	659
- Trasporti e viabilità	805	1.552	1.446	254	656	469	83	169	1.457	295	35	941	357
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	287	291	1.187	119	287	64	52	64	490	91	24	1.165	258
- Edilizia	216	720	184	138	550	329	184	114	1.941	50	80	240	43
- Altri interventi	641	1.142	8	22	500	849	235	373	1.029	79	36	1.184	1
IV ^a SERVIZI SOCIALI	8.478	19.375	9.400	3.839	8.264	7.628	1.824	3.438	11.813	2.671	743	11.587	7.165
- Sanità e assistenza	8.478	18.847	9.400	3.757	8.264	7.540	1.690	3.314	11.539	2.635	743	11.502	7.070
- Altri interventi	0	528	0	82	2	88	174	124	274	36	0	85	95
V ^a CULTURA	619	1.066	288	178	510	332	190	154	1.740	458	65	563	342
- Formazione professionale	370	766	127	167	374	184	150	117	574	90	63	366	308
- Altri interventi	249	300	161	11	146	148	40	37	1.186	368	2	197	34
VI ^a ALTRI SETTORI	0	4.841	965	90	0	0	42	68	0	1.053	358	1.190	731
TOTALE SETTORI	13.420	31.780	14.405	5.804	12.342	10.840	3.401	5.167	21.245	5.446	1.507	19.194	9.667
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI (2)	1.507		1.727	582	2.493	3.283	1.463	455	0	218	31	1.163	59
TOTALE GENERALE	14.927	31.780	16.132	6.386	14.835	14.123	4.864	5.622	21.245	5.664	1.538	20.357	10.263

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.

(1) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)

(2) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1998, i dati riportati si riferiscono al rendiconto 1997

TAB 52/REG

REGIONI
I.A SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1998

(in miliardi)

IMPEGNI																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOI.	CAN.(*)	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	496	1.269	392	481	419	378	332	252	645	192	126	1.375	397	132	393	7.179
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.154	957	404	492	692	702	225	430	1.145	277	102	348	184	500	533	8.165
- Agricoltura e foreste	396	490	230	85	447	351	111	279	194	102	76	180	151	389	312	3.793
- Industria e artigianato	617	324	62	275	315	178	77	71	47	40	8	90	11	56	97	2.068
- Turismo e commercio	81	57	112	26	128	139	31	47	40	37	18	81	22	34	82	949
- Altri interventi	60	86	0	106	2	34	6	33	855	98	0	17	0	21	77	1.355
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	1.355	2.187	1.127	404	1.073	973	262	427	2.137	256	179	1.578	397	280	1.069	13.603
- Trasporti e viabilità	714	1.383	588	254	497	456	78	129	1.121	151	34	906	319	67	182	6.879
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	177	127	463	69	95	46	42	33	268	47	22	460	34	175	219	2.277
- Edilizia	149	460	69	63	235	54	61	31	45	30	86	38	43	16	122	1.502
- Altri interventi	315	217	7	18	246	317	81	234	703	28	37	174	1	22	546	2.946
IV ^a SERVIZI SOCIALI	8.255	18.199	8.393	3.657	8.117	7.462	1.761	3.101	10.107	2.261	711	10.472	6.505	968	3.571	93.595
- Sanità e assistenza	8.255	17.821	8.393	3.576	8.115	7.376	1.651	2.982	9.917	2.277	711	10.358	6.443	968	3.484	92.277
- Altri interventi	0	478	0	81	2	86	110	119	190	34	0	69	62	0	87	1.318
V ^a CULTURA	520	891	252	130	452	281	98	147	649	92	58	474	237	116	184	4.581
- Formazione professionale	285	613	107	119	315	148	64	211	352	30	55	299	229	3	113	2.843
- Altri interventi	235	278	145	11	137	133	34	36	297	62	37	175	8	113	71	1.738
VI ^a ALTRI SETTORI	0	2.546	739	86	0	0	41	6.520		585	358	661	542	258	261	12.597
TOTALE SETTORI	11.780	26.149	11.307	5.200	10.763	9.696	2.619	10.877	14.683	3.663	1.531	14.883	8.262	2.354	6.011	139.223
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI (*)	1.317	0	755	354	1.966	2.201	91	432	0	80	26	271	372	146	161	8.166
TOTALE GENERALE	13.097	26.149	12.062	5.604	12.713	11.897	2.710	11.309	14.683	3.743	1.560	15.154	8.634	2.400	6.172	147.887

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.

(*) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)

(**) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1998, i dati riportati si riferiscono al rendiconto 1997

TAB 53/REG

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

ANNO 1998

(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	448	1.216	336	249	373	385	218	304	600	168	224	2.222	344	119	375	4.619
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	712	832	325	223	548	641	188	226	394	231	63	238	366	395	431	5.743
- Agricoltura e foreste	283	448	214	34	350	339	83	101	128	127	39	145	254	231	279	3.055
- Industria e artigianato	293	190	49	126	113	157	86	59	30	40	18	34	58	22	72	1.347
- Turismo e commercio	93	30	62	26	85	111	10	34	26	37	6	59	54	20	58	711
- Altri interventi	43	144	0	47	0	55	9	32	210	27	0	0	0	22	22	611
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	882	2.243	918	374	922	883	219	399	2.891	239	74	1.250	833	124	1.083	12.443
- Trasporti e viabilità	443	1.392	529	267	591	455	77	130	1.264	155	40	804	538	60	182	6.927
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	132	122	306	34	98	56	21	35	137	21	10	406	130	43	232	1.783
- Edilizia	105	471	79	62	168	54	58	32	40	23	7	37	165	12	121	1.434
- Altri interventi	202	248	4	11	65	318	63	102	650	40	17	11	0	9	548	2.798
IV ^a SERVIZI LOCALI	8.939	18.228	8.511	3.651	8.132	6.801	1.796	3.043	10.736	2.340	827	9.255	7.727	841	3.540	94.267
- Sanità e assistenza	8.939	17.711	8.511	3.595	8.129	6.831	1.712	2.915	10.571	2.305	627	9.191	7.656	841	3.492	91.016
- Altri interventi	0	517	0	56	3	70	84	108	165	35	0	64	71	0	48	1.221
V ^a CULTURA	382	985	176	81	377	263	73	73	316	72	37	161	216	129	114	3.455
- Formazione professionale	241	754	76	71	240	107	44	45	120	17	33	34	208	2	52	2.144
- Altri interventi	141	231	100	10	137	156	29	28	196	55	4	127	8	127	62	1.411
VI ^a ALTRI SETTORI	0	55	182	70	0	0	41	42	0	435	163	439	542	208	283	2.650
TOTALE SETTORI	11.363	23.559	10.648	4.658	10.352	9.093	2.555	3.987	14.145	3.485	1.188	12.593	10.018	1.716	5.816	125.176
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI (*)	1.311	0	607	354	1.114	2.193	76	209	0	80	26	271	372	290	161	7.069
TOTALE GENERALE	12.674	23.559	11.255	5.012	11.466	11.286	2.631	4.196	14.145	3.565	1.214	12.864	10.400	2.006	5.987	132.245

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.

(*) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)

(**) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1998, i dati riportati si riferiscono al rendiconto 1997

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. 54/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 54/REG

PERCENTUALE DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE (al netto sanità e assistenza sociale) ANNO 1998			
	STANZIAMENTI % su totale	IMPEGNI % su totale	PAGAMENTI (Cassa) % su totale
Amministrazione generale	11,94	15,56	21,41
Attività produttive	19,72	17,71	18,58
Servizi del territorio	41,78	29,49	40,25
Cultura sport istr. tempo libero	10,62	9,93	11,19
Altri interventi	15,94	27,31	8,57
TOTALE (netto sanità)	100,00	100,00	100,00

I servizi al territorio, oltre al peso percentuale in termini di autorizzazioni di spesa, mostrano di mantenere la posizione percentualmente privilegiata rispetto alle altre aree di intervento anche in termini di impegni e soprattutto di pagamenti di cassa. Va tuttavia osservato che nell'area medesima figurano stanziamenti e gestione del sistema dei trasporti, un settore che assorbe il 33% 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 76,68% degli stanziamenti e i pagamenti di cassa non sono da meno [77,22%]. Se considerata al netto della gestione trasporti, l'area territorio rispetto ad un peso previsionale del 28,10%, riduce poi il margine di composizione

nell'ambito della spesa impegnata al 14,58% e modesta ripresa di peso percentuale nei pagamenti di cassa [17,84%].

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. 51, 52, 53/REG] progettata a livello di comparto regionale [RSO] per 166.971 miliardi, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per 139.721 miliardi mentre risultano pagamenti complessivi di cassa per 125.176 miliardi.

Nel raffronto fra autorizzazioni di spesa e realizzazione di interventi o prestazione di servizi, l'83,7% è la percentuale utilizzata tramite gli impegni di spesa assunti nell'esercizio. Ancor più flettono i pagamenti [75%].

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 [46.126 mld] la percentuale del 70,4% rispetto al dato degli stanziamenti [65.549 mld], mentre i pagamenti di cassa [30.909 mld] realizzano solo il 47,2% se riferiti al dato di competenza.

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 91,7% e l'84,6%, molto diverso è l'assorbimento effettivo di risorse in termini di attività produttive [63,2% impegni/stanziamenti, 44,4% pagamenti/stanziamenti], servizi del territorio [49,7% e 45,4%] e cultura [65,8% e 49,6%]. 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 [98,3% e 92,9%].

Alle suesposte considerazioni di insieme segue nei successivi paragrafi l'analisi dettagliata rivolta a taluni specifici settori, a ciascuno dei quali è rivolto più approfondito esame.

5. Ambiente e difesa del suolo

5.1. *La legge 18 maggio 1989, n. 183 e lo stato di attuazione degli interventi per la difesa del suolo: gli anni 1991-1996*

La seguente tabella espone i principali dati relativi allo stato di attuazione degli interventi nel settore della difesa del suolo. Quanto alle informative recate nella tabella medesima, va ricordato che in applicazione del d.P.R. 9 ottobre 1997 [pubblicato sulla G.U. n.289 del 12.12.1997], il Ministro dei lavori pubblici deve predisporre, entro il 21 maggio, una relazione sullo stato di attuazione dei programmi finanziati con gli schemi previsionali e programmatici di cui all'art.31 della legge 183/89, sulla base delle relazioni trasmesse dalle Regioni e dalle Autorità di bacino.

A riguardo della richiesta di aggiornamento dei dati formulata dal ministero in data 8.2.1999, la percentuale di risposta delle Regioni e delle Autorità di bacino è risultata pari al 65% e in tale misura sono i dati esposti nella tabella che segue.

Per i restanti bacini si fa riferimento ai dati trasmessi e forniti dal Ministero nell'ultima rilevazione.

Nel periodo 1991-1996 [a cui si riferiscono i dati] si sono rese disponibili risorse per complessivi 2.715 miliardi [al netto delle assegnazioni di 80.626 milioni al Magistrato per il Po di Parma e di 6.508 milioni al Provveditorato alle OO.PP. di Firenze, effettuate per far fronte agli interventi alluvionali del 1994 in Piemonte] per il finanziamento degli interventi nel settore della difesa del suolo, programmati con gli schemi previsionali e programmatici di cui all'art.31 della legge n. 183 del 1989.

Le risorse sono così suddivise:

bacini di rilievo nazionale	1.423,7 miliardi
bacini di rilievo interregionale	174,5 miliardi
bacini di rilievo regionale	1.117,6 miliardi

Dai dati aggregati per soggetto destinatario dei finanziamenti l'importo complessivo erogato per gli interventi risulta così distribuito:

Uffici Ministero LL.PP.	213,5 miliardi
Regioni e Province Autonome	1.634,8 miliardi
Altri Uffici	2,4 miliardi

Le risorse destinate agli studi, pari a 174.638 milioni, sono state trasferite alle Autorità di bacino di rilievo nazionale ed alle Regioni.

I dati censiti riguardano interventi per complessive 1.739.650 milioni: l'importo complessivo dei lavori affidati è pari a 1.151.717 milioni, pari al 66,1% dei dati censiti.

I dati di dettaglio sono riportati nelle tabelle allegate.

Dai dati disponibili, è possibile ricavare elementi relativi al numero ed all'importo degli interventi finanziati, sulla base dei decreti del Ministero dei Lavori Pubblici, integrati con gli interventi censiti sulla base delle informazioni trasmesse dalle Regioni e dalle Autorità di bacino, ricavandone elementi sull'affidamento e l'avanzamento dei lavori, che è possibile aggregare per soggetto destinatario e per bacino idrografico.

TAB 55/REG

LEGGE N. 183 DEL 1989 - CAP. 7749						
ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEGLI ANNI 1991 -1996						
PER DESTINATARIO DEI FINANZIAMENTI						
(in milioni)						

Soggetto destinatario	Importo erogato	Importo schede	n. interventi affidati	Importo inter.vti affidati	Importo avanz.to lavori	% avanz.to
Prov. Trento	500	500	1	500	500	100
Mag. Venezia	76.974	40.109	19	29.357	22.792	57
Mag. Po Parma	173.666	122.337	35	82.212	59.766	49
Prov. Campobasso	702	0	0	0	0	0
Prov. Firenze	21.123	16.366	29	13.282	11.747	72
Prov. Perugia	6.943	443	3	443	443	100
Prov. Roma	37.554	19.290	8	12.300	6.350	33
Prov. Napoli	23.996	16.313	1	16.313	4.894	30
Totale	341.458	215.358	96	154.407	106.492	49
Reg Piemonte	208.247	136.172	44	83.766	53.928	40
Reg Valle d'Aosta	26.559	16.585	6	11.619	9.197	55
Reg Lombardia	201.479	127.529	84	68.855	48.691	38
Reg. Veneto	165.164	117.519	57	87.103	58.968	50
Reg Friuli Venez Giulia	34.147	9.793	1	1.500	1.500	15
Reg Liguria	69.769	48.378	48	31.481	24.115	50
Reg Emilia Romagna	203.787	142.405	190	95.137	82.635	58
Reg Toscana	174.347	128.348	321	97.984	77.700	61
Reg Umbria	69.229	45.748	24	37.558	28.168	62
Reg Marche	69.871	47.183	108	42.477	37.089	79
Reg Lazio	170.180	167.966	42	12.815	72.712	43
Reg Abruzzo	78.041	53.969	59	46.075	30.347	56
Reg Molise	28.859	19.005	35	15.427	8.538	45
Reg Campania	140.963	105.674	6	32.988	9.454	9
Reg Puglia	163.757	85.958	32	55.070	15.115	18
Reg Basilicata	54.795	32.757	19	29.467	20.260	62
Reg Calabria	11.838	66.403	104	33.682	22.388	34
Reg Sicilia	202.856	62.066	4	15.760	8.251	13
Reg Sardegna	127.531	63.259	14	47.950	35.378	56
Prov Aut.ma Bozano	17.708	12.156	17	12.156	12.012	99
Prov Aut.ma Trento	50.942	33.670	14	29.440	19.281	57
Tot. Reg. Prov. aut.	2.372.107	1.522.573	1.229	997.310	675.726	44
Uff. idrograf. Pisa	2.099	1.719	0	0	0	0
Uff. idrograf. Parma	335	0	0	0	0	0
Tot. uffici	2.434	1.719	0	0	0	0
TOT. GENERALE	2.715.999	1.739.650	1.325	1.151.717	782.218	45

Fonte: Direzione generale della difesa del suolo. Aggiornamento dei dati 20 aprile 2000.

5.2. Segue: i finanziamenti disposti negli anni 1997-1999

Con il d.P.R. 9 ottobre 1997, si è provveduto alla ripartizione dei fondi nel triennio 1997-99 ai fini del finanziamento degli schemi previsionali e programmatici in materia di difesa del suolo.

Per il triennio è stata finanziata la somma complessiva di 1.040 miliardi, ripartita in 420 miliardi per l'anno 1997 e 310 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999, suddivisa tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale e i Servizi Tecnici Nazionali a cui è riservata una somma complessiva di 30 miliardi pari a 10 miliardi per ciascun anno.

A valere sulla somma di 1.040 miliardi sono destinati, per opere, 865 miliardi circa.

L'intera somma è stata impegnata, mentre rimane ancora da erogare, in termini di cassa, per l'annualità 1999, 177 miliardi.

Secondo previsioni del Ministero dei lavori pubblici, si ritiene che le suddette risorse saranno destinate ad opere di difesa del suolo per un importo pari a 865 miliardi circa e che tali opere saranno attivate in gran parte nel corso del 2000, tenuto conto che si è proceduto al trasferimento dei fondi a partire dalla seconda metà dell'anno 1998.

Con le leggi finanziarie per il 1998 ed il 1999 è stata altresì disposta una integrazione dei fondi per il settore della difesa del suolo, che si aggiungono a quelli ripartiti con il citato d.P.R. 9 ottobre 1997:

anno 1998	100 miliardi
anno 1999	390 miliardi
anno 2000	700 miliardi
anno 2001	700 miliardi
TOTALE	1.890 miliardi

L'utilizzazione dei predetti fondi è subordinata alla presentazione dei programmi di intervento, da parte delle Regioni e delle Autorità di bacino, entro il termine di 90 giorni dalla data di pubblicazione del d.P.R. del 27 luglio 1999 di riparto dei fondi sulla Gazzetta Ufficiale.

5.3. Interventi di difesa del suolo nelle aree depresse, leggi n.341/'95, n.641/'96, n.135/'97 e n.208/'98

Nel corso del 1999, ai sensi delle leggi n. 341/'95, n.641/'96, n.135/'97 e n.208/'98 sono stati ammessi a finanziamento programmi di interventi nel settore della difesa del suolo per un importo complessivo di 987 mld [articolate nel quinquennio 1998/2002], di cui:

legge n.341/'95	421 miliardi
legge n.641/'96	350 miliardi
legge n.135/'97	205 miliardi
legge n.208/'98	11 miliardi

La realizzazione degli interventi ha preso avvio in seguito all'emanazione della delibera Cipe del 6 maggio 1998 che ha dettato le indicazioni procedurali per l'utilizzo delle risorse in favore delle aree depresse recate dalle suindicate leggi n.341/'95, n.641/'96 e n.135/'97.

Sulla base dei più recenti dati pervenuti dai soggetti attuatori e forniti dal Ministero dei lavori pubblici risultano appaltati interventi per complessive 782 miliardi [importo lordo].

La tabella che segue espone i dati di dettaglio.

TAB 56/REG

INTERVENTI DI DIFESA NEL SUOLO NELLE AREE DEPRESSE (*)

(in milioni)

DESTINATARIO	IMPORTO FINANZIATO	IMPORTO INTERVENTI ATTIVATI	ATTIVABILE NEL 2000	IMPORTO EROGATO ATTIVABILE NEL 2000 (**)
Mag. Venezia	249.943	249.443	500	36.865
Mag. Po Parma	36.080	9.180	5.622	60.105
Provv. Firenze	51.870	46.720	2.160	4.400
Provv. Perugia	35.000		33.243	6.500
Provv. Roma	51.076	33.556	17.520	15.263
Provv. Napoli	5.900		3.900	10.542
Provv. Campobasso				700
Provv. L'Aquila				
Provv. Trento	8.800	2.100	6.700	
Totale Uffici				134.375
Reg. Piemonte	50.000	50.000		72.076
Reg. Trentino A. Adige	4.415	4.210	205	19.824
Reg. Valle d'Aosta				12.014
Reg. Lombardia	15.000	15.000		73.951
Reg. Veneto	21.130	21.130		47.646
Reg. Friuli V. Giulia	12.000			7.663
Reg. Liguria	31.837	30.787	1.050	22.245
Reg. Emilia Romagna	40.034	23.750	16.284	66.991
Reg. Toscana	5.000	5.000		59.306
Reg. Umbria	26.942	26.942		21.990
Reg. Marche	20.344	20.344		21.067
Reg. Lazio	10.112	7.362	2.750	44.371
Reg. Abruzzo	41.956	38.954	3.002	22.841
Reg. Molise	30.632	17.132	13.500	8.363
Reg. Campania	85.891	53.000	32.891	21.820
Reg. Puglia	37.200	37.200		49.024
Reg. Basilicata	53.000	27.000	26.000	14.649
Reg. Calabria	62.888	62.888		34.528
Reg. Sicilia				70.148
Reg. Sardegna				40.650
Totale Regioni	987.050	781.698	165.327	731.167
TOTALE				865.542

Fonte: Ministero dei lavori pubblici

(*) Le leggi che regolano sono: L. 341/96, L. 641/96 e L. 208/98 per il finanziamento nel biennio 1998 - 2000 (cap. 7722)

(**) Uffici Piani e Programmi L. 18.05.89 n. 183 (cap. 7749). Importo erogato nel triennio 1997-1999

Il Ministero, in conformità con le norme procedurali di cui alla predetta delibera Cipe del 6 maggio 1998, ha provveduto, nel corso del 1999, al trasferimento di complessive 198 miliardi [comprehensive dei pagamenti effettuati a favore delle Regioni e delle assegnazioni in termini di cassa agli Uffici periferici], sulla base dell'effettivo andamento dei lavori.

Relativamente ai suddetti programmi di interventi, le risorse attivabili nel 2000 sono state stimate in 165 mld, di cui 71 mld derivanti dalle economie di gara delle opere appaltate nel 1998 e già pianificate con i decreti del Ministro dei lavori pubblici del 30 giugno 1999 e del 28 settembre 1999. Detta stima è stata calcolata tenendo conto sia delle risorse disponibili in termini di competenza per l'annualità 2000, nonché delle previsioni in termini di competenza imputabili all'esercizio 1999, relative alle opere da finanziare con le predette economie per le quali l'Amministrazione dei lavori pubblici ha chiesto al CIPE di differire alla fine di aprile 2000 il termine per l'aggiudicazione.

5.4. Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue - PTTA 1994 - 1996 e successivi aggiornamenti

L'art. 6 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997 n. 135, ha previsto l'adozione, da parte del Ministro dell'Ambiente, di un Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue.

Il Piano, approvato con decreto del Ministro dell'ambiente del 29 luglio 1997, pubblicato il 9 dicembre successivo, contiene il fabbisogno urgente individuato assieme alle Regioni in materia di depurazione, reti fognarie e collettamento.

Nell'inserimento degli interventi è stata data prevalenza ai grandi carichi inquinanti, al risanamento delle zone costiere e delle aree sensibili [laghi, lagune, ecc.], al riutilizzo delle acque reflue in vista del risparmio delle risorse, con l'obiettivo di adeguamento alla direttiva comunitaria n. 91/271, pur nelle more del suo recepimento, poi avvenuto con decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152.

Al fine di coadiuvare le amministrazioni centrali e locali, il Ministero dell'ambiente ha costituito un "Gruppo tecnico", istituito in data 21 maggio 1997,

composto da 20 esperti per individuare le migliori tecnologie disponibili e concorrere nella progettazione di interventi ambientalmente corretti.

Il Piano lungi dal soddisfare le necessità in materia di sistemi depurativi, rappresenta il fabbisogno urgente individuato dalle Regioni sulla base dei criteri di priorità definiti nello stesso decreto.

Sono stati così selezionati 1.470 interventi per un costo complessivo di 13.059 miliardi.

In proposito, il combinato disposto della legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 2, comma 104, e della legge 135/'97, articolo 6, comma 1, pone un obbligo di riprogrammazione delle risorse già destinate nella precedente programmazione [Piano triennale di tutela ambientale 1994/1996] mediante un meccanismo di revoca delle risorse assegnate ad interventi giudicati non più realizzabili e riassegnazione delle stesse ad interventi giudicati fattibili.

Sono state così individuate, nell'ambito del Piano:

-risorse destinate ad interventi non avviati, ma di cui le Regioni hanno confermato la necessità, ed ammontanti a circa 117 miliardi;

-risorse derivanti dall'esercizio del potere di revoca, previsto dall'articolo 2 comma 104 della legge 662/'96 per gli interventi per i quali non erano stati completati gli adempimenti previsti al punto 5.1.4. della delibera CIPE 21 dicembre 1993, entro il 31 dicembre 1996, ed ammontanti complessivamente a 150 miliardi;

-risorse rinvenienti dalle economie e dai ribassi d'asta registrati in sede i affidamento lavori degli interventi del PTTA 1994/'96, ed ammontanti a circa 37 miliardi;

-risorse non ancora utilizzate dalle Regioni nell'ambito del PTTA '94/'96, ed ammontanti a circa 55 miliardi.

In considerazione degli inconvenienti e dei ritardi verificatisi in fase di attuazione del Programma triennale di tutela ambientale 1994/'96, l'articolo 6, comma 3, della legge 135/'97, introduce una accelerazione nei trasferimenti alle Regioni, prevedendone una quota del 25% del totale all'approvazione del piano e fino al 90% di ogni opera alla consegna lavori. Il rimanente 10% al collaudo dei lavori. Tale disposizione è applicabile a tutte le opere inserite nel piano e finanziate con risorse del Ministero dell'ambiente.

Nelle tabelle B, allegate al piano straordinario, sono stati individuati gli interventi da finanziare con le risorse recate dalle delibere CIPE 18 dicembre 1996, 23 aprile 1997 ammontanti rispettivamente a 145 miliardi e 506 miliardi.

Pertanto, sin dalla sua emanazione, il Piano era coperto finanziariamente per circa 1.010 miliardi.

Peraltro, nell'anno 1997, di concerto con il Ministero dei lavori pubblici titolare del Programma Operativo Multiregionale "Risorse Idriche" [P.O.R.I.], cofinanziato con fondi comunitari, si è quantificata la disponibilità finanziaria reperibile nel programma da destinare ad interventi di depurazione e collettamento.

Sono stati conseguentemente individuati gli interventi del Piano da finanziare con le risorse del P.O.R.I., successivamente alla positiva valutazione del Gruppo Tecnico di cui all'art. 6 della legge 135/'97, per risorse pari a 730 miliardi.

La tabella che segue espone gli interventi regionali finanziati nell'ambito del P.O.R.I.

TAB 57/REG

PROGRAMMA OPERATIVO RISORSE IDRICHE
(in lire)

REGIONE	FINANZIAMENTO CONCESSO
Basilicata	113.739.851.327
Calabria	133.499.559.757
Campania	122.211.245.322
Puglia	40.130.079.234
Sardegna	47.562.135.945
Sicilia	272.059.073.150

Fonte: Ministero dell'ambiente

A seguito di assegnazione al Ministero dell'Ambiente della somma di 800 miliardi [delibera CIPE 29 agosto 1997, di ripartizione delle risorse previste dall'articolo 1 della legge n. 135/'97 destinate alle aree depresse], si è provveduto con decreto 20 ottobre 1997, modificato dal decreto 18 gennaio 1999 ad individuare, nel rispetto delle direttive del CIPE [75% in aree obiettivo 1 e 25% in aree obiettivo 2 e 5b] gli interventi da ammettere a finanziamento.

Le procedure amministrative che disciplinano la realizzazione degli interventi finanziati con fondi messi a disposizione dal CIPE, sono dettate dalla deliberazione CIPE 6 maggio 1998, n. 42/'98, i cui punti salienti sono i seguenti:

- impegno definitivo delle risorse ed anticipazione non superiore al 20% delle stesse a seguito di comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione dei lavori e della trasmissione del quadro economico rideterminato;

- successivi trasferimenti da effettuare sulla base degli stati di avanzamento lavori, comunicati dall'Ente attuatore all'Amministrazione dell'Ambiente per il tramite delle Regioni competenti, che evidenzino un utilizzo di almeno l'80% del trasferimento precedente;

- il saldo del residuo al collaudo lavori.

Le erogazioni del finanziamento ai soggetti titolari degli interventi vengono effettuate per il tramite delle Regioni competenti, come previsto dalla delibera CIPE 9 luglio 1998 n. 69/'98.

Rispetto a quelli ammessi a finanziamento con le risorse stanziare dal CIPE, nel 1998, sono stati appaltati 54 interventi per un costo totale di 593 miliardi, di cui 79 miliardi di cofinanziamento, che hanno peraltro generato ribassi d'asta pari a circa 80 miliardi, di cui 42 miliardi, già destinati con decreto del Ministro dell'ambiente 20 ottobre 1997, all'emergenza Sarno.

La tabella che segue indica l'elenco degli interventi aggiudicati e l'attuazione finanziaria degli stessi.

TAB 58/REG

INTERVENTI AGGIUDICATI NEL 1998 E L'ATTUAZIONE FINANZIARIA					
(Delibera CIPE 9 luglio 1998 n. 69)					
(in milioni)					

REGIONE	COSTO TOTALE	FINANZIAMENTO CONCESSO	FINANZIAMENTO RIDETERMINATO DOPO AGGIUDICAZIONE	RIBASSO DI ASTA	TRASFERIMENTI EFFETTUATI (anticipazioni + sal)
Piemonte	151.900	91.000	69.781	21.219	34.670
Puglia		135.522	115.163	19.009	36.912
Emilia Romagna	11.480	10.000	8.656	1.344	4.533
Bolzano	3.825	1.400	535	865	107
Trento	19.900	9.900	5.759	4.141	1.152
Liguria	3.798	3.500	3.247	253	649
Toscana	27.211	22.552	18.930	3.625	4.810
Basilicata		64.073	60.023	4.050	14.832
Marche		3.135	2.714	421	543
Veneto		2.330	2.058	272	1.644
Sardegna		74.000	63.055	10.945	12.611
Lazio		21.000	19.777	1.223	4.471
Molise		24.000	15.000	9.000	5.878
Campania		49.330	46.344	2.986	17.115
Calabria		2.200	1.720	480	344
TOTALE	218.114	513.942	432.763	79.832	140.271

Fonte: Ministero dell'ambiente

A valere sui fondi CIPE nel corso del 1999 sono stati appaltati altri 44 interventi per circa 272 miliardi che hanno generato ribassi d'asta pari a circa 50 miliardi, di cui circa 15 già destinati con decreto del Ministro dell'ambiente 20 ottobre 1997, all'emergenza Sarno. A fine 1999, risultano, inoltre, appaltati gli interventi relativi al disinquinamento del fiume Sarno, per i quali sono state impegnate risorse per 355 miliardi.

La tabella che segue illustra, per Regione, gli interventi aggiudicati e l'attuazione finanziaria degli stessi.

TAB 59/REG

INTERVENTI AGGIUDICATI NEL 1999 E ATTUAZIONE FINANZIARIA				
(Delibera CIPE 9 luglio 1998 n. 69)				
(in milioni)				

REGIONE	FINANZIAMENTO CONCESSO	FINANZIAMENTO RIDETERMINATO DOPO AGGIUDICAZIONE	RIBASSO DI ASTA	TRASFERIMENTI EFFETTUATI (anticipazioni + sal)
Liguria	11.500	9.599	1.920	1.901
Marche	4.357	4.141	828	216
Umbria	4.696	3.714	743	982
Puglia	92.014	73.087	9.187	18.927
Toscana	2.980	2.551	510	429
Abruzzo	20.000	16.964	3.393	3.036
Veneto	66.090	54.335	10.867	11.755
Sardegna	32.000	25.103	5.021	6.897
Calabria	28.827	27.094	9.162	1.733
Campania	355.204	355.204	71.041	
Trento	4.141	3.722	744	419
Lombardia	5.927	5.103	1.021	824
TOTALE	627.735	580.618	114.436	47.117

Fonte: Ministero dell'ambiente

Con delibera CIPE 21 aprile 1999 [n. 52/'99], sono stati ammessi a finanziamento 17 interventi, per un complessivo ammontare di circa 175 miliardi e per i quali si è provveduto all'impegno ed al trasferimento di circa 24 miliardi per gli interventi di competenza del Prefetto di Bari Commissario delegato e di 7,874 miliardi a favore del Commissario delegato - Presidente della Regione Campania.

Con delibera CIPE 6 agosto 1999 [n. 135/'99], sono stati finanziati nelle Regioni del Centro-Nord 3 interventi per 25 miliardi, per i quali si è provveduto ad impegnare 4,382 miliardi, risorse assegnate, per l'anno '99, sui pertinenti capitolo di bilancio del Ministero dell'ambiente.

Con ordinanza di Protezione Civile 8 novembre 1994, il Prefetto di Bari veniva nominato Commissario delegato per fronteggiare lo stato di emergenza socio-economico-ambientale determinatosi nella Regione Puglia.

Al fine del superamento dello stato di emergenza, prorogato fino al 30 giugno 2000 con d.P.C.M. 29 dicembre 1999, il Commissario delegato ha individuato 2 programmi di interventi urgenti da realizzare nel campo della depurazione e collettamento delle acque reflue, che impegnano risorse rispettivamente per circa 338 miliardi e circa 392 miliardi.

In tali programmi sono ricompresi anche interventi individuati dalla regione Puglia nel piano straordinario.

La copertura finanziaria dei programmi adottato dal Commissario delegato - Prefetto di Bari - è stata ed è in parte assicurata dai fondi messi a disposizione dal CIPE:

-50 miliardi con delibera CIPE 23 aprile 1997;

-53,667 miliardi con delibera CIPE 29 agosto 1997 [decreto 20 ottobre 1997 modificato con d.m. 18 gennaio 1999];

-100 miliardi con delibera CIPE 22 gennaio 1999;

-24,298 miliardi con delibera CIPE 21 aprile 1999.

A valere su tali fondi sono stati impegnati e trasferiti a favore del Prefetto di Bari commissario delegato circa 165 miliardi, di cui:

-50 miliardi con delibera CIPE 23 aprile 1997;

-51,513 miliardi con delibera CIPE 29 agosto 1997;

-40 miliardi con delibera CIPE 22 gennaio 1999;

-24,298 miliardi con delibera CIPE 21 aprile 1999.

Con i ribassi d'asta realizzati sugli interventi finanziati con fondi delle delibere CIPE delle Regioni Piemonte, Basilicata, Sardegna e della Provincia Autonoma di Trento sono stati finanziati, 12 interventi per un ammontare complessivo di 39 miliardi.

Con le ulteriori economie realizzate sul Programma triennale di tutela ambientale 1994/'96, circa 176,6 miliardi, sono stati ammessi a finanziamento, sul piano straordinario acque, altri 110 interventi o lotti funzionari di essi.

La tabella che segue riporta l'attuazione degli interventi finanziati con le risorse rinvenienti dal PTTA 1994/'96.

TAB 60/REG

ATTUAZIONE INTERVENTI FINANZIATI CON RISORSE DEL P.T.T.A.
ANNI 1994 - 1996
(in milioni)

REGIONE	NR. INTERVENTI	COSTO TOTALE	FONDI AMBIENTE	RISORSE TRASFERITE	FONDI	PREVISIONE OCCUPAZIONE 2000
Abruzzo	0	0	0	0	1.700	89
Basilicata	6	8.633	8.633	2.473	0	
Bolzano	0	0	0	0	0	
Calabria	1	18.000	18.000	18.000	0	
Campania	13	115.408	115.137	81.820	16.806	51
Emilia Romagna	41	93.326	74.572	32.803	0	414
Friuli V. Giulia	1	1.300	450	450	0	
Lazio	4	21.610	20.700	9.965	0	154
Lombardia	28	151.918	111.412	21.245	0	1.044
Liguria	2	20.320	20.320	10.738	0	
Marche	15	18.530	15.530	9.144	0	82
Molise	3	8.845	8.845	3.771	0	
Piemonte	6	13.714	7.151	0	0	69
Puglia	1	700	700	700	0	
Sardegna	2	30.175	26.175	3.213	0	248
Sicilia	4	54.147	54.147	13.537	0	916
Toscana	48	33.212	31.406	2.229	0	281
Trento	0	0	0	0	0	
Umbria	5	10.122	5.305	0	0	45
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	
Veneto	13	28.966	17.331	0	0	171
TOTALE	193	628.926	535.814	210.088	18.506	3.564

Fonte: Ministero dell'ambiente

Su richiesta delle Regioni, il Piano straordinario nel 1999 è stato integrato con l'inserimento di 45 nuovi interventi prioritari il cui costo complessivo di circa 500 miliardi.

La tabella che segue illustra le modifiche e le integrazioni apportate al piano straordinario.

TAB 61/REG

PROGRAMMA INTERVENTI URGENTI

(in milioni)

REGIONE	1999	2000	TOTALE
Abruzzo	12.199	13.060	25.259
Basilicata	9.467	10.136	19.603
Bolzano	7.263	7.775	15.038
Emilia Romagna	27.329	29.259	56.588
Friuli V. Giulia	10.049	10.759	20.808
Lazio	28.379	30.382	58.761
Veneto	26.795	28.687	55.481
Toscana	26.528	28.401	54.928
Valle d'Aosta	3.164	3.387	6.551
Umbria	9.220	9.871	19.091
Trento	6.496	6.955	13.451
Puglia	26.150	27.997	54.147
Piemonte	30.249	32.385	62.634
Sicilia	32.855	35.175	68.030
Molise	4.775	5.112	9.887
Lombardia	43.100	46.144	89.244
Marche	12.104	12.959	25.064
Liguria	10.006	10.712	20.718
TOTALE	326.127	349.155	675.282

Fonte: Ministero dell'ambiente

5.5. Q.C.S. 1994-1999: Programma operativo risorse idriche – Avanzamenti finanziari per Regione

Il programma operativo risorse idriche ha risentito del ritardo nell'avvio avutosi solo a fine dicembre 1996. Ciò, a causa della transizione dall'intervento straordinario a quello ordinario e dalla tardiva individuazione dei soggetti competenti e delle procedure da adottare, quest'ultima derivante in specie dalla carenza del parco progetti che garantisse tempi di esecuzione delle opere che fossero coerenti con le scadenze previste nei regolamenti comunitari. Peraltro, della scarsa qualità della progettazione ha risentito la qualità della trasformazione dell'assetto del settore.

In particolare, nonostante la legge n.36/'94 abbia introdotto il principio di "copertura integrale del costo attraverso le tariffe", considerando il costo come "costo marginale di lungo periodo", le peculiari caratteristiche dei servizi idrici e le difficoltà di aumentare le tariffe a livelli adeguati, ha comportato il ricorso a processi di indebitamento pubblico anche per finanziare la spesa corrente. A ciò va aggiunto da un canto che le aree in cui più si concentra il fabbisogno di investimento sono quelle in cui più elevate sono le tariffe e, dall'altro, che rimane irrisolto il problema degli squilibri tra le diverse Regioni. In questo contesto, come risulta anche dalle relazioni del Comitato di sorveglianza del Programma operativo risorse idriche, i programmi di sostegno agli investimenti e in particolare al Q.C.S. hanno solo in minima parte visto la partecipazione del capitale privato; talché, di fronte al rischio di perdere i finanziamenti comunitari si è andata riproponendo la tradizionale strategia dell'intervento finanziario dello Stato a fronte delle difficoltà operative delle amministrazioni locali.

La tabella che segue rappresenta gli avanzamenti finanziari per Regione relativi al Q.C.S. 1994-1999 che riguarda il Programma operativo risorse idriche.

TAB 62/REG

AVANZAMENTI FINANZIARI PER REGIONE RELATIVI AL Q.C.S. 1994-1999 E AL PROGRAMMA OPERATIVO RISORSE IDRICHE	
	(in milioni)

REGIONE	AUTORIZZATI	PAGATI	%	AUTORIZZATI	PAGATI	%	ANTICIPI	%
Abruzzo	102.153,00	26.994,70	26,43	153.495,30	53.866,70	35,09	67.897,60	79,34
Basilicata	326.834,50	26.420,30	8,08	740.756,30	244.201,70	32,97	207.176,80	117,87
Calabria	361.889,00	30.955,20	8,55	656.470,60	173.012,80	26,36	205.727,70	84,1
Campania	490.368,50	77.105,00	15,72	833.160,00	201.975,90	24,24	322.523,20	62,62
Molise	139.188,20	16.934,80	12,17	251.241,70	83.082,80	33,07	75.983,60	109,34
Puglia	164.122,20	22.007,90	13,41	276.788,70	44.367,20	16,03	117.799,70	37,66
Sardegna	276.688,20	69.922,60	25,27	530.620,40	188.935,40	35,61	196.177,30	96,31
Sicilia	566.633,70	107.702,20	19,01	854.347,00	210.409,60	24,63	365.284,90	57,6
TOTALE	2.427.877,30	378.042,70	15,57	4.296.880,00	1.199.852,10	27,92	1.558.570,80	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'ambiente

5.6. Piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio

In relazione all'emergenza idrogeologica delle zone colpite dai disastri franosi nella Regione Campania occorsi nel 1998, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 180/'98, convertito dalla legge n. 267/'98, è stato definito il programma di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico, a valere sulle risorse finanziarie recate per l'anno 1998 dal medesimo decreto legge.

Al finanziamento degli interventi previsti, per l'importo di 110 miliardi dettagliato per Regione nella tabella che segue, si è provveduto con appositi decreti di trasferimento di fondi alle Regioni medesime.

TAB 63/REG

PIANI STRALCIO: TRASFERIMENTI ALLE REGIONI 1998

(in milioni)

REGIONE	Interventi a valere su risorse finanziarie 1998
Abruzzo	4.550
Basilicata	5.000
Emilia Romagna	6.500
Friuli V. Giulia	5.000
Lazio	7.000
Veneto	6.500
Toscana	9.300
Valle d'Aosta	1.500
Umbria	4.000
Puglia	4.100
Piemonte	5.000
Sicilia	8.400
Molise	2.000
Lombardia	11.000
Marche	4.000
Liguria	6.000
Sardegna	4.650
Calabria	5.000
Campania	10.500
TOTALE	110.000

Fonte: Ministero dell'ambiente

Per gli anni 1999 e 2000, con d.P.C.M. del 30 settembre 1999 sono state ripartite alle Regioni le risorse finanziarie, da trasferire da parte del Ministero dell'ambiente, per la realizzazione dei programmi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico, tenendo conto dei programmi già in essere da parte delle Autorità di bacino di rilievo nazionale e dei piani straordinari di cui al comma 1-*bis* del medesimo decreto legge [se approvati], per fare fronte alle situazioni di maggiore vulnerabilità del territorio a salvaguardia dei pericoli per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale.

TAB 64/REG

PIANI STRALCIO: TRASFERIMENTI ALLE REGIONI 1999-2000 (in milioni)			
REGIONE	1999	2000	TOTALE
Abruzzo	12.199	13.060	25.259
Basilicata	9.467	10.136	19.603
Bolzano	7.263	7.775	15.038
Emilia Romagna	27.329	29.259	56.588
Friuli V. Giulia	10.049	10.759	20.808
Lazio	28.379	30.382	58.761
Veneto	26.795	28.687	55.481
Toscana	26.528	28.401	54.928
Valle d'Aosta	3.164	3.387	6.551
Umbria	9.220	9.871	19.091
Trento	6.496	6.955	13.451
Puglia	26.150	27.997	54.147
Piemonte	30.249	32.385	62.634
Sicilia	32.855	35.175	68.030
Molise	4.775	5.112	9.887
Lombardia	43.100	46.144	89.244
Marche	12.104	12.959	25.064
Liguria	10.006	10.712	20.718
Sardegna	21.462	22.977	44.439
Calabria	17.422	18.652	36.074
Campania	27.989	29.966	57.955
TOTALE	393.000	420.750	813.750

Fonte: Ministero dell'ambiente

Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenuto conto dell'atto di indirizzo del 29 settembre 1998, dei piani straordinari adottati dai Comitati istituzionali delle Autorità di bacino, dei programmi di interventi urgenti deliberati dalle Giunte regionali, delle delibere approvate dal Comitato dei Ministri per i Servizi tecnici nazionali per la difesa del suolo e delle delibere delle Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stati approvati, per ciascuna Regione i programmi dettagliati degli interventi, con specificazione della località e del relativo Comune di appartenenza, dell'Autorità di bacino, della sintetica descrizione dell'intervento e dell'importo finanziato.

5.7. Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche: Relazione al Parlamento 1999

Il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'art. 21 della legge n.36/'94, nella relazione al Parlamento per l'anno 1999, ha formulato un complessivo giudizio di non soddisfacente attuazione della medesima legge n. 36/'94.

E' stata, in primo luogo, evidenziata la lentezza nel completamento del quadro legislativo regionale, che si è prolungato per sei anni: dalla prima legge della Toscana, approvata dopo 18 mesi dalla legge n.36/'94, a quella dell'Emilia Romagna, intercorrono 4 anni.

TAB 65/REG

QUADRO LEGISLATIVO REGIONALE DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 36/94

REGIONE	Popolaz. (x 1.000)	Numero Comuni	Numero Prov.	Legge approvata e pubblicata	Numero ambiti
Abruzzo	1.271	305	4	L. reg. 13.11.97, n. 2	6
Basilicata	609	131	2	L. reg. 23.12.96, n. 63	1
Calabria	2.076	409	5	L. reg. 3.10.97, n. 10	5
Campania	5.763	551	5	L. reg. 21.5.97, n. 14	4
Emilia Romagna	3.924	341	9	L. reg. 6.9.99, n. 25	9
Friuli V. Giulia	1.189	219	4	Del. Giunta reg. n.1045 del 9.4.98 Delimitazione ambiti	4
Lazio	5.202	377	5	L. reg. 22.1.96, n. 6	5
Liguria	1.659	235	4	L. reg. 16.8.95, n. 43	4
Lombardia	8.925	1.546	11	L. reg. 20.10.98, n. 21	12
Marche	1.443	246	4	L. reg. 25.6.98, n. 19	6
Molise	331	136	2	L. reg. 3.2.99, n. 2	1
Piemonte	4.289	1.209	8	L. reg. 20.1.97, n. 13	6
Puglia	4.083	258	5	L. reg. 6.9.99, n. 28	1
Sardegna	1.661	377	4	L. reg. 17.10.97, n. 29	1
Sicilia	5.108	390	9	-	-
Toscana	3.523	287	10	L. reg. 21.3.95, n. 81	6
Umbria	826	92	2	L. reg. 5.12.97, n. 43	3
Valle d'Aosta	119	74	1	L. reg. 8.9.99, n. 27	1
Veneto	4.433	580	7	L. reg. 17.10.97, n. 29	8
Trentino A. A.	923	339	2	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Comitato vigilanza

Peraltro, viene fatto rilevare che se la base legislativa regionale può dirsi esaurita, non altrettanto può affermarsi per gli adempimenti di carattere amministrativo, come la formulazione della convenzione o degli statuti di cooperazione, essendo spesso stata rinviata a momenti successivi. Rilevanti sono i ritardi nella costituzione degli organi di Governo negli ambiti territoriali ottimali [A.T.O.] “per l’insorgere di contrasti tra i Comuni, chiamati a redigere e approvare le convenzioni o gli statuti dei Consorzi e poi a nominare detti organi”. Il Comitato ha, altresì, denunciato la disattenzione del Governo nell’attuazione della citata legge n. 36/’94. E, in proposito, viene affermato che a parte l’emanazione del d.P.C.M. 29 aprile 1999, che approva lo schema generale per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato, “nell’arco dei trascorsi cinque anni non un solo atto di indirizzo, né una circolare, né una direttiva, sono mai stati adottati dai numerosi Ministri che si sono avvicendati nella conduzione politica del Ministero dei lavori pubblici”.

Tra le principali cause che, ad avviso del Comitato, hanno ostacolato l’avanzare della legge di riforma è la mancanza di una disciplina generale dei servizi pubblici locali ispirati a concetti di imprenditorialità, liberalizzazione e regolazione con caratteri di terzietà; difatti, la debolezza maggiore della legge Galli viene individuata nell’aver voluto affrontare la modernizzazione di un solo servizio, quello idrico peraltro in condizioni di grave arretratezza, fermo restando il quadro generale.

Il rilevante ritardo nella liberalizzazione del settore ha indotto il Comitato a previsioni di aumenti delle tariffe dell’acqua. Tale previsione risulta avvalorata dall’analisi dei piani economici [art.11 comma3, della legge n.36/’94] in corso di elaborazione da parte degli ambiti territoriali ottimali Toscana nord, basso Val d’Arno, medio Val d’Arno, Toscana Costa, Ombrone, Lazio meridionale Latina. Nei sei piani citati il volume di investimenti previsto è pari a 5.368 miliardi, per un fabbisogno pari 1.411.000 lire per abitante. Tale fabbisogno riportato a livello nazionale fa prevedere investimenti per circa 80.000 miliardi. In realtà, le situazioni sono assai diversificate nell’ambito dei sei piani considerati: tra il valore superiore [2.202 lire dell’Ombrone] e quello inferiore [979.000 lire di Latina] vi è un differenziale del 125%; tra la tariffa più alta [basso Val d’Arno] e quella più bassa [Toscana nord] la differenza supera il 25%. Analizzando le diverse scansioni temporali nell’effettuazione degli investimenti, le

tariffe presentano divaricazioni che si allargano progressivamente dal 30% al decimo anno al 47% del quindicesimo anno fino al 61% del ventesimo anno. La tariffa media cresce del 17% del primo quinquennio, del 15% nel secondo, del 7% nel terzo, per poi diminuire del 5% nel quarto. L'analisi conferma l'esigenza di un recupero del deficit infrastrutturale e la conseguente necessità di adeguare le tariffe per rendere possibile la remunerazione della gestione e del capitale investito. Particolarmente allarmate sono le considerazioni svolte dal Comitato con riferimento alle carenze qualitative che affliggono quasi tutti i provvedimenti regionali di attuazione, ma anche il d.P.C.M. 4 marzo 1996 attuativo dell'art. 4 della legge, n. 36/'94 a causa delle rilevate mancate specificazioni e integrazioni del dettato legislativo nazionale. Ciò, sia in relazione all'obiettivo del raggiungimento delle attese economie di scala, sia alla esigenza della distinzione di ruoli tra controllori e controllati: l'indiscriminato ricorso alla costituzione di società miste viene ritenuto non conforme principi posti a salvaguardia della concorrenza e del mercato. Ed in proposito, sono stati citati i casi dell'Ente autonomo acquedotto pugliese nonché sotto diverso profilo quello dell'investitura della gestione idrica di soggetti "a prescindere da qualsiasi norma procedurale o sostanziale" il caso dell'ASIS [nell'Ambito Sele] e quello dell'ACEA [nell'Ambito Lazio 2 Roma].

A conferma di tali preoccupate considerazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con decisione del 26 novembre 1998, esaminando la normativa adottata dalla Regione Marche [l.r. del 22 giugno 1998, n. 18] ha rilevato una forma di deroga al principio della libertà di iniziativa economica derivante dalla previsione di affidamento della gestione del servizio idrico integrato ad aziende speciali consortili o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica, deroga ritenuta non sufficientemente fondata da ragioni di pubblico interesse, essendo incentrata "esclusivamente sull'affidamento diretto del servizio", con il che si "elimina l'unica forma di concorrenza possibile in quei settori dove la presenza di una riserva fa sì che non vi sia una concorrenza nel mercato, basata sul confronto competitivo tra le imprese che in esso operano, ma solo una concorrenza per il mercato, che si esplica esclusivamente [proprio] nella fase di accesso delle imprese al mercato".

Argomentazioni critiche sono state altresì formulate dal Comitato con riferimento al d.d.l. A.S. 4014 in tema di riforma dei servizi pubblici locali in relazione all'obiettivo

del conseguimento di economie di scala e dell'efficienza dei servizi idrici voluto dalla legge n. 36/'94.

5.8. D.lgs. n. 112/'98: il c.d. federalismo stradale

La tabella che segue espone la situazione del nuovo assetto stradale e autostradale dopo il d.lgs. n. 112/'98.

In realtà, la definizione del c.d. federalismo stradale è ancora in corso.

I dati esposti alle colonne seconda e terza rappresentano la situazione delle autostrade e delle strade di interesse nazionale come risultante dal d.lgs. n. 461/'99; le colonne quarta e quinta rappresentano lo stato degli accordi raggiunti tra Stato e Regioni con riferimento alle strade da trasferire al demanio regionale e le unità di personale che passeranno alle Regioni.

TAB 66/REG

D.LG. 461/99 - RIPARTIZIONE RETE STRADALE FRA STATO E REGIONI

REGIONI	Rete autostradale di interesse nazionale Km.	Rete stradale di interesse nazionale Km.	Unità di personale da trasferire	Strade già statali, da trasferire al demanio regionale Km.
Piemonte	807,4	668,344	223	2.224,66
Lombardia	572,8	875,6	186	2.486,59
Veneto	477,6	689,386	223	1.688,00
Liguria	375,2	115,514	175	945,966
Emilia Romagna	569,5	1.077,81	100	1.899,03
Toscana	423,9	838,069	152	2.631,61
Umbria	56,3	321,672	105	1.099,66
Marche	167	504,087	11	811,88
Lazio	469,5	486,122	346	2.010,52
Abruzzo	352,3	606,68	190	1.629,80
Molise	36,1	507,223	45	429,066
Campania	441,5	1.188,82	322	1.538,70
Basilicata	29,3	1.049,93	149	910,791
Calabria	294,5	1.363,19	369	2.054,94
Puglia	313,1	1.465,91	162	1.418,19

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati del Ministero dei Lavori pubblici

6. Trasporti

6.1. Considerazioni di carattere generale

I servizi pubblici di trasporto sono stati oggetto di una riforma istituzionale¹¹ che ha trasferito alle Regioni ed agli enti locali le funzioni relative al trasporto pubblico di interesse regionale e locale ed ha potenziato i poteri di programmazione e di regolamentazione delle Regioni.

Alle Regioni è affidato il compito di definire, di intesa con gli enti locali, i livelli minimi dei servizi che devono soddisfare la domanda di mobilità e che sono posti a carico del bilancio delle Regioni.

Uno dei cardini della riforma è la previsione di Piani regionali che dovranno essere coordinati con il Piano generale trasporti nonché con gli altri strumenti di programmazione economica e territoriale regionale e sulla base della programmazione degli enti locali.

Il completamento del disegno riformatore è anche legato alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali modificativa della legge 142/90 [d.d.l. 4014 collegato alla finanziaria 2000], ove l'obiettivo è di miglioramento dell'offerta di servizi pubblici locali favorendo condizioni di maggiore efficienza. Le aspettative della riforma risiedono nella capacità di recuperare tramite apertura alla concorrenza rilevanti incrementi di produttività.

L'esercizio dei servizi di trasporto è disciplinato con contratti di servizio, che devono rispondere a criteri di economicità ed efficienza e superare eventuali situazioni di monopolio, mentre gli oneri di servizi aggiuntivi programmati dagli enti locali sono posti a carico degli enti medesimi.

Nei contratti di servizio si deve prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi e costi che dal 1° gennaio 2000 deve coprire almeno il 30% dei costi operativi [al netto delle infrastrutture].

Anche per i compiti in materia di trasporto regionale e locale delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie concesse è previsto il subentro delle Regioni.

¹¹ Il D.lgs 19 novembre 1977, n.422 di attuazione della delega conferita dalla legge n.59 del 1997, ha disciplinato una diversa ripartizione delle competenze e la riorganizzazione dei servizi; successiva il decreto legislativo è stato modificato dal D.lgs 20 settembre 1999, n.400.

Obiettivo della riforma è di dare certezza finanziaria e copertura di bilancio ai contratti di servizio che dovranno prevedere livelli minimi di servizi in relazione alle risorse disponibili per non rendere più necessari interventi straordinari per ripiantare i disavanzi. La disposizione che pone a carico dei bilanci degli enti locali, con le stesse garanzie di copertura, eventuali ulteriori servizi risponde a questa necessità. Saranno le Aziende stesse a rispondere dei risultati di bilancio, che potranno concludersi anche con positivi risultati di esercizio, ipotesi non consentita dalla precedente legislazione [legge n. 151 del 1991] che mirava al massimo a garantire l'equilibrio di bilancio.

La riforma supera, nei rapporti tra enti concedenti ed aziende, il precedente sistema di contribuzione a ripiano dei disavanzi di esercizio; attualmente il rapporto è regolato con contratto di servizio che si perfeziona espletata una gara, sulla base di un oggetto determinato e di ben individuate modalità di fornitura dei servizi e del corrispettivo da erogare per i servizi medesimi.

In questo nuovo quadro normativo, assume un ruolo determinante la capacità delle aziende di determinare correttamente i costi di servizio, mentre al soggetto pubblico è rimessa la scelta dei livelli minimi dei servizi che sulla base delle risorse disponibili è in grado di soddisfare.

Nel 1998 sono state approvate le seguenti leggi regionali che hanno dato attuazione al decentramento agli enti locali delle funzioni di interesse regionale che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale, rendendo in tal modo operativa la riforma ed evitando l'intervento sostitutivo del Governo, attuato per le Regioni inadempienti con il d.lgs n. 345 del 1998.

TAB 67/REG

Abruzzo	l.r. 23 dicembre 1998, n. 152
Calabria	l.r. 7 agosto 1999, n. 24
Basilicata	l.r. 27 luglio 1998, n. 22
Emilia Romagna	l.r. 2 ottobre 1998, n. 30
Lazio	l.r. 16 luglio 1998, n. 30
Liguria	l.r. 9 settembre 1998, n. 31
Lombardia	l.r. 29 ottobre 1998, n. 22
Marche	l.r. 24 dicembre 1998, n. 45
Piemonte	l.r. 4 gennaio 2000, n. 1
Puglia	l.r. 25 marzo 1999, n. 13
Toscana	l.r. 31 luglio 1998, n. 42
Umbria	l.r. 18 novembre 1998, n. 37
Veneto	l.r. 30 ottobre 1998, n. 25

Si sottolinea l'esigenza della realizzazione di un efficace sistema informativo del trasporto pubblico locale che, attraverso un costante monitoraggio dei contratti di servizio, permetta alla aziende di offrire servizi più rispondenti alle domande ed alle Regioni di individuare i livelli di intervento e programmare eventuali integrazioni ai servizi stessi.

6.2. Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto pubblico locale

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, sulla base dei dati del Ministero dei trasporti il disavanzo delle aziende di trasporto locale accumulato fino al 31 dicembre 1997 è stimato in circa 18.000 miliardi, solo in parte coperti con interventi finanziari dello Stato.

L'andamento dei ripiani è di seguito precisato.

- Legge 30 maggio 1995, n.204

Per gli anni 1987/1993, i disavanzi regionali per le spese di gestione del trasporto pubblico sono stati ripianati con il concorso dello Stato decennale sino al 60% del loro ammontare, secondo quanto previsto dalla legge n.204 del 1995, che ha convertito il d.l. n.98 del 1995: 20 mld a favore delle Regioni a statuto speciale per il periodo 1987/1989; 730 mld a favore delle Regioni a statuto ordinario per i disavanzi pregressi degli anni 1987/1993. L'ammontare complessivo dei disavanzi ritenuti ammissibili per le Regioni a statuto ordinario ha raggiunto gli 11.714 mld, ripianabili fino a 7.028 mld con un concorso dello Stato di 4.042 mld.

- Legge 18 giugno 1998, n.194

Per gli anni 1994/1996 la legge n.194 del 1998 ha previsto un concorso dello Stato quindicennale a favore delle Regioni a statuto ordinario di 80mld per il 1998 e 160 mld per gli anni dal 1999 al 2012, riducendo l'intervento statale ad un massimo del 30% dell'ammontare teorico ripianabile.

Il contributo che eccedesse il 30% dei disavanzi relativi al triennio deve essere utilizzato per investimenti per migliorare il trasporto pubblico locale. Sono in attivo le

seguenti Regioni: Emilia Romagna [+51,3 mld]; Marche [+4,2 mld]; Piemonte [+1,8 mld]; Puglia [+7,4 mld] ed il Veneto [-38,3 mld].

TAB 68/REG

AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE RIPIANO DEI DISAVANZI 1994-1996 (Art.2, comma 1 della legge n. 194/1998) (in milioni)				
Regioni	Disavanzi regionali certificati (1)	30% del disavanzo (2)	Disavanzi ripianabili (con quota anno '98) (3)	Differenza colonne 2 e 3
Abruzzo	89.359	26.808	17.607	9.201
Basilicata	35.012	10.504	10.062	442
Calabria	87.501	26.250	23.207	3.043
Campania	958.533	287.560	99.641	187.919
Emilia Romagna	30.000	9.000	60.288	(51.288)
Lazio	2.383.000	714.900	134.856	580.044
Liguria	295.395	88.619	39.678	48.941
Lombardia	644.358	193.307	158.468	34.839
Marche	49.046	14.714	18.906	(4.192)
Molise	9.885	2.966	2.028	938
Piemonte	225.725	67.718	69.457	(1.739)
Puglia	140.699	42.210	49.659	(7.449)
Toscana	203.858	61.157	57.285	3.872
Umbria	24.669	7.401	11.603	(4.202)
Veneto	67.763	20.329	58.665	(38.336)
Totale	5.244.803	1.573.443	811.410	

Fonte: Min. dei trasporti e della navigazione - Dipartim. dei trasporti terrestri, D.D. n. 3636 del 19 novembre 1998
 Disavanzo ripianabile calcolato ipotizzando due mutui rispettivamente di 80 mld x 15 anni e di 80 mld x 14 anni.

Inoltre, l'art. 2, comma 5 della citata legge 194/1998 ha autorizzato le Regioni a contrarre mutui quindicennali [o altre operazioni finanziarie] per la sostituzione di autobus destinati al trasporto pubblico locale in esercizio da oltre quindici anni e per

l'acquisto di mezzi per il trasporto pubblico di persone a trazione elettrica. Con decreto interministeriale Ministero dei trasporti e della navigazione e Tesoro i contributi sono stati ripartiti secondo la seguente tabella, per un importo complessivo di 166 mld per il 1998 e 195 mld dal 1999, secondo le percentuali comunicate dal Coordinamento interregionale.

TAB 69/REG

RIPARTO DEI FINANZIAMENTI EX ART.2, COMMA 5 DELLA LEGGE 194/1998 (in migliaia)				
REGIONI	%	1998 ASSEGNAZIONE E IMPEGNO	1999	
			ASSEGNAZIONE	IMPEGNO
	1	2	3	4
ABRUZZO	3,321	5.512.860	6.475.950	963.090
BASILICATA	2,885	4.789.100	5.625.750	836.650
CALABRIA	3,450	5.727.000	6.727.500	1.000.500
CAMPANIA	11,166	18.535.560	21.773.700	3.238.140
EMILIA ROMAGNA	6,862	11.390.920	13.380.900	1.989.980
LAZIO	13,857	23.002.620	27.021.150	4.018.530
LIGURIA	5,011	8.318.260	9.771.450	1.453.190
LOMBARDIA	15,043	24.971.380	29.333.850	4.362.470
MARCHE	3,504	5.816.640	6.832.800	1.016.160
MOLISE	1,671	2.773.860	3.258.450	484.590
PIEMONTE	8,570	14.226.200	16.711.500	2.485.300
PUGLIA	6,616	10.982.560	12.901.200	1.918.640
TOSCANA	7,675	12.740.500	14.966.250	2.225.750
UMBRIA	2,293	3.806.380	4.471.350	664.970
VENETO	8,076	13.406.160	15.748.200	2.342.040
TOTALE GENERALE	100,000	166.000.000	195.000.000	29.000.000

Fonte: Ministero dei trasporti

- Legge 7 dicembre 1999, n.472

Per la copertura di disavanzi di esercizio non ripianati relativi all'anno 1997, la legge n.472, art.12, comma 1, ha previsto l'erogazione di un contributo quindicennale a favore delle Regioni a statuto ordinario di 35 mld per gli anni dal 1999 al 2013. I disavanzi, che dovevano essere certificati dalle Regioni entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, sono indicati nella tabella che segue

TAB 70/REG

DISAVANZI DI ESERCIZIO	
anno 1997	
(in milioni)	

REGIONI	DISAVANZI REGIONALI CERTIFICATI
ABRUZZO	41.412
BASILICATA	20.000
CALABRIA	26.620
CAMPANIA	214.980
EMILIA ROMAGNA	16.965
LAZIO	243.956
LIGURIA	85.110
LOMBARDIA	176.138
MARCHE	12.781
MOLISE	2.814
PIEMONTE	52.149
PUGLIA	28.889
TOSCANA	55.140
UMBRIA	8.846
VENETO	17.609
TOTALE GENERALE	1.003.409

Fonte: Ministero dei trasporti

6.3. Trasporto pubblico ferroviario

Nel settore del trasporto pubblico ferroviario in concessione ed in gestione commissariale, la legge n.472 del 1999, art.8 ha previsto un intervento statale per la copertura dei disavanzi con un contributo rapportato ad un limite di impegno quindicennale pari a 40 mld a decorrere dall'anno 2000.

Sempre nel settore del trasporto ferroviario, gli artt.8 e 9 del d.lgs n.422 del 1997 hanno delegato alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti alle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa nonché alle Ferrovie dello Stato F.S. SPA.

Il subentro delle Regioni deve seguire alla stipula di accordi di programma che, da notizie fornite dal Ministero dei trasporti sono stati tutti stipulati. Per la loro operatività si è in attesa dell'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che devono attribuire le risorse afferenti alle funzioni trasferite.

6.4. Risultati di consuntivo

La seguente tabella [TAB.70 bis/REG] riporta i dati di consuntivo relativi a residui iniziali gli stanziamenti definitivi di competenza, impegni, pagamenti di cassa riferiti agli anni 1994/1998, mentre altre tabella [71/REG] espone in sintesi, per ciascuna Regione, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa, velocità di cassa e capacità di impegno.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB 70 bis REG

SETTORE TRASPORTI ANNI 1994 - 1998										
RESIDUI INIZIALI										
REGIONI	1994		1995		1996		1997		1998	
	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	401	3,38	88	7,54	193	12,97	173	10,32	95	3,93
LOMBARDIA	1421	12,06	177	15,17	99	5,65	214	12,77	309	12,80
VENETO	209	17,57	147	12,60	219	14,72	151	9,07	242	10,02
LIGURIA	22	1,86	35	3,00	76	5,11	83	4,95	76	3,15
E. ROMAGNA	114	9,64	38	3,26	68	4,57	111	6,62	234	9,69
TOSCANA	21	1,78	86	7,37	78	5,24	124	7,40	72	2,98
UMBRIA	10	0,85	31	0,25	9	0,60	5	0,30	4	0,17
MARCHE **	15	1,27	74	6,54	42	2,82	27	1,61	39	1,61
LAZIO	249	21,05	1301	11,14	193	12,97	232	13,84	795	32,92
ABRUZZO	36	3,04	72	6,17	52	3,49	87	5,19	83	3,44
MOLISE	9	0,76	14	1,20	12	0,81	31	1,85	24	0,99
CAMPANIA *	79	6,68	107	9,17	224	15,05	88	5,25	88	3,64
PUGLIA	175	14,79	131	11,23	193	12,97	133	7,94	196	8,12
BASILICATA	201	1,69	19	1,63	22	1,48	125	7,46	76	3,15
CALABRIA	42	3,55	46	3,94	8	0,54	31	5,43	92	3,40
TOTALE (Y)	1.183	100,00	1.167	100,00	1.488	100,00	1.676	100,00	2.415	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	548	7,64	636	5,53	546	6,25	638	5,94	805	8,97
LOMBARDIA	1.274	17,76	1.411	18,91	1.455	16,65	2.435	22,66	1.552	17,30
VENETO	635	8,83	632	8,47	1.108	12,68	1.503	13,99	1.446	16,12
LIGURIA	357	4,98	349	4,68	295	3,39	311	2,89	254	2,83
E. ROMAGNA	689	9,61	673	9,02	739	8,46	714	6,64	656	7,31
TOSCANA	596	8,31	565	7,55	491	5,62	526	4,89	469	5,23
UMBRIA	102	1,42	106	1,42	90	1,03	78	0,73	83	0,93
MARCHE **	219	3,05	141	1,89	177	2,03	221	2,06	169	1,88
LAZIO	1.234	17,20	1.293	17,33	1.853	21,21	1.726	16,06	1.452	16,19
ABRUZZO	176	2,45	159	2,13	254	2,91	190	1,77	295	3,29
MOLISE	47	0,66	46	0,62	56	0,64	32	0,30	35	0,39
CAMPANIA *	663	9,24	781	10,47	797	9,12	941	8,76	941	10,49
PUGLIA	342	4,77	334	4,48	449	5,14	761	7,03	557	6,28
BASILICATA	83	1,16	86	1,15	124	1,42	22	0,20	173	1,95
CALABRIA	208	2,90	250	3,35	303	3,47	450	4,19	282	3,14
TOTALE (Y)	7.133	100,00	7.469	100,00	8.738	100,00	10.747	100,00	8.971	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	507	8,75	568	9,17	490	7,61	501	5,07	714	10,42
LOMBARDIA	1.160	20,01	1.145	18,49	1.198	18,61	2.018	24,47	1.383	20,18
VENETO	540	9,32	565	9,12	472	7,33	820	9,94	588	8,58
LIGURIA	235	4,05	323	5,21	264	4,10	310	3,76	254	3,71
E. ROMAGNA	451	7,78	427	6,89	494	7,67	573	6,95	497	7,25
TOSCANA	452	7,80	486	7,15	459	7,13	503	6,10	456	6,65
UMBRIA	99	1,71	99	1,60	87	1,35	73	0,89	78	1,14
MARCHE **	213	3,67	112	1,81	129	2,00	171	2,07	129	1,88
LAZIO	816	14,08	1.004	16,21	1.195	18,41	1.320	16,01	1.121	16,35
ABRUZZO	106	1,83	125	2,02	174	2,70	160	1,94	151	2,20
MOLISE	45	0,78	38	0,57	36	0,87	32	0,39	34	0,50
CAMPANIA *	637	10,99	774	12,50	660	10,25	906	10,99	906	13,22
PUGLIA	341	5,88	332	5,36	451	7,16	517	7,48	293	4,30
BASILICATA	60	1,04	59	0,95	81	1,26	54	0,65	67	0,98
CALABRIA	134	2,31	137	2,21	227	3,53	189	2,29	182	2,65
TOTALE (Y)	5.796	100,00	6.194	100,00	6.437	100,00	8.247	100,00	6.855	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	449	7,89	447	7,95	468	8,04	519	7,19	443	6,48
LOMBARDIA	1.193	21,01	1.136	20,21	1.063	18,26	2.021	28,00	1.392	20,35
VENETO	547	9,62	478	8,50	446	7,66	660	9,14	529	7,73
LIGURIA	257	4,52	247	4,39	257	4,42	300	4,16	267	3,90
E. ROMAGNA	325	9,23	393	6,99	439	7,54	438	6,07	591	8,64
TOSCANA	387	6,80	489	8,70	407	6,99	335	7,41	455	6,65
UMBRIA	102	1,79	95	1,69	92	1,58	74	1,03	77	1,13
MARCHE **	126	2,21	141	2,51	129	2,22	160	2,22	130	1,90
LAZIO	804	14,13	905	16,20	1.113	19,12	746	10,34	1.264	18,48
ABRUZZO	108	1,90	120	2,13	178	3,06	137	1,90	155	2,27
MOLISE	32	0,56	36	0,64	32	0,55	33	0,46	40	0,58
CAMPANIA *	596	10,48	641	11,40	618	10,62	804	11,14	804	11,75
PUGLIA	387	6,80	270	4,80	383	6,58	539	7,47	451	6,59
BASILICATA	61	1,07	56	1,00	55	0,95	61	0,85	60	0,88
CALABRIA	113	1,99	168	2,99	140	2,41	191	2,65	182	2,66
TOTALE (Y)	5.689	100,00	5.623	100,00	5.820	100,00	7.218	100,00	6.840	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anno vero)

* In mancanza dei dati del 1998 quelli riportati sono del 1997. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

** Per le Marche la denominazione del settore è "trasporti e viabilità"

Gli stanziamenti definitivi di competenza assegnati al settore trasporti sono ammontati nel 1998 a 8941 mld, con un decremento rispetto al dato dell'esercizio 1997 di 1806 mld con una netta inversione rispetto all'andamento costantemente in crescita degli anni precedenti.

Rispetto alle risorse complessive di competenza, pari a 166.971 mld, che le Regioni hanno destinato ai diversi settori di intervento, ai trasporti locali sono stati attribuiti il 53,7% [al netto della sanità] con maggiore quota assegnata da parte delle Regioni del Nord con il 28,2% [7,2% al netto sanità], seguite dalle Regioni del Centro e da quelle del Sud rispettivamente con il 13,0% e il 12,3% [3,3% e 3,2% al netto sanità].

Gli impegni sulla competenza sono ammontati complessivamente a 6.855 mld, [3.436 mld per le Regioni del nord, pari al 73% degli stanziamenti; 1.784 mld per le Regioni del centro, pari all'82% degli stanziamenti; 1.635 mld per le Regioni del sud, pari all'80% degli stanziamenti].

Per quanto riguarda gli indicatori finanziari di gestione, la seguente tabella ne riporta i dati [v. TAB. 71/REG].

La capacità di spesa [rapporto tra pagamenti complessivi e massa spendibile] nel 1998 mostra un peggioramento rispetto all'esercizio precedente per le Regioni del nord [56,8%], mentre le Regioni del centro-sud attestano un miglioramento, raggiungendo, rispettivamente, il 62,5 ed il 65,0 %. Ad una osservazione per singole Regioni, l'Umbria e la Puglia dimostrano una maggiore capacità di spesa, con l'88,5% e l'86,2%.

Quanto alla velocità di cassa, la media nazionale del periodo '94/'98 è pari al 75,2%; anche qui differente è il risultato attribuibile al Nord [79,1], Centro [73,4], Sud [71,6%].

TAB 71/REG

REGIONI
SETTORE TRASPORTI
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1994 - 1998

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / M ₁₅					MEDIA 94/98	VELOCITA' DI CASSA P / (R _{pi} + I) * 100					MEDIA 94/98	CAPACITA' D'IMPEGNO I / S _{co}					MEDIA 94/98
	1994	1995	1996	1997	1998		1994	1995	1996	1997	1998		1994	1995	1996	1997	1998	
PIEMONTE	76,36	61,74	63,33	64,00	49,22	61,83	82,08	68,14	68,52	77,00	54,76	69,04	92,52	89,31	89,74	78,53	88,70	87,61
LOMBARDIA	84,39	71,54	68,40	76,29	74,80	75,07	91,78	85,93	81,96	90,55	82,27	86,77	91,05	81,15	82,34	82,87	89,11	84,95
VENETO	64,81	61,36	33,61	39,88	31,34	42,27	73,03	67,13	64,54	67,90	63,73	67,27	85,04	89,40	42,60	54,56	40,66	56,07
LIGURIA	67,81	64,32	69,09	76,14	80,91	71,44	100,00	68,99	75,59	76,34	80,91	79,14	65,83	92,55	89,19	99,68	100,00	88,45
F. ROMAGNA	65,38	55,27	54,40	53,09	66,40	59,12	92,92	84,52	78,11	64,04	80,85	79,35	65,46	63,45	66,85	80,25	75,76	70,35
NORD (MEDIA)	73,77	64,52	55,70	62,17	56,84	61,98	86,93	76,89	74,81	79,48	73,36	78,11	82,59	81,82	70,42	75,38	72,90	76,16
TOSCANA	62,72	75,35	71,53	82,31	84,10	75,12	81,82	85,49	75,79	85,33	86,17	83,05	75,84	86,32	93,48	95,63	97,23	89,07
UMBRIA	91,07	87,16	92,93	89,16	88,51	89,80	93,58	93,14	95,83	94,87	93,90	94,22	97,06	93,40	96,67	93,59	93,98	94,99
MARCHE	53,85	65,58	58,90	64,52	62,50	61,03	55,26	75,81	75,44	80,81	77,38	72,13	97,26	79,43	72,88	77,38	76,33	81,34
LAZIO	54,21	63,60	54,40	38,10	56,25	52,77	75,49	79,81	80,77	48,07	65,97	68,59	66,13	77,65	63,95	76,48	77,20	72,06
CENTRO (MEDIA)	58,01	68,03	59,36	51,55	62,47	59,66	75,68	81,75	79,79	61,71	71,49	73,49	73,45	80,88	71,24	81,03	82,10	77,59
ABRUZZO	50,94	51,95	58,17	49,46	41,01	49,72	76,06	60,91	78,76	55,47	66,24	66,73	60,23	78,62	68,50	84,21	51,19	66,67
MOLISE	57,14	60,00	47,06	52,38	67,80	56,54	59,26	69,23	47,06	52,38	68,97	58,64	95,74	82,61	100,00	100,00	97,14	94,91
CAMPANIA *	80,32	72,18	60,53	78,13	78,13	73,54	83,24	72,76	69,91	80,89	80,89	77,49	96,08	99,10	82,81	96,28	96,28	94,18
PUGLIA	74,85	58,06	59,66	60,29	81,56	66,10	75,00	58,32	58,56	71,87	91,85	70,63	99,71	99,40	102,67	81,08	82,63	91,22
BASILICATA	59,22	53,33	37,67	17,63	23,90	30,81	76,25	71,79	53,40	34,08	41,96	50,26	72,29	68,60	65,32	24,43	38,29	46,59
CALABRIA	45,20	56,76	45,02	35,30	50,00	45,06	64,20	91,80	59,57	68,21	68,94	69,77	64,42	54,80	74,92	42,00	64,54	58,20
SUD (MEDIA)	68,99	63,13	56,38	56,03	64,24	61,06	77,02	69,63	64,79	70,23	77,47	71,61	87,10	88,47	83,66	75,45	78,42	81,72
ITALIA (MEDIA)	67,34	65,44	57,11	57,81	60,08	61,04	81,31	77,01	74,25	72,17	73,49	75,26	80,06	82,69	73,13	77,04	76,67	77,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 1998 quelli riportati sono del 1997

7. Sanità

7.1. Riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale

Il sistema sanitario attraversa una fase di revisione istituzionale e legislativa i cui momenti più significativi sono nel ripensamento organizzativo e nelle nuove regole di finanziamento. Quanto al primo aspetto, la legge delega 30 novembre 1998 n. 419 in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale [SSN], tramite l'attuazione con d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229, ha introdotto importanti modifiche e integrazioni al d.lgs. 502/92. A riguardo dei profili di ordine finanziario, non poca influenza sul piano istituzionale è da attribuire alla delega contenuta nel "collegato fiscale" alla manovra '99 che detta disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale e prefigura cambiamenti di rilievo nel sistema di finanziamento del SSN.

Una prima considerazione su questo secondo aspetto è per notare come nella più recente legislazione sembri prevalere un orientamento più disponibile e aperturista in direzione di maggiore autonomia degli enti decentrati ove i sistemi di incentivazione possano far premio su comandi e vincoli, con contestuale superamento del sistema fondato sugli *standard* di uniformità e privilegio accordato viceversa a *standard minimi*, concernenti livelli di servizio che gli enti decentrati abbiano facoltà di migliorare.

In questi termini, del resto, è la delega recata nel collegato fiscale alla manovra '99 [legge 133/99] allorché dispone per la *rimozione del vincolo di destinazione del finanziamento* per la sanità assicurato alle Regioni e ove la sostituzione dei trasferimenti con le compartecipazioni si coniuga ad una perequazione che sconta capacità fiscale ma pure *fabbisogni sanitari*.

Perciò, una linea tendenziale che sembra deporre per l'applicazione di un modello nel quale la sanità possa trovare pieno inserimento all'interno della finanza regionale.

In controtendenza sono tuttavia alcune eccezioni, valevoli a frenare il processo di reale rinnovamento.

Innanzitutto, il finanziamento delle attività assistenziali degli Istituti di ricovero e cura che rimane ancorato al sistema dei trasferimenti erariali; una parte non secondaria di assistenza sanitaria viene cioè centralizzata, proprio quando tutto il sistema ruota nella logica della Regionalizzazione.

Altra eccezione è nel periodo transitorio di tre anni - ma anche condizionato alla messa a regime di necessarie attività di monitoraggio - durante il 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 Piano sanitario nazionale. Ulteriori vincoli discendono del resto dal coinvolgimento regionale negli obiettivi di contenimento della spesa sanitaria ai sensi di quanto disposto con i commi da 10 a 14 dell'art. 28 della legge 448 del 1998, integrato dalle disposizioni dell'art. 30 e 34 della finanziaria 2000. Da ricordare a riguardo la prevista definizione da parte del Ministero della sanità di indicatori e parametri concernenti aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali e gli andamenti di spesa al fine di controllare i livelli di assistenza assicurata in ogni Regione.

A contraddire un pieno ed esaustivo inserimento della sanità in ambito regionale sono poi alcuni profili di revisione organizzativa e procedurale proposte con la delega e la successiva attuazione di riforma-ter dell'assistenza sanitaria, come pure con il complesso delle disposizioni in materia di federalismo fiscale rinvenienti dalla delega e relativa attuazione [legge 419/98 e d.lgs 229/99; legge 133/99 e art. 9, d.lgs 56/2000]. Così per il riemergere di vincoli, controlli e sanzioni a scapito di incentivi all'efficienza, di meccanismi concorrenziali, di adeguato margine riservato all'autonomia e responsabilizzazione del livello regionale e aziendale. In particolare il d.lgs. 229/99 introduce l'art. 19-ter ["Federalismo sanitario, patto di stabilità e interventi a garanzia della coesione e dell'efficienza del Servizio Sanitario Nazionale"] a norma del quale:

-il Ministero della sanità, sentita l'Agenzia per i servizi sanitari regionali [ASSR], determina valori di riferimento relativi alla utilizzazione dei servizi, ai costi, e alla qualità dell'assistenza;

-le Regioni, anche con il supporto della ASSR, elaborano piani di riorganizzazione;

-Ministro e Regione interessata stipulano una convenzione che definisce le misure di sostegno al programma ma anche "forme di penalizzazione e di graduale riduzione o dilazione dei finanziamenti per le Regioni che non rispettano gli impegni convenzionalmente assunti" sino ad eventuali interventi sostitutivi da parte del Governo tramite commissari ad acta.

Da osservare che l'applicazione di sanzioni di carattere economico-finanziario, per il caso di insufficiente assistenza sanitaria o di spesa sanitaria eccessiva, è prevista anche dall'art. 9, comma 4, del d.lgs. 56/2000 con conseguente progressiva riduzione dei trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni, con il solo limite massimo del 3% e contestuale sostituzione di trasferimenti erariali finalizzati all'attivazione di un adeguato sistema di garanzie.

Con riguardo poi ai contenuti organizzativi della riforma è da notare come il disegno complessivo si articoli su alcune coordinate di fondo che, nel quadro di un consistente ridimensionamento del ruolo centrale della struttura ospedaliera, scommettono su prevenzione e riabilitazione con più intenso coinvolgimento partecipativo dei Comuni, ai fini di una gestione integrata degli interventi socio-sanitari e socio-assistenziali e loro maggior ruolo nella programmazione e partecipazione alla valutazione dei risultati.

L'impostazione di tipo economicistico, ritenuta eccessiva e perciò rimproverata alla disciplina attuativa del d.lgs 502 del '92, spiega il ridimensionamento dei DRG nel finanziamento delle prestazioni a tariffa, queste del resto accompagnate da modalità di contrattazioni per piani di attività con definizione dei relativi volumi, nell'ambito di livelli di spesa fissati soprattutto sulla base delle caratteristiche di complessità delle prestazioni. La previsione poi di forme integrative di assistenza, come pure i nuovi criteri per reimpostare le relazioni tra SSN e Università, ma specialmente le innovazioni per il personale sanitario - dalla riduzione dell'età pensionabile per i medici, all'estensione del rapporto di diritto privato alla dirigenza sanitaria, sino al nuovo regime delle incompatibilità per i medici - sono ulteriori proposizioni in direzione di ulteriori ripensamenti organizzativi.

Le principali linee-guida si ricompongono nella trama del Piano sanitario 1998-2000, approvato nel luglio '98 ove fra i "punti qualificanti" figurano l'autonomia decisionale degli utenti, l'uso appropriato dei servizi sanitari, il contrasto delle principali patologie, il rilancio della ricerca. Quanto alle regole di finanziamento, i tre livelli di assistenza sui cui si misurano le quote capitarie, se valgono a definire il limite di copertura pubblica, mantengono tuttavia la natura di vincolo su spesa e prestazioni da rendere.

La prevenzione chiama in causa scelte allocative più consistenti, con conseguente redistribuzione fra i tre nuovi livelli di assistenza, a loro volta articolati in sottolivelli: i) assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; ii) assistenza distrettuale; iii) assistenza ospedaliera.

Per il triennio 1998-2000 la quota capitaria di finanziamento tiene conto dei tassi di inflazione e crescita reale del PIL, previsti dal DPEF 1998-2000; è pari, rispettivamente a: lire 1.795.305 per il 1998; lire 1.849.165 per il 1999 [+ 3%]; lire 1.904.640 per il 2000 [+ 3%].

Resta nell'impianto complessivo della riforma e nella attuazione che vi ha dato il d.lgs. 229/99, il ruolo centrale della programmazione sanitaria affidato tuttavia ad una complessità organizzativa ove il PSN, da sottoporre al parere del Ministro della sanità prima della approvazione, si coordina con i PSR a loro volta doppiati dai programmi attuativi locali di competenza comunale.

Di rilievo la ridefinizione dei rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali. Al raccordo tra livelli di governo provvede l'Agenzia per i servizi sanitari regionali il cui riordino è avvenuto con d.lgs 31 marzo 1998 n. 115.

Pur nel contesto di numerose attribuzioni riservate alle Regioni, il Governo centrale conserva notevoli poteri che si intendono correlati alla funzione di indirizzo, coordinamento e controllo del sistema. Per dare concreta attuazione alla riforma, è previsto un capillare intervento di provvedimenti ministeriali.

Da segnalare il coinvolgimento dei Comuni, sia in funzione di una gestione integrata degli interventi socio-sanitari e socio-assistenziali, sia tramite la partecipazione alla conferenza permanente per la programmazione sanitaria e più specificamente al piano attuativo locale [art.2 e 3-septies].

Inoltre è concessa ai Comuni la possibilità di offrire ulteriori prestazioni rispetto a quelle garantite a livello regionale, con onere a carico di propri bilanci e autonoma responsabilità per la necessaria copertura finanziaria [art.2 comma 2-quinquies, lett. H].

Per quanto riguarda le unità sanitarie locali, il d.lgs. 229 ne dispone un nuovo assetto nella configurazione di enti dotati di personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale, organizzati sulla base di una regolamentazione di diritto privato che prevede strutture operative con autonomia gestionale, tecnica, finanziaria e contabile,

ma pure responsabilità diretta dei dirigenti rispetto al vincolo di bilancio attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi nonché dei criteri di efficacia, efficienza e economicità.

La responsabilità della gestione spetta ai direttori generali, la cui attività di direzione e di individuazione degli obiettivi è soggetta a periodica valutazione da parte della Regione anche sulla base del parere del sindaco e della conferenza dei sindaci [art.3-bis, comma 6] e comunque sulla base di criteri di valutazione determinati preventivamente e in via generale [art.3-bis, comma 5].

Il decreto legislativo 229 riprende le linee direttive del Piano Sanitario Nazionale 1998/2000 privilegiando un concetto di salute meno legato al momento di "cura della malattia" e ove centralità assumono prevenzione e riabilitazione in un quadro di integrazione dei servizi sanitari con i servizi sociali.

In questa stessa linea si colloca il potenziamento dei trattamenti alternativi al ricovero ospedaliero, con la conseguente riconversione delle strutture sanitarie.

In coerenza con il nuovo disegno è il ruolo assegnato al dipartimento di prevenzione chiamato ad operare nell'ambito del Piano attuativo locale [art. 7-bis e 7-quater], mentre l'articolazione in distretti è destinata a comportare una notevole capillarità operativa [art. 3-quater e 3-quinques].

Il dipartimento di prevenzione garantisce la tutela della salute collettiva, la prevenzione delle malattie e delle disabilità, il miglioramento della qualità della vita, in linea con le indicazioni del Piano sanitario nazionale 1998/2000, con attenzione al contesto ambientale, alla salute animale, alla sicurezza degli alimenti e alla prevenzione dei rischi nei luoghi di lavoro. Rappresenta una struttura operativa dell'*usl* con autonomia organizzativa e contabile; nell'ambito del piano attuativo locale, costituisce punto di riferimento delle attività sul territorio.

Il Distretto è dotato di autonomia tecnico-gestionale ed economico-finanziaria, con contabilità separata all'interno del bilancio *usl*. Esso deve garantire i servizi di assistenza primaria.

La realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie sono subordinate ad autorizzazione, ad accreditamento e alla stipula di accordi contrattuali [art.8-bis]. L'autorizzazione, da parte della Regione, presuppone la verifica di requisiti stabiliti con atto di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art.8, legge 59/'97 e sulla

base di quanto previsto dall'art. 8, comma 4, del d.lgs 419/'98 [art. 8-ter]. L'accreditamento istituzionale viene rilasciato dalla Regione alle strutture autorizzate in possesso di requisiti di qualificazione, funzionali rispetto alla programmazione regionale e previa verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. [8-quater].

Quanto agli accordi [art. 8-quinquies], la definizione dell'ambito di applicazione e dei principali contenuti spetta alle Regioni, mentre alla stipulazione è demandata la fissazione del volume delle prestazioni, dei requisiti del servizio, del corrispettivo per le attività prestate in eccedenza a quelle concordate [art. 8-quinquies].

In questo quadro di maggiore centralizzazione del sistema, notevole ridimensionamento subisce il finanziamento a tariffa delle prestazioni, mantenuto per alcuni trattamenti ospedalieri con riguardo alle "strutture accreditate" ed esclusione, a quel che sembra, dei presidi ospedalieri.

Il rispetto degli accordi contrattuali da parte dei soggetti interessati, la qualità dell'assistenza e l'appropriatezza delle prestazioni rese, vengono assicurati tramite un sistema di monitoraggio e controllo da parte delle Regioni e delle stesse aziende sanitarie locali, sulla base di criteri per la verifica della effettiva erogazione della necessità clinica nonché dell'appropriatezza dei ricoveri, delle forme e delle modalità di erogazione dell'assistenza.

Rilevante spessore, nella logica della riforma, è del resto affidato al sistema dei controlli, sia con riguardo ai risultati delle gestioni sanitarie e alle azioni correttive regionali, sia per quanto attiene alla conferma dei dirigenti e alla corresponsione degli incentivi di risultato.

Per concludere vale richiamare quanto anticipato al paragrafo 2, II^a Parte della relazione ove non si è mancato di osservare il brusco cambiamento operato con la riforma-ter e il diffuso riemergere di vincoli, controlli e sanzioni a scapito degli incentivi all'efficienza, dei meccanismi di competizione concorrenziale, del margine riservato all'autonomia e responsabilizzazione del livello regionale e aziendale. Va altresì ribadito quanto pure rilevato sugli aspetti di maggiore problematicità: 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 finanziaria di tipo verticale.

Va infine ricordato che, in attuazione alla delega recata all'art.6 della legge 419/'98, è stato approvato il 28 dicembre scorso il decreto legislativo n. 517 che disciplina ex novo i rapporti tra il S.S.N. e l'Università. Non poche le novità, fra le quali va ricordata la transitoria duplicità del modello aziendale sulla base di due tipologie organizzative a seconda della derivazione dalla trasformazione dei Policlinici universitari o dai presidi ospedalieri; aziende ospedaliere, dunque rispettivamente integrate con il S.S.N. o con l'Università [art. 2]. Al 2005 è rinviata la scelta definitiva del modello unico aziendale [art. 2, comma 3].

Quanto al finanziamento e agli altri sostegni di natura economica, è previsto che vi concorranno sia l'Università, sia il fondo sanitario regionale: la prima, con l'apporto di personale docente e non docente, di beni mobili e immobili; le Regioni, tramite il finanziamento delle attività svolte sulla base di un corrispettivo il cui ammontare è predefinito ai sensi dell'articolo 8-sexies del decreto legislativo 229/'99.

Sul piano dell'organizzazione interna, il modello dipartimentale assume particolari connotazioni in relazione a protocolli d'intesa Regione-Università valevoli a regolare i rapporti fra dipartimenti ad attività integrata e dipartimenti universitari.

7.2. Le gestioni liquidatorie e i provvedimenti di ripiano dei disavanzi pregressi

La disciplina vigente in tema di ripiano dei disavanzi pregressi in sanità ha previsto che a partire dall'anno 1990 le Regioni concorrano con i propri bilanci al

sostegno di parte dei deficit prodotti dalla gestione dell'assistenza sanitaria, conseguenti all'erogazione di livelli superiori a quelli uniformi fissati dal PSN o comunque non conseguenti a provvedimenti di carattere nazionale.

Risale al 1994 [legge 724/'94] la netta separazione, dal punto di vista contabile e finanziario, delle gestioni sanitarie, svolte sino a quell'anno, da quelle successive; le cosiddette gestioni "stralcio" sono state poi trasformate [legge 549/'95] in gestioni "liquidatorie" e ai direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere sono state attribuite le funzioni di commissari liquidatori.

Ciò posto va considerato che a seguito degli accertamenti e delle verifiche demandate ai commissari liquidatori, il disavanzo progressivo riferibile alle gestioni stralcio - nel consolidamento di debiti, crediti, liquidità - è stato rideterminato, sulla base delle certificazioni dei Presidenti delle Regioni, in 11.625 miliardi al netto di quanto sanato in base a normative pregresse. Nel 1997 è avvenuta l'erogazione a ripiano di 5.000 miliardi da parte del Tesoro ai sensi dell'art. 1 della legge 21 del 1997.

Successivamente è stata effettuata la ripartizione dell'ulteriore quota a carico dello Stato prevista dal comma 1-bis della medesima legge 21/'97 e pari a 3.200 miliardi; i quali, sulla base di quanto disposto all'art. 54, comma 13, del collegato alla finanziaria '98 sono stati inseriti in tabella F suddivisi in due quote rispettivamente pari a 2.880 miliardi per l'anno 1998 e 320 miliardi per il 1999 [per maggiori dettagli, v.: Relazione sulla finanza regionale anno 1997].

La seguente tabella dà conto della ripartizione del residuo debito non ripianato, ove ai 3.425 miliardi rimasti senza copertura [11.625 mld - 8.200 mld] vanno aggiunte sopravvenienze ulteriori a debito per circa 1.098 miliardi.

TAB 72/REG

DISAVANZI SANITA' 1987/1994 - RIPIANI EX ART. 1 E Ibis L. 21/1997 - RESIDUO

(in miliardi)

REGIONI	DISAVANZI *	RIPIANI			RESIDUO DISAVANZO c (a+d)	SOPRAVV. ZE al 31.12.98 f	TOTALE DISAVANZO RESIDUO g (e+f)
		QUOTA EROGATA NEL 1997 (art. 1) b	QUOTA EROGATA nel 1998 e nel 1999 (art. 1-bis) c	TOTALE d			
PIEMONTE	-	-	-	-	-	-	-
VAL D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	-718	319	188	507	-211	-18	-229
P.A. BOLZANO	0	-	-	-	0	0	0
P.A. TRENTO	0	-	-	-	0	0	0
VENETO	-668	297	175	472	-196	-47	-243
FRIULI V.G.	-39	17	10	27	-12	-16	-28
LIGURIA	-652	289	170	459	-193	-63	-256
EMILIA ROMAGNA	-1.587	704	415	1.119	-468	-118	-586
TOSCANA	-842	374	220	594	-248	-69	-317
UMBRIA	-169	75	44	119	-50	24	-26
MARCHE	-396	176	104	280	-116	13	-103
LAZIO	-2.603	1.156	680	1.836	-767	-259	-1.026
ABRUZZO	-48	-	34	34	-14	11	-3
MOLISE	-23	10	6	16	-7	-2	-9
CAMPANIA	-2.035	904	532	1.436	-599	-52	-651
PUGLIA	-417	185	109	294	-123	-384	-507
BASILICATA	0	-	-	-	0	0	0
CALABRIA	-414	184	108	292	-122	-89	-211
SICILIA	-930	273	383	656	-274	3	-271
SARDEGNA	-84	37	22	59	-25	-32	-57
TOTALE	-11.625	5.000	3.200	8.200	-3.425	-1.098	-4.523
TOTALE AL NETTO REGIONI STATUTO SPEC. E PROV. AUTONOME	-10.572	4.673	2.785	7.458	-3.114	-1.053	-4.167

Fonte: Ministero della Sanità

*Certificazioni dei Presidenti delle Regioni - ripartizione L.21/97

N.B. i ripiani ex art. 1 della legge 21/97 sono pari a 5.000 mld ma nella gestione sono altresì confluiti 150 miliardi di mutui contratti dalla Liguria e 57 miliardi di mutui contratti dalla Puglia con istituti di credito

7.3. I disavanzi 1995-1997 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Il "nuovo corso" e le ulteriori esigenze di ripiano

Analisi particolare meritano le cosiddette gestioni del "nuovo corso" riferibili agli anni 1995-1997.

A riguardo di tali gestioni trovano infatti compiuta operatività le disposizioni introdotte con l'art. 28 del collegato alla finanziaria per il '99 [legge 448/'98 - patto di stabilità interno, comma 9]. Con la disciplina in questione si è perseguito l'obiettivo di determinare con sufficiente precisione entità e ulteriori esigenze di ripiano delle gestioni 1995-1997 tramite una speciale procedura di concertazione e verifica per un definitivo accertamento dei disavanzi del servizio sanitario anteriori al 1997. Di qui l'onere per le Regioni di relazionare al Ministro della sanità [entro il 20 febbraio 1999] lo stato di attuazione dei provvedimenti di ripiano della maggiore spesa sanitaria di competenza regionale a tutto l'anno 1994, nonché di trasmettere i riepilogativi regionali dei consuntivi delle aziende sanitarie e ospedaliere relativi al triennio '95-'97. Ciò, al fine di individuare in sede di Conferenza Stato-Regioni la quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale e/o regionale.

La circolare esplicativa del Ministero della sanità [in data 27 gennaio 1999] nel definire la metodologia di attuazione delle suindicate disposizioni, precisava altresì che tutta la documentazione e le relative schede allegate dovevano essere sottoscritte del Presidente della Regione.

La seguente tabella riporta i dati definitivi per gli anni '95-'97 con separata indicazione per ciascuna Regione di entrate e spese, rispettivamente disaggregate per fonti di finanziamento e per categorie economiche.

TAB. 73/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNI 1995 - 1997

(in miliardi)

REGIONI	SPESA con mobilità			FINANZIAMENTO al netto riequilibrio e mobilità			DISAVANZI (-) / AVANZI		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)	Totale Procapite (in mgli)
PIEMONTE	6.910	7.446	8.328	6.903	7.316	7.578	-7	-130	-750
VALLE D'AOSTA	201	223	271	159	187	200	-42	-36	-71
LOMBARDIA	15.037	16.551	17.650	14.753	15.726	16.171	-284	-825	-1.479
PROV. BOLZANO	865	982	1.079	721	755	815	-144	-227	-264
PROV. TRENTO	821	867	985	710	744	812	-111	-123	-173
VENETO	7.415	7.989	8.774	7.409	7.809	8.014	-6	-180	-41
FRIGI V.G.	2.021	2.146	2.425	2.001	2.125	2.208	-20	-21	-217
LIIGURIA	3.086	3.297	3.498	2.909	3.072	3.088	-177	-225	-410
EMILIA ROMAGNA	7.404	8.164	8.406	7.153	7.311	7.500	-157	-853	-906
TOSCANA	6.098	6.560	6.911	5.895	6.413	6.373	-203	-147	-538
UMBRIA	1.381	1.459	1.644	1.414	1.476	1.541	53	17	-103
MARCHE	2.482	2.619	2.885	2.410	2.473	2.520	-72	-146	-252
LAZIO	8.959	9.695	10.602	8.294	8.753	8.833	-605	-942	-1.769
ABRUZZO	1.869	2.130	2.335	1.962	2.082	2.139	93	-48	-196
MOLISE	500	545	606	533	558	568	33	13	-38
CAMPANIA	8.282	9.059	10.571	8.694	9.181	9.335	412	122	-1.236
PUGLIA	6.185	6.752	6.996	6.300	6.754	6.629	115	2	-367
BASILICATA	837	896	953	890	923	915	53	27	-38
CALABRIA	2.901	3.204	3.564	3.072	3.194	3.196	171	-10	-368
SICILIA	7.358	7.886	8.323	7.310	7.809	8.075	152	133	-278
SARDEGNA	2.771	2.817	3.029	2.566	2.710	2.739	-205	-107	-290
TOTALE ALGERICO	93.383	101.287	109.835	92.004	97.581	99.249	-1.379	-3.706	-10.586
TOTALE DISAVANZI							-2.461	-4.020	-10.586
TOTALE R.S.O.	79.346	86.366	93.723	78.337	83.041	84.400	-1.009	-3.325	-9.323
TOTALI DISAVANZI R.S.O.							-1.939	-3.506	-9.323

Fonte: Ministero della sanità; dati di spese e entrate proprie sono certificati dai Presidenti delle Regioni ai sensi dell'art. 28 co. 9 l. 448/98

I dati esposti aggiornano quelli già riportati nella relazione dello scorso anno per tener conto delle procedure attivate nell'anno '99 in attuazione delle illustrate disposizioni recate all'art. 28.

Resta confermato l'elevato importo di disavanzo riferibile al 1997. Si tratta 10.586 miliardi con peggioramento rispetto all'anno precedente di oltre 6.000 miliardi [al netto di singole situazioni regionali di avanzo].

Gli anni del cosiddetto nuovo corso hanno registrato sino a '97 un disavanzo complessivo di 17.067 miliardi, mentre non migliori sono i risultati relativi al 1998 e 1999 per i quali si rinvia al successivo paragrafo.

Quanto all'anno '97, vanno segnalate specialmente le situazioni di disavanzo del Lazio [-1.769 mld], Lombardia [-1.479 mld], Campania [-1.236 mld]. Specie quest'ultima Regione espone un esito di fine anno del tutto anomalo rispetto alla situazione di avanzo registrata invece nei due esercizi precedenti; da rilevare a riguardo come sia specialmente la spesa, con una considerevole crescita nel '97 ad aver influito sullo squilibrio finale. Fra le voci di maggiore scostamento rispetto all'anno precedente è da segnalare quella relativa al personale [+632 mld], seguita dall'ospedaliera convenzionata [+182 mld] e dalla farmaceutica [+166 mld].

7.4. Entrate, uscite e disavanzi relativi agli anni 1998 e 1999

Per quanto riguarda il finanziamento della spesa per l'assistenza sanitaria la legge 662 del 1996 [art. 1, comma 34], ai fini della calcolo della quota capitate ha fissato i seguenti nuovi criteri: i) popolazione residente; ii) frequenza dei consumi sanitari per età e sesso; iii) tasso di mortalità; iv) indicatori di bisogno sanitario; v) indicatori epidemiologici.

La definizione delle disponibilità complessive viene concordata fra Sanità e Tesoro in sede di impostazione di finanziaria, mentre la ripartizione del FSN presuppone il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni. Questo è stato espresso, per l'anno 1998, il 30 luglio dello stesso anno e vi ha fatto seguito la deliberazione CIPE 5 agosto 1998 n. 84 per l'assegnazione in via provvisoria dello stanziamento netto del FSN-parte corrente a favore delle Regioni [UPB 7.1.2.1., Cap. 5941].

La ricostruzione completa indica per il 1998 un finanziamento complessivo di 104.541 miliardi la cui composizione si articola come segue:

62.231 miliardi [stimati] di IRAP, addizionale IRPEF, contributi malattia [residui '97] attribuiti direttamente alle Regioni;

4.514 miliardi [stimati] di entrate proprie della asl;

5.730 miliardi di partecipazioni delle Regioni a statuto speciale;

32.065 miliardi per FSN, di cui 30.984 miliardi assegnati alle Regioni quale quota indistinta per finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria.

La seguente tabella definisce la quota corrispondente all'integrazione a carico del bilancio Stato, nonché l'importo stimato della percentuale IRAP da destinare alla sanità e l'importo dei contributi sanitari relativi all'anno 1997 da contabilizzare nell'anno '98 ai sensi dell'art. 38, comma 2, del d.lgs. 446/97.

Per quanto riguarda IRAP e IRPEF il d.lgs. 446/97 ha sostituito i contributi sanitari con il 90% del gettito IRAP - calcolato al netto dei riversamenti allo Stato per imposta patrimoniale soppressa e per costi di riscossione - e con il 100% del gettito IRPEF. Tuttavia nella competenza '98 rientrano le riscossioni di residui di contributi sanitari afferenti l'anno '97.

TAB 74/REG

FONDO SANITARIO NAZIONALE - PARTE CORRENTE ANNO 1998 (in milioni)					
REGIONI	Contributi sanitari (*) (a)	IRAP - Sanità Previsioni (b)	(a) + (b) (c)	Quota a carico dello Stato (d)	TOTALE ASSEGNAZIONE (c) + (d)
Piemonte	833.000	4.529.000	5.362.000	2.222.337	7.584.337
Valle d'Aosta	14.471	125.000	139.471		139.471
Lombardia	1.988.000	12.414.000	14.402.000	1.503.183	15.905.183
Prov. Auton. Bolzano	100.000	506.000	606.000		606.000
Prov. Auton. Trento	81.852	474.000	555.852		555.852
Veneto	853.000	4.758.000	5.611.000	2.240.162	7.851.162
Friuli V. Giulia	236.000	1.128.000	1.364.000		1.364.000
Liguria	306.000	1.619.000	1.925.000	1.226.140	3.151.140
E. Romagna	815.000	4.698.000	5.513.000	1.850.155	7.363.155
Toscana	662.000	3.472.000	4.134.000	2.251.129	6.385.129
Umbria	133.000	706.000	839.000	686.798	1.525.798
Marche	238.000	1.276.000	1.514.000	952.213	2.466.213
Lazio	1.018.000	6.042.000	7.060.000	1.819.426	8.879.426
Abruzzo	160.000	916.000	1.076.000	1.102.344	2.178.344
Molise	36.000	184.000	220.000	343.633	563.633
Campania	570.000	2.985.000	3.555.000	5.751.493	9.306.493
Puglia	448.000	2.063.000	2.511.000	4.147.252	6.658.252
Basilicata	65.000	321.000	386.000	539.620	925.620
Calabria	201.000	910.000	1.111.000	2.116.321	3.227.321
Sicilia	559.000	2.558.000	3.117.000	1.539.327	4.656.327
Sardegna	199.000	1.031.000	1.230.000	692.824	1.922.824
TOTALE GENERALE	9.516.323	52.715.000	62.231.323	30.984.357	93.215.680

FONTE: delibera CIPE 5 agosto 1998

(*) Contributi sanitari relativi all'anno precedente, contabilizzati nell'anno in corso, ai sensi dell'art. 38 d.lgs. n.446/97.

A proposito dei dati sopra riportati va in primò luogo considerato che le risultanze di consuntivo depongono per un consistente scostamento rispetto alle previsioni-, ciò con riguardo all'andamento del gettito IRAP 1998. Da ricordare a riguardo che ai sensi dell'art. 38 del d. lgs. 446/97, il fondo sanitario nazionale di parte corrente è determinato per differenza con la dotazione propria regionale riservata alla spesa per l'assistenza sanitaria e cioè il totale gettito dell'addizionale IRPEF e il 90% del gettito IRAP al netto delle quote attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 26.

Al reintegro del minore introito netto IRAP si è dovuto fare carico il bilancio dello Stato. Alla relativa copertura, ai sensi dell'art. 39, comma 3 del d. lgs. 15 dicembre 1976, ha innanzitutto provveduto la finanziaria 2000 [legge 23.12.1999 n. 488] mediante allocazione di 7.333 miliardi per regolazioni contabili, iscritti in tabella C [capitolo 3701 Ministero del tesoro].

Da dire a riguardo che, rispetto all'originario prospetto di finanziamento di cui alla delibera CIPE 5 agosto 1998 [v. tabella sopra riportata] il minor afflusso IRAP riservato alla sanità [90%, detratti i versamenti allo Stato] ascende a 11.890 miliardi [52.715 mld - 40.825 mld], a sostegno dei quali figurano: 7.333 mld allocati in finanziaria 2000, 3.312 miliardi di maggiori contributi sanitari [12.828 > 9.516], 194 miliardi di IRPEF e 1315 mld per recupero nella rideterminazione IRAP '99 quale saldo '98 confluito nel calcolo delle compensazione interregionale. La ripartizione delle quote spettanti alle Regioni dei 7.333 è avvenuta tuttavia ad anno 2000 inoltrato [v. tabella seguente 75/REG].

Il che offre spunto per avvisare della preoccupazione di questa Corte in ordine ai reiterati e continui slittamenti nelle erogazioni di finanziamenti dovuti alle Regioni ma poi corrisposti, come in quest'ultimo caso, oltre due anni quello di spettanza. Il che vale a sconvolgere ogni buona intenzione di programmazione e razionale progettazione della spesa.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. 75/REG

FONDO SANITARIO NAZIONALE

ANNO 1998

(in milioni)

REGIONI	CONTRIBUTI ATTRIBUITI C.I.P.E. 05/06/1998	IRAP gettito presunto C.I.P.E. 05/06/1998	TOTALE PRESUNTO col. (1) + (2)	CONTRIBUTI SANITARI EFFETTIVI	IRAP gettito effettivo	GETTITO ADDIZ. REG. IRPEF (0,5%) al 31/12/1998	TOTALE EFFETTIVO col. (4) + (5) + (6)	SALDO DARE ALLE REGIONI col. (3) - (7) *	SALDO AVERE DALLE REGIONI col. (7) - (3) *	SALDO col. (8) - (9) *	CONGIUGLIO CONTRIBUTI ANNO 1997 E PRECEDENTI	SALDO TOTALE col. (10) + (11)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
PIEMONTE	833.000	4.529.000	5.362.000	1.047.014	3.755.115	13.613	4.815.742	546.258		546.258		546.258
VALLE D'AOSTA	14.471	125.000	139.471	29.299	113.871	673	143.843					
LOMBARDIA	1.988.000	12.414.000	14.402.000	2.407.324	9.933.866	37.375	12.378.585	2.023.415		2.023.415	33.834	2.057.249
PROV. BOLZANO	100.000	506.000	606.000	110.261	506.000	3.040	619.321					
PROV. TRENTO	81.852	474.000	555.852	104.225	474.000	2.611	580.836					
VENETO	853.000	4.758.000	5.611.000	1.237.506	4.018.687	17.903	5.274.096	336.904		336.904	5.973	342.877
FRIULI P.G.	236.000	1.128.000	1.364.000	301.060	1.075.064	3.933	1.340.057					
EMIGURIA	306.000	1.619.000	1.925.000	357.751	1.110.293	11.817	1.479.861	445.139		445.139		445.139
E. ROMAGNA	815.000	4.698.000	5.513.000	1.018.314	3.887.971	13.437	4.919.722	593.278		593.278	179	593.457
TOSCANA	662.000	3.472.000	4.134.000	853.280	2.809.210	10.501	3.672.991	461.009		461.009		461.009
UMBRIA	131.000	706.000	839.000	152.931	514.360	2.376	669.667	169.333		169.333		169.333
MARCHE	238.000	1.276.000	1.514.000	543.472	1.053.262	4.301	1.601.035		87.035	-87.035		-87.035
LAZIO	1.018.000	6.042.000	7.060.000	1.195.240	4.743.533	20.119	5.958.892	1.101.108		1.101.108		1.101.108
ABRUZZO	160.000	916.000	1.076.000	241.286	669.626	4.370	915.282	160.718		160.718		160.718
MOLISE	36.000	184.000	220.000	50.821	142.117	832	193.770	26.230		26.230		26.230
CAMPANIA	570.000	2.985.000	3.555.000	1.093.958	2.102.680	14.252	3.210.890	344.110		344.110		344.110
PUGLIA	448.000	2.063.000	2.511.000	604.005	1.499.166	8.934	2.112.105	398.895		398.895		398.895
BASILICATA	65.000	321.000	386.000	94.778	243.872	1.054	339.704	46.296		46.296		46.296
CALABRIA	201.000	910.000	1.111.000	327.827	654.347	4.357	986.531	124.469		124.469		124.469
SICILIA	559.000	2.558.000	3.117.000	777.839	1.914.120	12.114	2.704.073	412.927		412.927		412.927
SARDEGNA	199.000	1.031.000	1.230.000	280.576	753.105	6.359	1.040.040	180.960		180.960		180.960
TOTALE	9.516.323	52.715.000	62.231.323	12.828.787	41.974.285	193.971	54.997.043	7.380.049	87.035	7.293.014	39.986	7.333.000

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS

* Escluso le province autonome e le Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia (ex art. 34, comma 3 legge n. 724/92 e ex art. 1, comma 144 legge n. 662/96).

Con riguardo poi alle ulteriori fonti di entrata 1998 va notato che, rispetto alle previsioni, non si riscontrano sensibili scostamenti; ed invero le entrate proprie asl - seppure su dati solo stimati - sembrano guadagnare circa 572 miliardi [+ 12,7%], mentre confermano le previsioni le partecipazioni delle Regioni a statuto speciale.

Quanto al 1999, il finanziamento complessivo a copertura della spesa di competenza di tale anno era fissati originariamente in a 108.740 miliardi nella seguente composizione:

50.288 miliardi [stimati] di Irap, IRPEF, contributi sanitari attribuiti direttamente alle Regioni;

4.201 miliardi [stimati] di entrate proprie delle asl;

5.883 miliardi [stimati] di partecipazioni delle Regioni a statuto speciale; - 48.368 miliardi per FSN, di cui 47.458 miliardi alle Regioni con le seguenti distinte finalizzazioni:

a) 44.223 miliardi assegnati alle Regioni quale quota indistinta per il finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria al netto dell'1,5% [1.614 mld] di risorse trattenute in virtù del patto di stabilità interno;

b) 150 miliardi per assistenza domiciliare [l. 39/'90];

c) 271 miliardi per quote vincolate alla copertura di spese per specifici obiettivi [AIDS, assistenza e formazione, borse di studio ai medici di medicina generale; assistenza agli extracomunitari, interventi per l'assistenza veterinaria; assistenza agli hanseniani; fibrosi cistica];

d) 1.200 miliardi da assegnare a progetti regionali per obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale individuati nel Piano sanitario nazionale 1998-2000, incluso il fondo per l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario che hanno optato per l'intramoenia [art. 72, legge 448/'98];

e) 1.614 miliardi da ripartire nell'anno 2000 ai sensi di quanto disposto dall'art. 28, comma 14, legge 448/'98 [Patto di stabilità interno].

Ulteriori 910 miliardi sono stati assegnati agli altri enti sanitari [CRI, IZS, Università, Ospedale B. Gesù, ecc]

Da osservare tuttavia che, in sede di assestamento del bilancio Stato 1999, è stata disposta l'integrazione del FSN per 4.950 miliardi.

Altro profilo di rilievo concerne il finanziamento dei progetti regionali per il perseguimento degli obiettivi prioritari del PSN, le cui disponibilità 1999 e 2000 sono state ridotte [l. 448/98, l. 448/99 e d.l. 3.3.2000], rispettivamente a 1.006 e a 170 miliardi.

Ulteriore considerazione è per notare che nel FSN, quota indistinta, sono inclusi 1.614 miliardi la cui erogazione risulta peraltro proceduralmente condizionata. Infatti, l'art. 28 della legge 448 del 1998 [patto di stabilità interno] ha previsto ai commi da 9 a 14 una serie di adempimenti procedurali e di confronti Governo-Regioni per addivenire non solo alla definitiva individuazione dei disavanzi delle gestioni sanitarie ante '95 e 1995/1997, ma pure i percorsi procedurali per l'attivazione di piani di rientro dal deficit.

In particolare l'art. 28 ha fissato al 30 settembre 1999 la scadenza per la definizione dell'accordo fra Governo e singole Regioni, valevole ad individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale nel rispetto dei livelli essenziali e con riferimento al Piano sanitario 1988-2000.

Un patto che ha messo sotto condizione sospensiva la ripartizione dell'1,5% [1.614 miliardi] delle risorse rinvenienti da bilancio Stato '99, procrastinata al gennaio 2000 - in sede di riparto delle risorse per tale successivo anno - e solo a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto e attuato il programma di rientro dai disavanzi. Diversamente, la sanzione è nel taglio di fondi e in eventuali interventi sostitutivi da parte del Governo.

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.

La definizione di tali accordi è dapprima slittata a causa della complessità istruttoria poi ha subito l'inevitabile rallentamento originato dalle operazioni elettorali per l'elezione dei Presidenti regionali e di rinnovo dei Consigli. Di conseguenza è tuttora procrastinata l'erogazione di tali risorse alle Regioni.

Ciò posto la seguenti tabelle ricostruiscono gli esiti gestionali del biennio 1998-1999. Da precisare che i dati in questione sono per il 1998 ancora soggetti ad aggiustamenti mentre per il '99 sono stimati non essendo ancora approvati i rendiconti *asl* di alcune Regioni.

Da dire innanzitutto che, a fronte di una previsione di finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria pari a 104.188 miliardi per l'anno 1998 e 110.775 miliardi [105.673 + 4.950 + 151]¹² per il 1999, la spesa corrente complessiva è stata di 113.843 miliardi per il primo dei due anni e di 119.473 per il '99, producendo un disavanzo rispettivamente pari a 9.656 miliardi e 8.698 miliardi.

Da osservare a tale proposito che il 1999 ha riscontrato l'incerta sorte dell'assegnazione dei 1.614 miliardi condizionati dal patto di stabilità con conseguente slittamento della copertura rispetto a spese nel frattempo sostenute. Altrettanti dicasi per la riduzione pari a circa 200 miliardi del finanziamento destinato ai progetti regionali per obiettivi del PSN, peraltro non ancora definite e ripartite.

¹² Le integrazioni concernono: 4.950 miliardi disposta con l'assestamento bilancio Stato 1999, delibera 6.8.'99 151 miliardi per assistenza domiciliare [Del. CIPE 6.8.'99].

[illegible]

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati stimati

* L'importo complessivo di 39.986 milioni quale integrazione da erogare a Lombardia (3.834 milioni), a Veneto (5.973 milioni) e a Liguria (179 milioni) per sistemazioni contabili relative a contributi sanitari riscossi nel '97 e anni precedenti.

I suesposti dati mettono in chiaro il consistente tasso di crescita della spesa corrente per l'assistenza sanitaria. Rispetto al 1998, quella rilevata per l'anno '99 [seppure in base a stime] espone un incremento pari al 4,9% [+ 5.625 mld]. Il confronto con il triennio precedente [v. TAB. 73/REG; parag. precedente], consente di rilevare come i tassi di crescita siano particolarmente elevati negli anni '96 e '97 [+ 8,4%]; all'evoluzione meno marcata del '98 [+3,6%] fa tuttavia seguito la corsa al rialzo del '99 [+ 4,9%]. Nella media degli ultimi quattro anni il tasso di crescita della spesa si colloca al 6,3% e suggerisce una attenta riflessione sulle risorse da assicurare mediante il nuovo sistema di finanziamento [v. a riguardo parag. 5, Parte II[^]].

Per quanto concerne i saldi annuali, il confronto degli ultimi quattro esercizi mantiene il '97 al primo posto nel livello di disavanzo pari a 10.586 miliardi, mentre si riduce seppure di poco lo squilibrio nei due anni successivi [9.324 mld. e 8.698 mld]. Da dire tuttavia che il '99 recupera il margine positivo in virtù dell'integrazione di 4.950 miliardi disposta in assestamento '99 cui ha fatto seguito la delibera CIPE 10.2.2000, che è valsa a correggere il finanziamento originario.

Complessivamente e comprendendo anche il '95, le cosiddette "nuove gestioni" hanno prodotto disavanzi per 35.089 miliardi con una media annuale di 7.018 miliardi. Merita tuttavia sottolineare l'impennata dei disavanzi nel triennio 1997-1999 pari a 27.400 miliardi con una media annua di 9.133 miliardi. In realtà, come evidenziato da molteplici segnali, alla flessione nel trend negativo registrata nel 1995 non è seguito il ciclo virtuoso prospettato negli obiettivi di risanamento gestionale. Già nel 1996 il disavanzo si è attestato a 4.020 miliardi per salire impetuosamente, come già detto, al livello di 10.586 miliardi nel 1997, mantenendo sostanzialmente un risultato assai negativo nei due anni successivi.

Permane lo squilibrio fra finanziamento e costi per l'assistenza sanitaria; elevata è la distanza della spesa media pro-capite dalla quota capitate di finanziamento. Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 fissa per l'anno 1998 il parametro capitarario in lire 1.795.305 e per l'anno 1999 in lire 1.849.165 [+ 3%]; la spesa pro-capite di fine 1998 registra 1.976.847 e quella relativa al 1999 sale a lire 2.073.721. Da notare poi come, rispetto al dato medio nazionale, per nulla omogenee siano le situazioni riferibili alle diverse aree geografiche. Rispetto al dato medio di spesa pro-capite rilevabile per il

1998 in 1.976.847, le Regioni del Sud sono tutte al di sotto; il Nord è tutto al di sopra come pure il Centro, con l'eccezione dell'Abruzzo.

La suesposta tabella mostra poi come, a comporre il disavanzo complessivo dell'anno 1998 pari a 9.656 miliardi, il maggiore contributo sia riferibile a Lazio [16,3%] e Lombardia [11,7%]. Nel complesso il disavanzo delle due Regioni assorbe quasi il 30% del totale.

Si tratta di andamenti meritevoli di attenzione in quanto l'anno '98 conferma per le due Regioni l'andamento dell'anno precedente anche se di poco migliorandolo. La Lombardia, in particolare, a fronte di un deficit '97 di 1.479 miliardi registra nel '98 un disavanzo di 1.131 che si mantiene pressoché costante nel '99 [1.174 mld].

Il Lazio espone nel 1997 un disavanzo di 1.769 miliardi che flette per poco più di 200 miliardi nel 1998 e si attesta a 1.581 miliardi; scende ancora nel '99 portandosi al livello di 1.496 miliardi.

Quanto alle altre Regioni a statuto ordinario, l'evoluzione dei disavanzi segna nel 1998 *trends* in prevalenza migliorativi rispetto al '97 per quasi tutte le realtà territoriali, ad eccezione di Piemonte, Veneto, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata. Altrettanto dicasi per il '99, salvo che per la Campania che a fronte di un disavanzo '98 di soli 363 miliardi, segna uno squilibrio negativo 1999 pari a 999 miliardi che maggiormente si avvicina al risultato del 1997 [1.200 miliardi]. Qualora si consideri il trend 1996-1999 si ha conferma per la Campania di andamenti dei disavanzi a ritmi alterni assai elevati e molto bassi; fenomeno questo che meriterebbe adeguati approfondimenti.

La questione dei disavanzi e le misure necessarie per farvi fronte ha richiesto reiterati interventi legislativi.

Come si è visto nei precedenti paragrafi, al residuo debito relativo alla scoperta delle gestioni liquidatorie rimasto ancora da ripianare [3.425 mld + 1.098 mld = 4.523 mld; v. *retro*, TAB. 72/REG parag. 4.2.], si sono poi aggiunti i disavanzi sanitari registrati negli esercizi del "nuovo corso" ivi compreso quello del 1998, ma sin qui escluso il 1999.

A parziale ripiano della situazione debitoria, il d.l. 28 dicembre 1998 n. 450 [conv. con la legge 26.2 1999 n. 39] ha disposto, con riguardo al triennio 1995-1997, la copertura a carico del bilancio Stato per 3.000 miliardi, da corrispondere per il 50% in

ciascuno degli anni 1998 e 1999 previa trasmissione di apposita certificazione [entro il 20 febbraio 1999] da parte dei Presidenti delle Regioni.

La finanziaria 1999, prevede un'appostazione di altri 3.000 a copertura dei disavanzi 1997 e precedenti in collegamento con quanto disposto all'art. 28 comma 8 del collegato di quell'anno. Il legislatore, sollecitato infatti dagli impegni derivanti dal patto di stabilità interno e dalla necessità di distinguere le responsabilità in ordine alla produzione dei disavanzi, ha dettato una specifica disciplina volta al definitivo accertamento di quelli sino al 1997 e finalizzata alla ripartizione del relativo onere di copertura tra lo Stato e le singole Regioni [art. 28, comma 9 e ss].

I termini di tale disciplina, i soggetti interessati al procedimento, gli adempimenti e le scadenze temporali sono stati considerati in precedente paragrafo [4.1.]. Interessa piuttosto qui rilevare come i relativi lavori, protrattisi per buona parte dell'anno 1999, hanno consentito la ricostruzione dei disavanzi relativi agli anni 1995-1996-1997. In attesa del completamento dei suddetti procedimenti e della definizione delle effettive occorrenze per gli anni indicati, è stato autorizzato un ulteriore finanziamento a carico dello Stato di 3.000 miliardi con il d.l. 411 del 1999 [conv. con la legge 498/99] che utilizza l'accantonamento della finanziaria 1999.

Per meglio chiarire la gravità della questione sanità, è utile ricostruire il quadro complessivo delle esigenze di ripiano che tuttora permangono, tramite il seguente prospetto riferito globalmente alle Regioni a statuto ordinario e speciale:

- residuo debito esercizi 1994 e precedenti	4.523 mld
- esercizio 1995	2.461 mld
- esercizio 1996	4.020 mld
- esercizio 1997	10.586 mld
- previsione 1998	9.656 mld
TOTALE DISAVANZI'95-98	31.246 mld
- ripiano anni 1995-96-97 (d.l. 450/'98)	3.000 mld
- ripiano anni 1995-96-97 (d.l. 411/'99)	3.000 mld
TOTALE RIPIANI	6.000 mld
DISAVANZI NETTI AL 31.12.1999	25.246 mld
Disavanzo 1999 (stima)	8.697 mld

TOTALE COMPLESSIVO (aggiornato con anno '99) 33.943 mld

Va infine considerato che nella finanziaria 2000 erano originariamente previsti, a copertura del residuo debito come sopra ricostruito sino alla gestione '98, 15.000 miliardi ripartiti in tre anni [2000-2002], poi ridotti a 13.000 miliardi in sede di approvazione.

A carico delle Regioni si prospettano ripiani circa 20.000 miliardi sui quali occorre seriamente interrogarsi.

Altra questione rinveniente dalla disciplina recata all'art. 28 della legge 449/98, riguarda gli indicatori e i parametri concernenti gli aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali e i livelli di spesa, finalizzati alla verifica dei livelli di assistenza assicurati in ciascuna Regione, alla valutazione dei risultati economico-gestionali e alla individuazione delle cause dei disavanzi, previsti dal comma 10. Essi sono stato inviati alla Conferenza Stato-Regioni per il prescritto parere in data 25 maggio 1999. Sono stati quindi selezionati 65 indicatori e parametri, articolati in sei gruppi, per tipologia e fenomeno analizzato: indicatori e parametri di carattere generale, economico finanziari, di domanda, di risorse, di attività e utilizzo delle risorse e di risultato.

Non risultano invece stipulati gli accordi tra Ministro della Sanità e singole Regioni, per i quali il comma 12 prevedeva il termine del 30 settembre 1999 e che avrebbero dovuto individuare interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale e il rientro dei disavanzi nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

7.5. La spesa sanitaria di parte corrente negli anni 1994-1998: A) analisi per categorie economiche

La seguente tabella ricostruisce, per ciascuno degli anni compresi nel periodo 1994-1998, gli andamenti di spesa nell'importo complessivo e nella disaggregazione economico-funzionale ricostruita per gli anni '95-'97 sulla base delle certificazioni dei Presidenti delle Regioni e per il 1998 e 1999 con i dati di riclassificazione del mod. RND 01, oppure stimati.

Si è già visto che il volume globale della spesa sanitaria nazionale nel 1998 segna, rispetto all'anno precedente, una variazione in aumento pari a 3,6% punti percentuali e che, secondo le stime, maggiore tasso di incremento si registra nel 1999 [+4,9%]. Nella seguente tabella sono riportate le voci di spesa con indicazione del peso percentuale in rapporto alla spesa complessiva e della misura in cui contribuiscono a determinare l'espansione della spesa sanitaria.

TAB 78/REG

SPESA CORRENTE ASSISTENZA SANITARIA - IMPEGNI ANNI 1993 - 1997 (in milioni)													
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	A	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y	A	x
	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999*	%			
PERSONALE	39.588.699	42,39	42.754.219	8,00	47.297.971	10,63	47.108.058	-0,40	47.893.568	1,67	40,09		
DENTI E SERVIZI	17.965.004	19,24	18.889.298	5,14	19.264.875	1,99	20.919.060	8,59	21.958.882	4,97	18,38		
MEDICINA DI BASE	5.541.148	5,93	6.176.413	11,46	6.763.182	9,50	6.973.626	3,11	6.816.289	-2,26	5,71		
FARMACEUTICA	9.964.088	10,67	10.974.803	10,14	12.167.722	10,87	13.540.943	11,29	14.373.109	6,15	12,03		
OSPEDALIERA CONVENZIONATA	10.707.575	11,47	11.968.201	11,77	12.971.784	8,39	12.871.295	-0,77	14.776.284	14,80	12,37		
SPECIALISTICA INTERNA	1.062.906	1,14	1.149.419	8,14	1.259.043	9,54	1.221.042	-3,02	1.176.144	-3,68	0,98		
SPECIALISTICA ESTERNA	1.333.834	1,43	1.532.685	14,91	1.791.534	16,89	1.947.439	8,70	2.591.439	33,07	2,17		
ALTRE PRESTAZIONI	6.088.625	6,52	6.792.128	11,55	7.560.274	11,31	8.567.146	13,32	9.276.406	8,28	7,77		
OGGETTIVI DI PIANO	766.911	0,82	707.635	-7,73	308.915	-56,34	462.501	49,71	420.028	-9,18	0,35		
MUTUI E INTERESSI PASSIVI	144.811	0,16	89.778	-38,00	135.279	50,68	164.804	21,83	178.373	8,23	0,15		
COMPARTICIPAZIONI SANITARIE	196.140	0,21	220.345	12,34	272.683	23,75		-100,00			0,00		
TRASFERIMENTI AL F.S.N.	24.053	0,03	33.172	37,91	41.937	26,42		-100,00			0,00		
TOTALE	93.383.794	100,00	101.288.096	8,46	109.835.239	8,44	113.777.912	3,59	119.460.522	4,99	100,00		

Fonte: Ministero della sanità SCPS - dati tratti dal quarto rendiconto trimestrale

* Per il 1999 i dati stimati sono a cura del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all'esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell'esercizio

Da notare come, negli ultimi esercizi considerati, quasi tutte le grandi voci di spesa evidenzino un *trend* costante di incremento; fanno eccezione i dati relativi alla “specialistica interna” e agli “obiettivi di piano” che nel 1998 e, secondo le stime, anche nel 1999 mostrano una flessione.

Per il 1998, è rilevare l'incremento di 1.655 miliardi nella spesa per beni e servizi [pari al 8,5%], di 1.373 miliardi per la “farmaceutica” [pari al 10,1%].

Senza significative variazioni, o comunque, sostanzialmente in linea con l'avanzamento della spesa complessiva, appaiono infine i livelli di spesa riconducibili alla medicina di base mentre si riduce la spesa per il personale [0,4%] che peraltro cresce nuovamente nel '99 dell'1,9%.

I dati stimati relativi al 1999 sembrano confermare le linee tendenziali evidenziate per il 1998.

Ciò posto, va tuttavia osservato che il rapporto di partecipazione delle varie voci con riferimento al totale della spesa sanitaria nel 1998 ed 1999 è rimasto sostanzialmente inalterato, sicché i comparti che incidono con maggior peso possono essere ancora individuati nel “personale”, nella “farmaceutica”, nella “ospedaliera convenzionata” e nei “beni e servizi” che nel 1998 rappresentano rispettivamente il 41,4%, 11,90%, 11,31% e 18,39% del totale.

Riguardo agli aspetti gestionali dei primi due comparti suindicati appare opportuno riferire i seguenti approfondimenti.

1) Personale

Nella voce relativa alla spesa per il personale sono ricompresi gli oneri riguardanti il pagamento delle retribuzioni stipendiali [competenze fisse] e delle competenze accessorie [indennità varie], le spese per missioni, gli assegni per il nucleo familiare e gli oneri contributivi a carico dell'amministrazione.

Anche per il 1998 tale categoria economica rappresenta la voce di maggior peso nella composizione della spesa sanitaria corrente, tanto più se si considera che l'importo di 47.108 miliardi riportato nella tabella 78/REG, il quale già di per sé costituisce il 41,4% della spesa complessiva, non comprende gli oneri relativi al personale dei vari enti convenzionati che sono ricompresi nella categoria dell'ospedaliera convenzionata;

considerando anche tali oneri la spesa complessiva destinata a sostenere gli oneri per il personale superiore.

Il peso maggiore della spesa per il personale fa capo alla gestione ospedaliera che assorbe sicuramente oltre la metà del costo complessivo. 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 oltre che dalla ricerca di livelli di qualità.

A livello nazionale, il volume complessivo della spesa per il personale, dopo i forti incrementi registrati in anni precedenti, nel 1998 e nel 1999 si è sostanzialmente stabilizzato sui livelli del 1997. L'andamento della spesa in questione disaggregato, per Regione è esposto nella seguente tabella, ove vengono riepilogati e messi a confronto i dati forniti dal Sistema informativo sanitario [SIS] relativi agli anni 1997 e 1998.

TAB 79/REG

SPESA PER IL PERSONALE NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**ANNI 1997 E 1998**

(in milioni)

REGIONI	SPESA 1997	SPESA 1998	1998/1997 %
PIEMONTE	3.588.905	3.760.030	4,77
VALLE D'AOSTA	139.085	136.963	-1,53
LOMBARDIA	6.797.035	6.920.000	1,81
PROV. AUTON. BOLZANO	561.803	560.243	-0,28
PROV. AUTON. TRENTO	481.505	449.474	-6,65
VENETO	4.031.909	4.076.434	1,10
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	1.151.843	1.138.000	-1,20
LIGURIA	1.506.989	1.450.801	-3,73
EMILIA ROMAGNA	3.754.000	3.491.360	-7,00
TOSCANA	3.388.686	3.400.000	0,33
MARCHE	1.340.827	1.338.799	-0,15
UMBRIA	842.262	795.887	-5,51
LAZIO	3.698.173	3.606.651	-2,47
ABRUZZO	1.059.486	1.106.000	4,39
MOLISE	295.542	290.854	-1,59
PUGLIA	2.876.291	2.951.000	2,60
CAMPANIA	4.253.737	4.087.081	-3,92
BASILICATA	434.053	460.150	6,01
CALABRIA	1.748.187	1.767.443	1,10
SICILIA	3.569.907	3.717.777	4,14
SARDEGNA	1.508.118	1.597.674	5,94
TOTALE	47.028.343	47.102.621	0,16

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati del Ministero della Sanità

Sulla base dei suesposti dati, si riscontra una certa disomogeneità nell'evoluzione della spesa per il personale delle singole Regioni.

In alcune di esse la spesa subisce una crescita consistente: Piemonte [+ 4,77%], Abruzzo [+ 4,39%], Basilicata [+ 6,01%]. Per contro, nelle seguenti Regioni si è verificata una riduzione significativa: Emilia Romagna [- 6,99%], Umbria [-5,51%], Campania [- 3,92%], Liguria [- 3,73%].

Collegato all'analisi dei dati di spesa, altro aspetto merita segnalazione e che riguarda l'evoluzione della consistenza personale in attività presso il Servizio Sanitario Nazionale; se ne traggono utili indicazioni in ordine alle politiche intraprese in tema di ristrutturazione degli uffici e di riorganizzazione del personale secondo più efficienti criteri di gestione.

Sulla base dei dati acquisiti dal Ministero della Sanità, la seguente tabella espone l'entità numerica degli addetti al settore, rilevato per gli anni 1997 e 1998 e disaggregato per ciascuna Regione a statuto ordinario. Va peraltro precisato che questi dati si riferiscono alle sole aziende sanitarie e ospedaliere, con esclusione quindi degli altri enti partecipanti al comparto SSN [Istituti a carattere scientifico, Istituti zooprofilattici sperimentali, i cd. "altri enti del settore pubblico allargato" come, ad esempio, l'Ospedale Galliera di Genova e l'Ordine Mauriziano di Torino, etc.].

TAB 80/REG

PERSONALE SSN IN SERVIZIO**ANNI 1997 E 1998**

REGIONI	1997	1998	Variaz. 97-98 valori assoluti	Variaz. 97-98 %
PIEMONTE	47.524	50.325	2.801	5,89
LOMBARDIA	102.768	102.315	-453	-0,44
VENETO	53.289	54.213	924	1,73
LIGURIA	21.612	21.031	-581	-2,69
EMILIA ROMAGNA	51.096	51.531	435	0,85
TOSCANA	45.108	45.752	644	1,43
MARCHE	17.689	17.908	219	1,24
UMBRIA	10.238	10.306	68	0,66
LAZIO	48.053	47.698	-355	-0,74
ABRUZZO	14.424	14.555	131	0,91
MOLISE	3.805	3.784	-21	-0,55
PUGLIA	39.360	38.922	-438	-1,11
CAMPANIA	54.876	53.924	-952	-1,73
BASILICATA	5.866	5.876	10	0,17
CALABRIA	20.132	20.022	-110	-0,55
TOTALE	535.840	538.162	2.322	0,43

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati del Ministero della Sanità

I suesposti dati mostrano una modesta crescita del personale con riguardo alle unità in servizio nel settore sanitario, [0,4% rispetto al 1997; in termini assoluti, 2.322 unità].

Tra le Regioni alcune che espongono una riduzione dell'organico in servizio: la Liguria [- 2,7%], Campania [- 1,7%], Puglia [- 1,1%] e, con percentuali di scostamento un poco inferiori, Molise, Calabria, Lombardia.

L'unica Regione che evidenzia un dato non omogeneo rispetto all'andamento generale è il Piemonte, dove la già segnalata crescita della spesa per il personale in sanità si coniuga con l'incremento della consistenza numerica del per 2.801 unità, pari al 5,9%.

Altro indicatore volendo a meglio soppesare la distribuzione territoriale del personale del servizio sanitario nazionale è dato dal rapporto tra popolazione e addetti al SSN, di cui di seguito vengono fornite le risultanze relative al 1998.

TAB 81/REG

RAPPORTO DIPENDENTI / POPOLAZIONE

REGIONI	N. abitanti in migliaia a	N. dipendenti SSN 1998 b	a / b
PIEMONTE	4.291,40	50.325	85,27
LOMBARDIA	8.988,90	102.315	87,86
VENETO	4.469,20	54.213	82,44
LIGURIA	1.641,80	21.031	78,07
EMILIA ROMAGNA	3.947,10	51.531	76,6
TOSCANA	3.527,30	45.752	77,1
MARCHE	1.451,00	17.908	81,03
UMBRIA	831,7	10.306	80,7
LAZIO	5.242,70	47.698	109,91
ABRUZZO	1.276,00	14.555	87,67
MOLISE	329,9	3.784	87,18
PUGLIA	4.090,10	38.922	105,08
CAMPANIA	5.796,90	53.924	107,5
BASILICATA	610,3	5.876	103,86
CALABRIA	2.071,00	20.022	103,44
TOTALE	48.565,30	538.162	90,24
<i>Totale con le Regioni a statuto speciale</i>	<i>57.563,30</i>	<i>638.983</i>	<i>90,09</i>

Fonte: elaborazione Corte conti su dati del Ministero Sanità-Dipartimento della programmazione e dell'ISTAT
 N.B. Popolazione residente all'1.1.1998 - ISTAT (Compendio statistico italiano 1998)

I dati evidenziano sostanziali differenze esistenti fra le aree geografiche.

Nelle Regioni settentrionali il rapporto percentuale tra personale del SSN e popolazione residente è nettamente inferiore rispetto alla media nazionale e così pure nelle Regioni del Centro [eccetto il Lazio], dove la situazione appare soddisfacente sotto tale profilo. In tutte le Regioni del Sud, invece, il rapporto si rovescia, in alcuni casi allontanandosi notevolmente dalla media nazionale; è il caso, in particolare di Campania e Puglia superate tuttavia dal Lazio.

Va però tuttavia precisato che i suddetti dati e le relative considerazioni andrebbero poi integrati con quelli relativi alla mobilità interregionale degli utenti del SSN.

Ed invero, il fatto che negli ultimi anni il cd. "saldo migratorio" risulta costantemente positivo per le Regioni del Nord e del Centro e negativo per quelle meridionali contribuisce ad aggravare le sopra indicate disuguaglianze territoriali in termini di disponibilità di addetti al SSN.

II) Farmaceutica

A livello nazionale, la spesa per l'assistenza farmaceutica evidenzia a partire dal 1996 un andamento incrementale di una certa rilevanza che risulta confermato dai dati del 1998 e dalle stime del 1999...

Sotto questo profilo, destano non poca preoccupazione le disposizioni degli ultimi anni che consentono tetti più elevati di spesa per la farmaceutica anche in assenza di assegnazioni integrative di risorse correnti alle Regioni.

Nel 1998 la spesa in questione è aumentata di 1.345 miliardi rispetto al 1997 e risulta superiore di 1.341 miliardi rispetto al tetto massimo previsto a carico del servizio sanitario nazionale, fissato in 12.200 miliardi dall'art. 36, comma 15, della legge n. 449/97.

Alcuni elementi interessanti per un'analisi più specifica dell'andamento della spesa farmaceutica possono trarsi dal confronto interregionale. Nella seguente tabella vengono perciò riportati i dati disaggregati in relazione agli anni 1995 - 1999 con possibilità di confronto tra la situazione di ciascuna Regione e la percentuale media di crescita della spesa di livello nazionale

TAB 82/REG

ANDAMENTO ANNUALE DELLA SPESA FARMACEUTICA
ANNI 1995 - 1999

(in milioni)

REGIONI	1995	1996	96/95 %	1997	97/96 %	1998	98/97 %	1999	99/98 %
PIEMONTE	696.885	785.464	12,7	835.738	6,4	941.838	12,7	1.100.000	40,0
LOMBARDIA	1.373.631	1.454.424	5,9	1.627.760	11,9	1.879.000	15,4	2.095.000	44,0
VENETO	634.536	698.090	10,0	775.852	11,1	867.427	11,8	984.979	41,1
LIGURIA	346.277	381.724	10,2	407.703	6,8	437.881	7,4	483.563	26,7
EMILIA ROMAGNA	675.717	732.942	8,5	768.775	4,9	811.714	5,6	921.503	25,7
TOTALE NORD	3.727.046	4.052.644	8,7	4.415.828	9,0	4.937.860	11,8	5.585.045	37,8
TOSCANA	656.255	701.619	6,9	735.650	4,9	777.758	5,7	858.400	22,3
UMBRIA	162.494	176.711	8,7	195.129	10,4	214.940	10,2	234.615	32,8
MARCHE	269.355	305.044	13,2	332.613	9,0	355.628	6,9	384.018	25,9
LAZIO	963.629	1.063.890	10,4	1.250.917	17,6	1.390.607	11,2	1.553.525	46,0
TOTALE CENTRO	2.051.733	2.247.264	9,5	2.514.309	11,9	2.738.933	8,9	3.030.558	34,9
ABRUZZO	222.076	249.537	12,4	282.345	13,1	309.442	9,6	338.839	35,8
MOLISE	52.364	61.928	18,3	66.200	6,9	75.015	13,3	86.762	40,1
CAMPANIA	1.193.913	1.350.914	13,2	1.515.529	12,2	1.516.527	0,1	1.670.000	23,6
PUGLIA	739.841	846.888	14,5	917.499	8,3	1.050.000	14,4	886.229	4,6
BASILICATA	104.030	166.933	60,5	130.441	-21,9	139.813	7,2	146.321	-12,3
CALABRIA	397.179	429.335	8,1	482.122	12,3	528.850	9,7	601.140	40,0
TOTALE SUD	2.709.403	3.105.535	14,6	3.394.136	9,3	3.619.647	6,6	3.729.291	20,1
TOTALE ITALIA	8.488.182	9.405.443	10,8	10.324.273	9,8	11.296.440	9,4	12.344.894	31,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero Sanità - SCPS (anni vari) - 4° rendiconto trimestrale

Una prima considerazione emerge dall'esame della tabella: nel periodo considerato la spesa per l'assistenza farmaceutica evolve in modo pressoché uniforme nelle tre aree geografiche [Nord, Centro e Sud]. Alcune differenze possono essere rilevate con riguardo a singole situazioni regionali.

L'osservazione limitata agli ultimi due esercizi, consente di notare come per alcune Regioni, sia nel 1998 sia nel 1999, la spesa farmaceutica sia cresciuta in proporzioni assai superiori alla media nazionale: Piemonte, Veneto, Lazio, Molise e Calabria, tra il 1996 e il 1999.

Per contro, va segnalato il caso della Puglia che nel 1999 espone una significativa contrazione della spesa farmaceutica [- 15,6% rispetto al 1998] i cui valori, in termini assoluti, vengono ricondotti ai livelli del 1996.

7.6. Segue: B) analisi per funzione: l'assistenza ospedaliera

L'esame della gestione dell'assistenza ospedaliera nelle Regioni presuppone una rielaborazione dei dati finanziari per evidenziare, nell'ambito della spesa sanitaria complessiva, la quota di risorse effettivamente utilizzata per l'assolvimento di tale funzione.

A rendere non agevole tale analisi è la carenza o l'inadeguatezza degli strumenti informativi riscontrabili sia a livello nazionale sia presso diverse Regioni i cui metodi di classificazione non consentano l'immediata individuazione delle componenti di costo imputabili alle diverse macro-funzioni.

Tale situazione è originata dal sistema di costruzione e compilazione dei modelli di rilevazione dei flussi informativi dell'assistenza sanitaria; modelli strutturati in funzione della raccolta di dati aggregati per categorie economiche ma non per funzioni, né disarticolati per singoli presidi e servizi. Di qui la difficoltà di ottenere — se non a costo di rielaborazioni comunque — dati relativi al costo dell'assistenza ospedaliera a livello nazionale e regionale [v. a riguardo Corte dei Conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni S.O., Delib. SS.RR. n. 22/'98 REG].

D'altro canto la stessa struttura dei conti adottati dalle *asl* risponde ad un sistema di classificazione che ripartisce la spesa sulla base della natura economica e non con riguardo alla destinazione, con la conseguente difficoltà di distinguere, all'interno dei

conti, la spesa imputabile allo svolgimento dell'attività ospedaliera da quella legata alla funzione territoriale.

Il nuovo sistema di classificazione di tipo economico-patrimoniale, previsto dall'art. 5 del d.lgs. 502 del 1992, non ha del resto apportato sostanziali progressi a livello di flussi informativi; strutturato sulla base delle istruzioni ministeriali, non persegue intenti di rappresentazione funzionale e, se consente di indagare economicità gestionali, non permette di valutare il grado di realizzazione di obiettivi, né di distribuire le allocazioni e realizzazioni secondo criteri corrispondenti ai livelli di finanziamento della sanità, fra i quali figura la funzione ospedaliera con il relativo parametro capitaro.

Con riferimento a questa, i documenti informativi ufficiali elaborati dal Ministero della sanità riportano solo i dati con la disaggregazione relativa all'assistenza ospedaliera convenzionata [case di cura private, istituti scientifici convenzionati di diritto privato e pubblico, ospedali ecclesiastici convenzionati, cliniche universitarie e istituti universitari gestiti dalle Università in convenzione]. Per ricostruire il costo dell'assistenza ospedaliera prestata in via diretta da presidi e aziende del comparto pubblico, l'unica soluzione è far ricorso ad una stima dei relativi dati riservando al settore medesimo circa il 75% del costo del personale e per beni e servizi, sistema che offre una discreta corrispondenza al dato reale.

Procedendo sulla base di tale criterio di approssimazione, si è provveduto ad elaborare la seguente tabella in cui sono esposti i dati della spesa per l'assistenza ospedaliera diretta e in convenzione riferiti agli anni 1994-1998 con l'aggiunta delle relative stime per il 1999.

TAB. 83/REG

SPESA ASSISTENZA OSPEDALIERA

ANNI 1994-1999

(in miliardi)

REGIONI	1994					1995				
	Ospedaliere pubblico			Ospedaliere corrente	TOTALE OSPEDALIERO (A)	Ospedaliere pubblico			Ospedaliere corrente	TOTALE OSPEDALIERO (A)
	Personale	Beni e servizi	TOTALE			Personale	Beni e servizi	TOTALE		
Piemonte	2.158	1.168	3.326	604	3.930	2.228	1.124	3.352	637	3.989
Valle d'Aosta	76	35	111	2	113	76	38	114	2	116
Lombardia	4.193	2.194	6.387	2.144	8.531	4.280	2.275	6.555	2.239	8.794
Prov. Auton. Bolzano	298	162	460	70	530	308	169	476	72	548
Prov. Auton. Trento	292	132	424	60	484	293	121	414	64	478
Veneto	2.473	1.418	3.890	399	4.289	2.508	1.326	3.834	447	4.281
Friuli V. Giulia	702	375	1.077	246	1.323	707	353	1.060	201	1.261
Liguria	971	518	1.489	386	1.875	975	512	1.487	387	1.874
P. Romagna	2.424	1.436	3.860	444	4.304	2.461	1.490	3.950	459	4.409
Toscana	2.133	1.028	3.161	193	3.356	2.153	1.077	3.230	209	3.439
Umbria	520	226	746	21	767	542	253	795	136	931
Marche	875	479	1.354	67	1.421	869	479	1.348	106	1.454
Lazio	2.315	971	3.285	2.357	5.642	2.304	926	3.230	2.138	5.368
Abruzzo	661	266	926	168	1.094	664	266	930	169	1.098
Molise	183	77	260	22	282	181	73	254	23	277
Campania	2.583	956	3.539	1.073	4.612	2.577	843	3.420	1.004	4.424
Puglia	1.774	668	2.442	1.190	3.631	1.754	617	2.371	1.101	3.472
Basilicata	268	139	407	7	414	302	152	453	11	464
Calabria	1.040	323	1.362	211	1.573	1.043	320	1.363	227	1.590
Sicilia	2.413	974	3.386	676	4.062	2.409	806	3.215	683	3.900
Sardegna	944	442	1.385	151	1.536	944	393	1.337	104	1.441
TOTALE NAZIONALE	25.197	13.982	43.274	10.493	53.767	25.575	13.610	43.184	10.421	53.605
TOTALE al netto Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome	24.569	11.862	42.431	9.479	51.910	24.819	11.719	42.538	9.293	51.831

segue

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

segue TAB. 83/REG

REGIONE	1996					1997				
	Opedallieri pubblici			Opedallieri sovvenzionati	%	Opedallieri pubblici			Opedallieri sovvenzionati	%
	Personale	Boni e servizi	TOTALE			Personale	Boni e servizi	TOTALE		
Piemonte	2.365	1.271	3.635	425	7.322	2.692	1.333	4.025	349	4.374
Valle d'Aosta	86	42	128	2	225	104	53	156	1	159
Lombardia	4.635	2.410	7.045	2.184	15.839	5.098	2.467	7.565	2.763	10.328
Prov. Auton. Bolzano	374	190	563	62	981	422	194	615	63	680
Prov. Auton. Trento	311	130	441	64	862	362	134	496	70	566
Veneto	2.669	1.388	4.057	475	7.960	3.024	1.556	4.580	319	5.099
Friuli V. Giulia	747	361	1.108	210	2.158	864	360	1.224	299	1.523
Abruzzo	1.053	507	1.560	188	3.116	1.130	506	1.637	444	2.081
F. Romagna	2.621	1.503	4.124	582	8.942	2.816	1.497	4.313	603	4.918
Toscana	2.336	1.103	3.439	273	6.592	2.542	1.099	3.641	276	3.917
Umbria	545	247	792	31	1.459	632	277	909	42	950
Marche	905	483	1.388	164	2.709	1.006	522	1.528	191	1.719
Lazio	2.471	948	3.419	2.237	9.261	2.774	1.001	3.774	2.393	6.067
Abruzzo	719	303	1.022	215	2.148	794	308	1.102	220	1.322
Molise	195	74	269	32	545	222	76	298	31	329
Campania	2.732	885	3.607	1.146	8.962	3.191	934	4.124	1.340	5.464
Puglia	1.934	720	2.654	1.140	6.472	2.157	774	2.931	1.134	4.065
Basilicata	308	154	461	12	963	326	149	474	10	484
Calabria	1.146	341	1.487	289	3.239	1.311	341	1.652	306	1.958
Sicilia	2.603	853	3.456	815	7.928	2.678	754	3.431	795	4.226
Sardegna	1.004	346	1.350	176	2.789	1.131	396	1.527	150	1.677
TOTALE NAZIONALE	31.772	14.494	46.267	10.778	99.473	35.373	14.727	50.100	11.843	61.943
TOTALE al netto Regioni e Sistemi Speciali e Province Autonome	36.647	12.318	48.965	9.647	84.313	42.122	13.336	55.458	10.673	66.131

segue

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

segue TAB. 83/REG

REGIONI	1992 *				1993 *				1994 *				1995 *			
	Ospedalità pubblica		Ospedalità convenzionata		Ospedalità pubblica		Ospedalità convenzionata		Ospedalità pubblica		Ospedalità convenzionata		Ospedalità pubblica		Ospedalità convenzionata	
	Personale	Bed + servizi	TOTALE	% (A)/(B)	Personale	Bed + servizi	TOTALE	% (A)/(B)	Personale	Bed + servizi	TOTALE	% (A)/(B)	Personale	Bed + servizi	TOTALE	% (A)/(B)
Piemonte	2.820	1.435	4.255	57,00	2.820	1.435	4.255	57,00	2.936	1.493	4.429	57,00	2.936	1.493	4.429	57,00
Valle d'Aosta	103	44	146	56,35	103	44	146	56,35	109	53	162	56,35	109	53	162	56,35
Lombardia	5.101	2.617	7.718	58,37	5.101	2.617	7.718	58,37	5.146	2.573	7.718	58,37	5.146	2.573	7.718	58,37
Prov. Auton. Bolzano	422	257	679	61,96	422	257	679	61,96	471	272	743	61,96	471	272	743	61,96
Prov. Auton. Trento	366	162	528	55,16	366	162	528	55,16	389	164	553	55,16	389	164	553	55,16
Veneto	3.057	1.484	4.541	56,99	3.057	1.484	4.541	56,99	3.093	1.561	4.654	56,99	3.093	1.561	4.654	56,99
Friuli V. Giulia	854	331	1.184	61,11	854	331	1.184	61,11	821	426	1.247	61,11	821	426	1.247	61,11
Liguria	1.086	543	1.629	58,10	1.086	543	1.629	58,10	1.101	597	1.698	58,10	1.101	597	1.698	58,10
E. Romagna	2.824	1.514	4.337	57,79	2.824	1.514	4.337	57,79	2.849	1.589	4.438	57,79	2.849	1.589	4.438	57,79
Toscana	2.530	1.105	3.635	54,47	2.530	1.105	3.635	54,47	2.582	1.193	3.775	54,47	2.582	1.193	3.775	54,47
Umbria	597	301	898	56,07	597	301	898	56,07	611	327	938	56,07	611	327	938	56,07
Marche	1.015	502	1.517	56,51	1.015	502	1.517	56,51	1.033	539	1.571	56,51	1.033	539	1.571	56,51
Lazio	2.705	1.018	3.723	60,47	2.705	1.018	3.723	60,47	2.745	1.076	3.821	60,47	2.745	1.076	3.821	60,47
Abruzzo	716	449	1.164	52,12	716	449	1.164	52,12	832	345	1.177	52,12	832	345	1.177	52,12
Molise	218	93	302	54,32	218	93	302	54,32	224	95	319	54,32	224	95	319	54,32
Campania	3.065	1.065	4.130	50,67	3.065	1.065	4.130	50,67	3.068	1.071	4.139	50,67	3.068	1.071	4.139	50,67
Puglia	2.213	853	3.066	59,02	2.213	853	3.066	59,02	2.185	1.201	3.386	59,02	2.185	1.201	3.386	59,02
Basilicata	345	201	546	50,41	345	201	546	50,41	359	196	555	50,41	359	196	555	50,41
Calabria	1.328	350	1.679	54,29	1.328	350	1.679	54,29	1.302	361	1.663	54,29	1.302	361	1.663	54,29
Sicilia	2.788	930	3.718	50,08	2.788	930	3.718	50,08	2.807	935	3.742	50,08	2.807	935	3.742	50,08
Sardegna	1.179	449	1.628	56,87	1.179	449	1.628	56,87	1.259	404	1.663	56,87	1.259	404	1.663	56,87
TOTALE NAZIONALE	35.371	15.899	51.270	56,16	35.371	15.899	51.270	56,16	35.920	16.469	52.389	56,16	35.920	16.469	52.389	56,16
TOTALE al netto Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome	30.630	13.518	44.148	56,53	30.630	13.518	44.148	56,53	30.945	13.214	44.159	56,53	30.945	13.214	44.159	56,53

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti del 4° trimestre USL - Ministero della sanità SCPS (anni 1994-95-96-97-98) e su dati Ministero del Tesoro (anno 1999)

* Dati stimati

Come prima considerazione, si deve osservare che dato costante in ciascuno degli anni considerati è la decisa prevalenza, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, di quella ospedaliera che assorbe percentuali sempre superiori al 50% della spesa totale e, in particolare, il 56,5% nel 1998.

A parte l'incidenza sulla gestione di parte corrente, nel periodo considerato la spesa ospedaliera espone un *trend* costantemente in crescita che costituisce evidentemente fattore determinante dell'evoluzione della spesa sanitaria complessiva.

Stando ai dati della tabella, le Regioni ove più elevata nel 1998 è la percentuale di risorse utilizzate per la funzione in esame Lazio [60,47%] e la Puglia [59,02%]. Per contro, minore è il peso assunto dalla gestione ospedaliera in Basilicata [50,41%] e in Abruzzo [52,12%].

Ciò detto riguardo alle risultanze di carattere finanziario, ulteriore interesse si ha nel valutare in quale misura il costo elevato dell'offerta ospedaliera si ponga in relazione con un livello qualitativamente adeguato delle relative strutture e prestazioni.

A questo fine, principali indicatori di attività e di prestazione riferiti al complesso delle strutture di ricovero pubbliche esistenti in ciascuna Regione. Deve premettersi, a riguardo, che i parametri utilizzati includono un certo margine di approssimazione legato all'applicazione dei medesimi con riferimento a livelli di assistenza consolidati per Regione anziché in rapporto a singole discipline nonché a singole strutture e reparti. Del resto, il carattere di relatività è proprio di ogni informazione tratta da indicatori che prescindono in qualche misura dalla omogeneità delle situazioni considerate. Nel settore ospedaliero non pochi sono fattori di disomogeneità territoriale e aziendale la cui esplicitazione rimane estranea agli indicatori proposti; così è per la complessità dei casi trattati, i diversi criteri di selezione dei ricoveri, più o meno filtrati e conseguentemente più o meno seguiti da interventi chirurgici, per la diversa qualità delle prestazioni in rapporto agli esiti e alle modalità delle prestazioni.

Ciò posto, nelle due tabelle seguenti sono tuttavia rappresentate le principali informazioni con riguardo ad alcuni *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 1995 [art. 2, comma 5] e infine ribaditi con l'art. 1 della legge n. 662 del 1996: a)

“posti letto” che ciascun ambito territoriale regionale ha effettivamente utilizzato; b) degenza media, in rapporto al numero dei ricoveri; c) grado di utilizzazione dei posti letto; d) tasso di ospedalizzazione, cioè frequenza con la quale la popolazione residente ricorre a strutture ospedaliere pubbliche in regime di ricovero. Tali indicatori vengono qui proposti con separato riferimento alle attività di degenza per acuti e per non acuti.

TAB. 84/REG

ATTIVITA' DI DEGENZA DELLE STRUTTURE DI RICOVERO PUBBLICHE ANNO 1998											
REGIONI	PER ACUTI (*)						PER NON ACUTI (**)				
	POSTI LETTO (effettivamente utilizzati)	RICOVERI	OSPEDALIZZAZIONE (per 1.000 abitanti)	GIORNATE DEGENZA EFFETTUATE	DEGENZA MEDIA	TASSO DI UTILIZZAZIONE (%)	POSTI LETTO (effettivamente utilizzati)	RICOVERI	GIORNATE DEGENZA EFFETTUATE	DEGENZA MEDIA	TASSO DI UTILIZZAZIONE (%)
PIEMONTE	16.512	545.590	127,1	4.658.558	8,5	79,7	1.231	10.777	396.926	36,8	90,4
VALLE D'AOSTA	500	18.478	154,5	154.515	8,4	84,5					
LOMBARDIA	36.289	1.277.823	142,2	10.167.348	8,0	77,7	4.619	37.633	1.379.353	36,7	86,2
PROV. BOLZANO	2.236	70.303	154,1	495.780	7,0	77,5	52	454	18.095	39,9	95,3
PROV. TRENTO	2.145	74.366	159,3	552.280	7,4	70,5	531	4.422	116.316	26,3	86,8
VENETO	20.536	729.903	163,3	5.966.004	8,2	80,4	1.831	25.898	564.749	21,8	86,4
FRIULI V.G.	5.771	160.804	135,7	1.313.205	8,2	67,9	303	2.593	77.623	29,9	72,1
LIGURIA	8.047	283.459	172,6	2.372.181	8,4	82,4	791	2.658	155.096	58,4	76,4
E. ROMAGNA	14.837	591.878	150,0	4.384.780	7,4	82,1	1.225	6.149	292.626	47,6	84,9
TOSCANA	14.119	494.842	140,3	3.849.932	7,8	77,2	265	3.249	76.178	23,4	85,4
UMBRIA	3.326	122.853	147,7	885.441	7,2	73,4	21	259	6.124	23,6	86,0
MARCHE	6.411	236.615	163,1	1.786.755	7,6	78,1	134	1.319	32.840	24,9	82,2
LAZIO	19.978	706.691	134,8	5.704.833	8,1	81,8	1.153	7.531	365.102	48,5	90,6
ABRUZZO	5.231	217.152	170,2	1.549.110	7,1	83,5	149	2.659	40.424	15,2	78,2
MOLISE	1.471	58.033	175,9	431.994	7,4	80,8	45	446	16.589	37,7	101,9
CAMPANIA	15.598	639.195	110,3	4.206.462	6,6	78,1	347	2.463	92.350	37,5	90,4
PUGLIA	17.852	729.894	178,5	4.584.303	6,3	72,8	398	3.958	94.363	23,8	81,0
BASILICATA	2.459	93.856	153,8	628.321	6,7	70,8	55	826	13.995	16,9	78,5
CALABRIA	6.226	270.003	130,4	1.810.233	6,7	80,9	76	999	19.429	19,4	75,0
SICILIA	16.964	748.868	146,6	4.594.973	6,1	76,4	388	1.869	65.266	31,9	77,5
SARDEGNA	5.036	189.611	114,1	1.343.903	7,1	73,4	491	235	13.999	59,6	24,1
ITALIA	221.544	8.268.417	143,5	61.446.911	7,4	78,2	14.194	116.393	3.837.443	33,0	85,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della sanità-SCPS su 98,4% delle strutture che hanno dichiarato di avere reparti per acuti e su 90,6% delle strutture per non acuti

(*) Sono escluse le discipline: 22 -Residuale manicomiali, 28 -Unità spinale, 56 -Recupero e riabilitazione funzionale, 60 - Lungodegenti, 75 -Neuro-riabilitazione

(**) Sono considerate le discipline: 22 -Residuale manicomiali, 28 -Unità spinale, 56 -Recupero e riabilitazione funzionale, 60 - Lungodegenti, 75 -Neuro-riabilitazione

TAB. 85/REG

ATTIVITA' DI DEGENZA DELLE CASE DI CURA PRIVATE ACCREDITATE

ANNO 1998

REGIONI	PER ACUTI (*)						PER NON ACUTI (**)				
	POSTI LETTO ACCREDITATI	RICOVERI	TASSO DI OSPEDALIZZAZIONE E. (per 1.000 abitanti)	GIORNATE DEGENZA EFFETTUATE	DEGENZA MEDIA	TASSO DI UTILIZZO (%)	POSTI LETTO (effettivamente utilizzati)	RICOVERI	GIORNATE DEGENZA EFFETTUATE	DEGENZA MEDIA	TASSO DI UTILIZZO (%)
PIEMONTE	2.023	40.985	9,6	568.497	13,9	80,5	1.406	15.248	512.317	33,6	99,9
VALLE D' AOSTA											
LOMBARDIA	6.979	248.651	27,7	1.521.368	6,1	60,8	1666	29.077	537.028	18,5	92,5
PROV. BOLZANO	74	1.514	3,3	23.724	15,7	90,9	134	1.477	42.994	29,1	87,9
PROV. TRENTO	98	2.233	4,8	21.999	9,9	61,5	344	5.635	131.526	23,3	104,8
VENETO	1.075	32.575	7,3	327.657	10,1	83,9	187	3.395	59.035	17,4	86,5
FRIULI V.G.	525	14.762	12,5	106.468	7,2	55,9	90	1.190	30.343	25,5	92,4
EMILIA	132	1.307	0,8	15.575	11,9	47,9	95	329	7.969	24,2	33,2
E. ROMAGNA	3.852	88.874	22,5	703.152	7,9	55,4	932	13.562	256.496	18,9	79,9
TOSCANA	1.486	30.451	8,6	243.966	8,0	47,0	651	6.564	205.130	31,3	86,1
UMBRIA	185	7.726	9,3	46.630	6,0	74,6	15	447	4.332	9,7	79,1
MARCHE	819	24.989	17,2	187.782	7,5	65,8	160	1.296	53.791	41,5	92,1
LAZIO	4.612	107.169	20,4	1.152.076	10,8	70,2	7364	24.854	2.275.038	91,5	87,4
ABRUZZO	1.238	28.413	22,3	333.696	11,7	74,4	209	3.356	80.639	24,0	106,1
MOLISE	93	2.759	8,4	20.373	7,4	69,2					
CAMPANIA	4.981	192.529	33,2	1.237.422	6,4	70,2	1355	9.720	364.260	37,5	83,6
PUGLIA	1.707	49.245	12,0	363.444	7,4	65,1	80	1.008	28.665	28,4	98,2
BASILICATA	60	1.556	2,5	11.811	7,6	53,9					
CALABRIA	2.492	82.785	40,0	582.648	7,0	65,4	727	4.574	194.335	42,5	75,1
SICILIA	3.272	115.421	22,6	765.001	6,6	66,7	71	1.626	25.995	16,0	106,6
SARDEGNA	1.305	30.876	18,6	258.104	8,4	58,4	127	641	47.784	74,5	103,1
ITALIA	37.008	1.104.820	19,2	8.491.393	7,7	65,5	15.613	123.999	4.857.677	39,2	88,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della sanità-SCPS su 96,4% delle strutture che hanno dichiarato di avere reparti per acuti e su 97,7% delle strutture per non acuti

(*) Sono escluse le discipline: 22 -Residuale manicomiali, 28 -Unità spinale, 56 -Recupero e riabilitazione funzionale, 60 - Lungodegenti, 75 -Neuro-riabilitazione

(**) Sono considerate le discipline: 22 -Residuale manicomiali, 28 -Unità spinale, 56 -Recupero e riabilitazione funzionale, 60 - Lungodegenti, 75 -Neuro-riabilitazione

Le tabelle offrono alcune informazioni relative alla funzione ospedaliera esercitata a livello nazionale dalle strutture di ricovero pubblico nel 1998.

Si rileva intanto che i posti letto effettivamente utilizzati sono stati 221.544 per la degenza di acuti e 14.104 per i non acuti, a fronte di quali i ricoveri totali sono stati rispettivamente 8.260.417 nel primo caso e 116.393 nel secondo con una degenza media rispettivamente di 7,4 e 33 giorni. Indicatore significativo della domanda ospedaliera nazionale è rappresentato dal tasso di ospedalizzazione nel settore “acuti” che indica la frequenza con la quale la popolazione residente ricorre a strutture ospedaliere. A livello nazionale sono pari a 143 i ricoveri in strutture pubbliche ogni 1.000 abitanti.

Per quanto riguarda i ricoveri in strutture private accreditate, il valore nazionale è di 19,2 ricoveri per 1.000.

Ulteriori considerazioni scaturiscono dal confronto interregionale delle attività e prestazioni rese dalle strutture di ricovero pubbliche.

Differenze emergono in primo luogo se si prende in esame il cd. “tasso di utilizzo”, ovvero l’indice di occupazione media dei posti letto, il quale per simmetria fornisce anche il grado di frequenza di “posti letto vuoti” [v. art. 1, comma 1, legge 662/’96: IOM non inferiore al 75%].

Si nota allora che per quanto concerne il settore “acuti”, le Regioni che espongono le *performances* migliori soprattutto se raffrontate al dato nazionale [78,2%], sono, al Nord la Liguria [82,4%], al centro l’Emilia Romagna [82,1%] e l’Abruzzo [83,5%] e al Sud il Molise [80,8%] e la Calabria [80,9%].

Per quanto concerne la degenza media dei ricoveri relativi al settore “acuti”, pur non riscontrandosi rilevanti scostamenti tra i dati delle varie Regioni, al Nord questa è generalmente superiore alla media nazionale; circostanza questa legata alla maggiore complessità dei casi trattati.

Quanto al tasso di ospedalizzazione, le Regioni che espongono un tasso di ospedalizzazione significativamente superiore alla media nazionale [143,5 x 1.000] sono la Puglia, il Molise, l’Abruzzo e la Liguria, il cui dato si discosta altresì dal parametro legislativamente fissato il 160 x 1.000 [art. 1, comma 1 legge 662/’96].

7.7. Il programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988. L'attuazione della seconda fase del quadro normativo e procedurale di riferimento

La problematica relativa al programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988 -, che rappresenta una significativa quota della generale politica degli investimenti nel Paese, ha di recente registrato positive innovazioni, di ordine sia generale che specifico, coerenti anche con le sollecitazioni rappresentate nelle Relazioni della Corte, nei profili procedurali, oltre che finanziari. Nel complesso intreccio di competenze, coinvolgente nel ruolo programmatico e di finanziamento anche gli Organi centrali [Ministeri sanità e tesoro; CIPE], due appaiono le novità di maggiore spessore: la prima è rappresentata, dal trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti, come previsto dall'art. 7 della legge n. 94/97 e precisato dall'art. 3 della legge n. 144/1999¹³.

A tale disegno è stata data attuazione con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto 1999, con la riconduzione allo stesso CIPE di una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria e della funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale [art. 1], accompagnata dalla parallela devoluzione dei compiti più marcatamente gestionali alle amministrazioni competenti. Nella fisiologica area di competenza del Ministero della sanità, sono state dunque ricondotte [art. 4], tra le altre, le funzioni relative all'ammissione a finanziamento dei progetti di edilizia sanitaria suscettibili di immediata realizzazione [art. 20, c. 5bis]: il che dovrebbe contribuire ad accelerare ulteriormente le scansioni procedurali, che soprattutto nella prima fase del programma avevano evidenziato lungaggini e discrasie¹⁴.

L'altra rilevante novità istituzionale è rappresentata dalla previsione contenuta nell'art. 5 del d.lgs. 229¹⁵, che consente, nell'ambito dei programmi regionali per la realizzazione degli interventi previsti dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, al Ministero della sanità [di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e nei limiti delle

¹³ "Misure in materia di investimenti", delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

¹⁴ Cfr. Relazioni precedenti.

disponibilità finanziarie, iscritte nel bilancio dello Stato] la stipula di accordi di programma¹⁶ con le Regioni e con altri soggetti pubblici interessati aventi ad oggetto l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie. E' importante segnalare la previsione normativa, che peraltro rinvia agli stessi accordi di programma, di funzioni di monitoraggio e di vigilanza demandate al Ministero della sanità, di particolare rilievo attesa l'ulteriore previsione [c.3] che, in caso di mancata attivazione del programma oggetto dell'accordo entro i termini previsti dal programma, la copertura finanziaria assicurata dal Ministero della sanità venga riprogrammata e riassegnata, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome, in favore di altre Regioni o enti pubblici interessati al programma di investimenti, tenuto conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo delle risorse. In tale scenario assume dunque ulteriore spessore la sollecitazione già espressa ad un recupero della capacità progettuali per quelle Regioni che nel passato hanno evidenziato valori non soddisfacenti di attrazione delle risorse e concrete performances realizzative¹⁷.

In tale contesto riveste peculiare significato operativo, oltre che sistematica coerenza, la previsione contenuta nella citata legge n. 144/1999, che all'art. 1 prevede che anche le amministrazioni regionali, oltre a quelle centrali, si dotino [entro il 31 ottobre 1999] di propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che in raccordo tra loro e con il Nucleo del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, garantiscano il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati.

7.8. Segue: il primo triennio

Nel rappresentare queste rilevanti novità istituzionali e prima di procedere ad una sia pur sintetica valutazione dei dati disponibili, è comunque opportuno ripercorrere brevemente le tappe normative che interessano tale settore di interventi, la cui

¹⁵ Si tratta dell'art. 5bis inserito dopo l'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni [Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico].

¹⁶ Sul piano dell'evoluzione procedurale erano già state registrate la inclusione della materia nelle intese istituzionali di programma, in base alla legge n. 662/1996 [Toscana e Lombardia], ponendo le premesse di un utile potenziamento della programmazione concertata in un settore di particolare rilievo finanziario.

¹⁷ Cfr. Relazioni precedenti.

realizzazione ha visto sensibilmente allungarsi i tempi inizialmente previsti ed ha via via richiesto significativi momenti di riordino procedurale¹⁸.

Come è noto, l'art. 20 della legge n. 67 del 1988 aveva previsto, con un limite complessivo di spesa di 30.000 miliardi, un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici a gestione diretta, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, da finanziarsi con operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% e con il 5% a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti. Il programma si innesta in un quadro complessivo di riordino della rete ospedaliera, presente anche nelle manovre finanziarie succedutesi, in un'ottica ispirata alla coerenza del livello dell'offerta con le generali esigenze di contenimento della spesa, e trova ulteriore definizione nei recenti documenti programmatici [PSN 1998-2000] ed innovazioni legislative [d.lgs. n. 229/1999]. In tale ottica rileva infatti anche la problematica della chiusura dei piccoli ospedali presa in esame dalle finanziarie susseguitesì¹⁹ in un'ottica di più ampio respiro, collocandola nel disegno complessivo di una ristrutturazione della rete ospedaliera alla cui realizzazione concorre in misura decisiva la piena utilizzazione dei fondi per l'edilizia. Il nuovo sistema sottende e privilegia infatti una logica di pianificazione che, nel prendere atto dell'elevato costo di ogni giornata di degenza ospedaliera, tende alla eliminazione o riduzione dei ricoveri inappropriati, ed al raggiungimento di soddisfacenti standard di qualità e soddisfazione dell'utenza nel quadro di una maggiore attenzione a soluzioni alternative ai ricoveri ospedalieri. L'originario obiettivo individuato dall'art. 20 della legge n. 67 - del resto confermato nei successivi provvedimenti legislativi - era anche quello di introdurre una rete di servizi per garantire "assistenza prolungata" [long care term] alla popolazione anziana e ai soggetti non autosufficienti²⁰.

¹⁸ Un bilancio più dettagliato del primo triennio, che ha avuto inizio operativamente solo a partire dal 1994 anche per le modificazioni e integrazioni normative succedutesi nei primi anni, è contenuto nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario per gli esercizi dal 1991 al 1996 [SS.RR. ref. 22/98], e per l'anno 1997 [SS.RR. ref. 20/99].

¹⁹ [legge n. 412/1991, legge n. 724/1994, legge n. 549/1995]

²⁰ Rispetto alla previsione programmatica di 140 mila posti letto in RSA, il primo triennio ne ha finanziati 27.519, di cui 24.141 per anziani e 3.378 per disabili.

Come si è detto nelle Relazioni precedenti, solo nel 1997 si è conclusa la prima fase di tale programma straordinario di investimenti, slittato sino a tale anno per la complessità procedurale, comportante ritardi anche consistenti nell'utilizzo dei finanziamenti da parte di alcune Regioni²¹. Per il primo triennio il limite complessivo di spesa pari a 10.000 miliardi si è poi ridotto a 9.400 miliardi. La situazione al 31 dicembre 1997 espone un finanziamento autorizzato dal CIPE per complessivi 9.209 miliardi²² [1.727 mutui], di cui 3.183 mld autorizzati al 31 dicembre 1995, 8.651,7 mld autorizzati al 31 dicembre 1996 e 9.209 mld autorizzati al 31 dicembre 1997. Va ricordato che una accelerazione dei programmi di edilizia sanitaria si era registrata a seguito dell'art. 5 del D.L. 1° dicembre 1995 n. 509 convertito con la legge 31 gennaio 1996 n. 34, con la previsione di un termine di 180 giorni per le Regioni ai fini della predisposizione ed approvazione dei progetti esecutivi e con le precisazioni del successivo D.L. 17 maggio 1996 n. 280, convertito con la legge 18 luglio 1996 n. 382, che fissava al 31. agosto 1996 la scadenza definitiva per la presentazione al CIPE delle istanze per l'accesso ai finanziamenti di primo triennio [stabilendo che gli eventuali residui derivanti dalla mancata presentazione di progetti entro tale data fossero revocati e ridestinati ad altre Regioni a titolo di anticipazione sulla seconda fase del programma²³]. Nelle precedenti Relazioni si è evidenziato l'incremento registratosi nel 1996²⁴ anche a seguito delle richiamate norme indicative del termine ultimo di presentazione dei progetti, con la previsione di una sanzione per l'inosservanza. Nel secondo semestre del 1996 la quota di finanziamenti è maggiore della somma dei tre anni precedenti, come si è detto, a fine anno il finanziamento autorizzato è superiore a 8.600 miliardi e si avvicina sensibilmente alla quota assegnata a livello nazionale.

²¹ A tale proposito, è da ricordare che con D.L. 2 ottobre 1993 n. 396, convertito nella legge 4 dicembre 1993 n. 492, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con Policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti, così accentuando, anche nel campo della spesa per investimenti in materia sanitaria, un più incisivo ruolo delle Regioni, in un disegno strategico di coerente maggiore corresponsabilizzazione. Va ricordato che nel 1993 si chiude una prima fase del programma con lo scioglimento del Nucleo di valutazione del Ministero della sanità: la ripresa delle richieste di finanziamento è lenta, le Regioni devono predisporre per la valutazione e per l'approvazione dei progetti.

²² Va ricordato che 418,7 mld, di cui 363,2 autorizzati dal CIPE, sono stati assegnati agli IRCCS, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, Policlinici a gestione diretta.

²³ Tra le nuove regole, di rilievo era la previsione dell'approvazione entro il 31 dicembre 1996 di un atto programmatico in vista di una razionalizzazione da completare entro il 1999: va segnalato che tutte le Regioni hanno deliberato in materia di riorganizzazione di rete ospedaliera entro tale termine.

Nel rapido incremento delle richieste di finanziamento emergeva un nuovo ruolo delle Regioni meridionali, che negli anni precedenti avevano dimostrato difficoltà ad avviare i loro programmi: dei circa 5.600 miliardi attribuiti nel corso del 1996, circa 3.000 sono stati assegnati alle Regioni del sud [anche se i programmi delle Regioni partite in ritardo presentavano profili di criticità, confermati dalle numerose richieste di proroga dei termini previsti per lo sviluppo del procedimento relativo alla realizzazione delle opere].

7.9. L'avvio della seconda fase del programma straordinario e gli accordi di programma

La seconda fase del programma straordinario ai fini del completamento delle iniziative avviate dalle Regioni per la riqualificazione e l'ammodernamento strutturale e tecnologico, che vede una positiva, seppure non uniforme, ripresa della capacità progettuale a livello regionale, prende avvio con la deliberazione CIPE 21 marzo 1997, con le indicazioni delle linee-guida per la piena attuazione del Programma.

Con tale delibera, con la quale si è tra l'altro disposta la revoca e la conseguente assegnazione di talune risorse²⁵, viene prevista la predisposizione di un programma nazionale quadro relativo al completamento del piano decennale di investimenti a concorrenza dei 30.000 mld previsti dalla legge nonché di un programma specifico per l'utilizzo delle risorse [pari a complessivi 2.500 miliardi] resesi disponibili in base all'art. 1bis del D.L. n. 630/1996 convertito con la legge n. 21/1997²⁶.

Il decisivo impulso al processo di attuazione e di completamento del programma si ha con diverse delibere adottate dal CIPE nella stessa data del 6 maggio 1998, con le quali sono stati confermati gli obiettivi iniziali, indicando per le strutture ospedaliere il

²⁴ [1.175 mutui per complessivi 5.471,1 mld - circa il 60%].

²⁵ Con delibera CIPE del 21 marzo 1997 [G.U. del 7 luglio 1997] sono stati revocati i finanziamenti non utilizzati, ed i fondi residui [253 mld tolto un accantonamento di 160 mld per la rete consultoriale materno-infantile] sono stati ripartiti fra le Regioni Emilia Romagna, Toscana e Lombardia, che presentavano per alcuni progetti indici di realizzazione più elevati rispetto alle altre.

²⁶ A tale provvedimento è seguita una nota di indirizzo del 16 giugno 1997 del Ministero della sanità, che ha indicato alle Regioni e agli altri enti interessati obiettivi, modalità e tempi da rispettare. Con riguardo agli obiettivi ed alle esigenze di riorganizzazione del servizio sanitario e razionalizzazione della spesa, sono state puntualizzate le linee strategiche in tema di strutture ospedaliere, per anziani e territoriali, con riferimento particolare alle opere da completare ed alla esigenza di specificare le ragioni delle scelte circa la convenienza alla prosecuzione o all'abbandono dell'opera.

riequilibrio territoriale ed il completamento della rete dei presidi poliambulatoriali, extraospedalieri ed ospedalieri diurni; per le strutture territoriali, la realizzazione di distretti, consultori, centri riabilitativi e di prevenzione; per gli anziani la realizzazione di 140.000 posti letto in strutture residenziali per anziani e soggetti non autosufficienti. E' da segnalare il richiamo alla necessaria coerenza dei programmi regionali di completamento del programma decennale con la programmazione sanitaria regionale e con il programma di ristrutturazione della rete ospedaliera, cui sopra si è accennato.

Con delibera n. 52 del 6 maggio 1998 stato approvato il quadro programmatico generale [Programma nazionale quadro] relativo al completamento del programma, con la ripartizione alle Regioni ed alle Province autonome della somma risultante dalla differenza tra la quota complessiva e quanto effettivamente assegnato nel primo triennio, per un ammontare complessivo di 20.600 mld, con una riserva di 1.226,811 mld destinata agli enti diversi dalle Regioni [enti di cui all'art. 4, comma 15 della legge n. 412/1991: si tratta degli IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali].

TAB 86 /REG

**ART. 20 LEGGE 67/1988 - PROGRAMMA PLURIENNALE DI
INVESTIMENTI IN SANITA' RELATIVO AL 2° E 3° TRIENNIO**

(in milioni)

REGIONI, PROVINCE AUTONOME, ENTI	QUOTE DA ASSEGNARE
Piemonte	1.313.314
Valle d'aosta	61.701
Lombardia	2.325.592
P.A. Bolzano	141.734
P.A. Trento	154.325
Veneto	1.209.347
Friuli Venezia Giulia	402.530
Liguria	656.612
Emilia Romagna	1.188.972
Toscana	963.208
Umbria	272.501
Marche	438.240
Lazio	1.540.446
Abruzzo	552.007
Molise	202.983
Campania	2.169.761
Puglia	1.577.653
Basilicata	275.907
Calabria	822.771
Sicilia	2.433.669
Sardegna	669.916
I.R.C.C.S., I.Z.S., Policlinici Universitari, I.S.S.	1.226.811
TOTALE	20.600.000

Fonte: Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

Con delibera n. 53 in pari data è stato approvato il “programma specifico” per un ammontare complessivo di 2.500 miliardi, finalizzato ad interventi per opere complete o da completare, dotate di progetti esecutivi o preliminari, nonché ad interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture regionali e provinciali, richiedendo adeguata certificazione circa l'utilizzo delle risorse finalizzate ad un programma rivolto alla sicurezza delle strutture.

Dei 2.500 miliardi complessivamente rientranti nel programma specifico 1.476,9 risultano destinati al completamento di opere iniziate nel primo triennio, interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture sanitarie, regionali, provinciali e degli enti, nonché opere urgenti da realizzare nelle Regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma, e pertanto già autorizzate in deroga alle ordinarie procedure; 793,094 miliardi risultano destinati ad interventi necessari per adeguare le strutture e le tecnologie sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza ed agli interventi di cui all'art. 32, comma 4, legge n.449/1997. Una residua somma di 129,996 miliardi risulta infine accantonata e da assegnare agli enti di cui all'art. 4, c. 15 della legge n.412/1991 [IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali]²⁷.

Della indicata quota complessiva di 2.500 mld si registrano al 10 aprile 2000 autorizzazioni complessivamente pari a 2.227,8 mld. Dedotte le quote riservate agli IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, per le Regioni, a fronte di una assegnazione complessiva pari a 2.248,8 mld, le autorizzazioni risultano pari a 2.147,8 mld [96%]. Quasi tutte le Regioni hanno ottenuto il 100% delle autorizzazioni, come si evince dalla allegata tabella, salvo le Marche [89%] ed il Lazio [53%] per il centro-nord e, per il Mezzogiorno, la Sicilia [96%] e la Calabria [19%]. Tale ultima Regione evidenzia dunque la percentuale più bassa, a fronte di un generale miglioramento della capacità progettuale, che appariva in precedenza²⁸ complessivamente più alta nelle Regioni del centro-nord a fronte di altre, soprattutto concentrate nel meridione, nelle quali più diffuse erano apparse le carenze della capacità

²⁷ Nella stessa data è stata disposta l'assegnazione di quote residue del programma di interventi urgenti per la lotta all'AIDS, di cui alla legge n. 135/1990; il CIPE ha altresì deliberato l'utilizzo delle somme [165,908 mld] riservate dalla legge n. 34/96 al settore materno infantile con particolare riferimento al completamento della rete consultoriale.

progettuale, evidenziata dalla frammentarietà delle richieste pervenute agli organi centrali, e dalle difficoltà di innesto in una programmazione strategica, in grado di attivare tempestivamente i progetti ex art. 20 con quelli pregressi da completare e soprattutto li orienti in una più consapevole proiezione complessiva dell'offerta ospedaliera e delle RSA.

Anche a seguito delle accennate accelerazioni procedimentali è dunque da registrare positivamente un recupero della progettualità a livello regionale [come si è detto in alcuni casi assai carente nei primi anni e che aveva portato ai richiamati interventi normativi] anche se emerge una situazione ancora insoddisfacente per talune Regioni, rispetto alla media generale ed a quelle che già in precedenza avevano mostrato una incisiva capacità di attrazione ed impiego delle risorse²⁹, coinvolgendo anche fonti diverse e proprie per evitare interruzioni ai lavori.

²⁸ Cfr. Relazione per l'esercizio 1997.

²⁹ Va ricordato che alcune Regioni [Toscana, Emilia Romagna, Lombardia] hanno effettuato anticipazioni su risorse proprie per evitare interruzioni nella realizzazione dei progetti.

TAB 87/REG

**PROGRAMMA SPECIFICO ART. 30 LEGGE N. 67/1998 (I FASE)
FINANZIAMENTI ANNO 1998**

(in miliardi)

REGIONI	COMPLEMENTI	SICUREZZA	ASSEGNAZIONE COMPLESSIVA (*)	Totale autorizzazioni (9)	% (9)/(8)
PIEMONTE	125.988	28.360	154.348	154.348	100%
VALLE D'AOSTA	0	8.785	8.785	8.785	100%
LOMBARDIA	0	251.000	251.000	250.758	100%
PROV. BOLZANO	0	24.920	24.920	24.920	100%
PROV. TRENTO	52.250	3.672	55.922	55.922	100%
VENETO	96.135	84.450	180.585	180.585	100%
FRIULI V.G.	0	51.000	51.000	51.000	100%
LIIGURIA	24.130	30.357	54.487	54.483	100%
E. ROMAGNA	260.019	24.279	284.298	284.298	100%
TOSCANA	257.579	31.125	288.704	288.704	100%
UMBRIA	197.983	0	197.983	197.983	100%
MARCHE	69.013	16.864	85.877	76.253	89%
LAZIO	36.100	41.000	77.100	40.545	53%
Regioni Centro-Nord	1.119.197	595.812	1.715.009	1.668.584	97%
ABRUZZO	115.310	13.641	128.951	123.187	96%
MOLISE	0	24.079	24.079	24.007	100%
CAMPANIA	0	20.000	20.000	20.000	100%
PUGLIA	24.700	55.000	79.700	79.699	100%
BASILICATA	0	34.315	34.315	34.215	100%
CALABRIA	39.188	12.073	51.261	9.818	19%
SICILIA	157.134	16.800	173.934	166.952	96%
SARDEGNA	0	21.375	21.375	21.375	100%
Regioni Obiettivo I	336.332	197.283	533.615	479.253	90%
TOTALE REGIONI	1.455.529	793.095	2.248.624	2.147.837	96%
IRCCS (S. Andrea, de Bellis, ISS)	121.380	0	121.380	80.009	66%
Riserva IRCCS-IZS-Policlinici			129.996		
TOTALE	1.576.909	793.095	2.500.000	2.227.846	89%

Fonte: Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

(*) Finanziamenti con mutui ex art. 20 e con autofinanziamento (5%) ed altre risorse delle regioni e degli enti locali. La differenza di costi di progetto triennale, rilevabile nel totale e negli importi di alcune regioni, è imputabile a modifiche a seguito di perizie di varianti adottate dopo il 31.12.97

Alla migliorata capacità progettuale a livello regionale deve corrispondere una ulteriore risposta positiva anche nei tempi di istruttoria ai livelli centrali, conseguibile appieno anche attraverso la ricordata attuazione del trasferimento dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già attribuiti al CIPE ed ad un decisivo rilancio della funzione programmatoria, cui devono peraltro accompagnarsi l'attenzione agli aspetti organizzativi e strutturali in linea con quanto previsto dalla citata legge n. 144/1999, in ordine alla costituzione anche presso amministrazioni centrali di efficienti nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Tali strutture sono chiamate a garantire il supporto tecnico nelle fasi di programmazione valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati, in raccordo tra loro e con il Nucleo del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, così contribuendo alla realizzazione, in una sinergia tra Organi centrali ed Autonomie, tramite la utilizzazione comparata di sistemi e metodologie progettuali, di strutture riqualificate in coerenza alle indicate linee programmatiche generali e di settore.

In tale contesto di sensibili innovazioni strutturali e procedurali assumono peculiare rilievo i richiamati accordi di programma di cui al citato art. 5 del d.lgs. 229, che si innestano nelle procedure negoziate già avviate con le intese istituzionali di programma ex art. 2 c. 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Al riguardo, nel corso del 1999 sono stati perfezionati gli accordi con le Regioni Toscana e Lombardia e nel 2000 con la Regione Basilicata, già promossi nell'ambito delle intese istituzionali di programma, utilizzando le risorse rese disponibili in base all'art. 50 della legge finanziaria 1999 [legge n. 448/1998], successivamente integrate dalla legge n. 39/1999 per complessivi 4.000 miliardi per la prosecuzione del programma, incrementati dalla legge finanziaria 2000 [legge n. 488/1999] con ulteriori 8.127 miliardi.

L'amministrazione informa che sono stati definiti gli accordi con le Regioni Lazio, Umbria, Veneto e con la P.A. di Trento, e che risultano in avanzato stato di definizione gli accordi con le Regioni Liguria e Marche, mentre è in corso l'attività di negoziazione dei contenuti degli accordi con tutte le altre Regioni.

La tabella allegata rappresenta gli aspetti finanziari relativi agli accordi: nella colonna a) sono indicate le risorse afferenti alla seconda fase; nella colonna b) è indicata la tranche relativa al 1998, in corso di spesa; nella colonna c) sono rappresentate le quote regionali che possono essere oggetto degli accordi di programma. Nella successiva colonna sono indicate le somme già impegnate dalle Regioni che hanno definito gli accordi.

TAB. 15/REG

ACCORDI DI PROGRAMMA - STATO DI ATTUAZIONE FINANZIAMENTI ANNO 1999 - 2000 (in milioni)				
REGIONI	ASSIGNAZIONI ART. 10 II FARE	ASSIGNAZIONI 1998 PER 2.800 MIL. IMPIGNATI IN COMPLETAMENTO E RICURTENZA	RISORSE RESIDUE	VALORE COMPLESSIVO ACCORDI DI PROGRAMMA
PIEMONTE	1.313.314	154.348	1.158.966	
VALLE D'AOSTA	61.701	8.785	52.916	
LOMBARDIA	2.325.592	251.000	2.074.592	1.180.000
PROV. BOLZANO	141.734	24.920	116.814	
PROV. TRENTO	154.325	55.922	98.403	98.403
VENETO	1.209.347	180.585	1.028.762	647.360
FRIULI V.G.	402.530	51.000	351.530	
LIGURIA	656.612	54.487	602.125	
E. ROMAGNA	1.188.972	284.298	904.674	904.674
TOSCANA	963.208	288.704	674.504	674.504
UMBRIA	272.501	197.983	74.518	74.518
MARCHE	438.240	85.878	352.363	
LAZIO	1.540.446	77.100	1.463.346	1.463.346
ABRUZZO	552.007	128.951	423.056	
MOLISE	202.983	24.079	178.904	
CAMPANIA	2.169.761	20.000	2.149.761	
PUGLIA	1.577.653	79.700	1.497.953	
BASILICATA	275.907	34.315	241.592	241.592
CALABRIA	822.771	51.261	771.510	
SICILIA	2.433.669	173.934	2.259.735	
SARDEGNA	669.916	21.375	648.541	
TOTALE REGIONI	19.373.189	2.248.623	17.124.566	5.284.397
Riserva IRCCS, IZS, Policlinici a gestione diretta, ISS	1.226.811			
TOTALE	20.600.000	2.248.623	17.124.566	5.284.397

Fonte: Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione